

**REKONSTRUKSI HUKUM KEWENANGAN PELAKSANAAN
DEPONARING DALAM KAITANNYA DENGAN ASAS
OPPORTUNITAS OLEH KEJAKSAAN
BERBASIS NILAI KEADILAN**

DISERTASI



**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**

UNISSULA
جامعة سلطان أحمد بن محمد الإسلامية

Oleh :

MUHAMMAD KENAN LUBIS

PDIH: 1030200429

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2022**

LEMBAR PENGESAHAN

**REKONSTRUKSI HUKUM KEWENANGAN PELAKSANAAN
DEPONARING DALAM KAITANNYA DENGAN ASAS
OPPORTUNITAS OLEH KEJAKSAAN
BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh :

MUHAMMAD KENAN LUBIS
PDIII: 1030200429

Telah disetujui oleh promotor dan Co-promotor pada tanggal seperti tertera di bawah ini
untuk diajukan dalam ujian Disertasi

Semarang 31 Desember 2022.

Disusun Untuk Disertasi

PROMOTOR

CO-PROMOTOR

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt. M. Hum

Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum

UNISSULA

جامعة سلطان ابي صفيح الإسلامية

Mengetahui,

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung



Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.

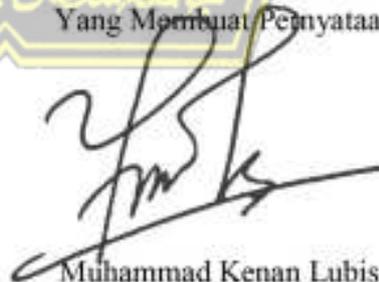
NIDN. 0621027401

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Februari 2023
Yang Membuat Pernyataan



Muhammad Kenan Lubis, S.H. Mh
NIM. 10302000429

ABSTRAK

Pada kenyataannya pelaksanaan *Deponaring* oleh Jaksa Agung telah membawa dampak hukum terutama dalam proses peradilan pidana, terlebih lagi dalam pelaksanaan *Deponaring* tersebut tidak transparan yang dapat berpotensi terjadinya penyalahgunaan kewenangan oleh Jaksa Agung.

Tujuan dari penulisan disertasi ini adalah : 1. Untuk menganalisis dan mengetahui mengapa konstruksi hukum kewenangan pelaksanaan *Deponaring* dalam kaitannya oleh Kejaksaan belum berbasis keadilan. 2. Untuk menganalisis dan mengetahui kelemahan-kelemahan konstruksi hukum kewenangan pelaksanaan *Deponaring* dalam kaitannya dengan asas *opportunitas* oleh Kejaksaan. 3. Untuk merekonstruksi hukum kewenangan pelaksanaan *Deponaring* dalam kaitannya dengan asas *opportunitas* oleh Kejaksaan berbasis nilai keadilan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan pendekatan empiris dan pendekatan yuridis normatif dengan paradigma yang digunakan paradigma konstruktifisme. Hasil penelitian dan pembahasan: 1. Konstruksi hukum pelaksanaan *Deponaring* dalam kaitannya pelaksanaan asas *opportunitas* oleh Jaksa Agung belum berbasis keadilan, dikarenakan keputusan pengesampingan perkara yang merupakan wewenang Tunggal Jaksa Agung dan didasari pada “kepentingan umum” belum memiliki indikator yang jelas dan terukur. Selain itu, pelaksanaan wewenang ini luput dari pengawasan, di mana saran dan pendapat serta masukan terhadap dari badan-badan kekuasaan negara dalam hal Jaksa Agung mengesampingkan perkara tidak bersifat wajib, sehingga pelaksanaan *deponaring* oleh Jaksa Agung berpotensi terjadi penyalahgunaan wewenang. 2. Kelemahan konstruksi hukum pelaksanaan *Deponaring* oleh Jaksa Agung dalam kaitannya dengan penerapan asas *opportunitas*, diantaranya adalah dasar pertimbangan kepentingan umum yang belum memiliki indikator yang jelas dan terukur. Selain itu, pengawasan yang minim terhadap pelaksanaan wewenang Jaksa Agung tersebut. 3. Rekonstruksi hukum kewenangan pelaksanaan *Deponaring* dalam kaitannya dengan asas *opportunitas* berbasis nilai keadilan, adalah dengan menentukan indikator dan syarat-syarat bagi Jaksa Agung dalam mengambil keputusan mengesampingkan perkara dalam Peraturan Pemerintah, sehingga pelaksanaan wewenang tunggal Jaksa Agung tersebut tidak luput dari pengawasan dan memenuhi keadilan bagi masyarakat. Sebagai penyeimbang wewenang *deponaring*, maka penuntut umum diberik wewenang untuk menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif yang didasari pada kewenangan diskresi Kejaksaan sebagai respon terhadap perkembangan masyarakat yang menginginkan tindak pidana ringan dan tindak pidana yang bernilai ekonomis rendah tidak dilanjutkan proses penuntutan, dengan mengutamakan prinsip keadilan restoratif. Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif oleh penuntut umum, yang dalam praktiknya sangat bermanfaat bagi masyarakat luas, utamanya bagi korban dan pelaku kejahatan.

Kata Kunci: Rekonstruksi Hukum, Pelaksanaan Depoinering, Asas Opportunitas, Berbasis Nilai Keadilan.

ABSTRACT

In fact, the implementation of Deponaring by the Attorney General has brought legal impact, especially in the criminal justice process, moreover the implementation of Deponaring is not transparent which can have the potential for abuse of authority by the Attorney General.

The objectives of writing this dissertation are: 1. To analyze and find out why the legal construction of the authority to implement Deponaring in relation to the prosecutor's office is not based on justice. 2. To analyze and find out the weaknesses in the legal construction of the authority to implement Deponaring in relation to the principle of opportunity by the prosecutor's office. 3. To reconstruct the legal authority to implement Deponaring in relation to the principle of opportunity by the prosecutor based on the value of justice. The method used in this study uses an empirical approach and a normative juridical approach with the paradigm used by the constructivism paradigm. The results of the research and discussion: 1. The legal construction of the implementation of Deponaring in relation to the implementation of the opportunity principle by the Attorney General is not based on justice, because the decision to set aside a case which is the sole authority of the Attorney General and is based on "public interest" does not yet have clear and measurable indicators. In addition, the exercise of this authority is left unsupervised, where suggestions and opinions as well as input from state finance agencies in the event that the Attorney General overrides non-compulsory cases, so that deponaring by the Attorney General has the potential for abuse of authority. 2. Weaknesses in the legal construction of the implementation of Deponaring by the Attorney General in relation to the application of the opportunity principle, one of which is the basis for consideration of the public interest which does not yet have clear and measurable indicators. In addition, minimal supervision of the implementation of the Attorney General's authority. 3. Legal reconstruction of the authority to implement Deponaring in relation to the principle of opportunity based on the value of justice, is by determining indicators and conditions for the Attorney General in making decisions overriding cases in Government Regulations, so that the implementation of the Attorney General's sole authority does not escape supervision and fulfills justice for society. As a counterbalance to deponaring authority, the public prosecutor is given the authority to stop prosecution based on restorative justice based on the Attorney's discretionary authority as a response to the development of society that wants misdemeanors and crimes with low economic value not to be continued with the prosecution process, by prioritizing the principle of restorative justice. Termination of prosecution based on restorative justice by the public prosecutor, which in practice is very beneficial for the wider community, especially for victims and perpetrators of crimes.

Keywords: Legal Reconstruction, Implementation of Depoinering, Opportunity Principle, Value-Based Justice.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.
Assalammualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Dengan mengucapkan syukur kehadiran Allah Subhana Wata'ala, akhirnya promovendus dapat menyelesaikan penulisan disertasi dengan judul : **Rekonstruksi Hukum Kewenangan Pelaksanaan *Deponaring* Dalam Kaitannya Dengan Asas *Opportunitas* Oleh Kejaksaan Berbasis Nilai *Keadilan***, yang menjadi salah satu syarat dalam menyelesaikan dan mengikuti ujian tertutup dalam menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum pada Pascasarjana Universitas Sultan Agung Semarang.

Atas selesainya penulisan disertasi ini, sebagai ungkapan rasa syukur dan terima kasih yang tak terhingga nilainya kepada:

1. Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, Bapak Prof. Dr. H Gunarto, S.H, S.E, Akt, M.Hum beserta staff dan dosen yang telah membantu selama studi lanjut di Program Doktor Ilmu Hukum UNISSULA Semarang.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang Dr. Bambang Tri Bawono, S.H, M.Hum yang telah memberikan masukan dan kemudahan penulis dalam mengerjakan studi di UNISSULA Semarang.
3. Prof. Dr.Hj. Anis Mashdurohatun, S.H, M.Hum selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA dan sekaligus sebagai Co Promotor dalam penulisan disertasi ini, yang dengan sabar selalu memberi masukan-masukan dan pemikiran-pemikiran serta senantiasa memberikan semangat kepada penulis.
4. Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum, selaku Sekretaris Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA yang telah

meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, arahan, dan masukan-masukan dalam penyusunan disertasi ini, sehingga rancangan disertasi ini dapat diselesaikan sebagaimana mestinya.

5. Segenap Dosen pengajar Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA yang telah banyak memberikan ilmunya kepada saya promovendus.
6. Segenap para staf PDIH FH UNISSULA, ucapan terimakasih atas bantuannya yang berharga dalam memberikan pelayanan yang prima.
7. Keluarga yang selalu mendukung dan memberikan semangat dan doa bagi penulis untuk menyelesaikan disertasi.

Dengan iringan doa semoga amal baik beliau-beliau mendapatkan rahmat dari sekaligus balasan yang setimpal dari Allah SWT baik di dunia maupun akhirat. Amin. Penulis menyadari bahwa disertasi ini adalah jauh dari harapan, oleh karenanya kritik, saran dan masukan yang membangun dari pembaca, baik dari kalangan dosen, mahasiswa, praktisi hukum sangat penulis harapkan. Semoga penulisan disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembang ilmu hukum.

Wassalamu 'alaikum Warohmatullahi. Wabarokatuh.

Semarang, Desember 2022
Penulis

MUHAMMAD KENAN LUBIS
PDIH: 1030200429

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum, ketentuan ini secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD Tahun 1945). Konsekuensi dari suatu negara yang menyatakan diri sebagai negara hukum adalah menempatkan hukum sebagai dasar (*platform*) dalam setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan warga negara yang diatur oleh hukum. Oleh karena itu, baik pemerintah maupun warga negara harus tunduk pada hukum tanpa ada perbedaan (diskriminatif).

Suatu negara hukum, menganut beberapa asas-asas penting yang harus diperhatikan dan dilaksanakan sebagai implikasi dari negara yang berdasarkan hukum. Salah satu asas yang terkandung dalam suatu negara hukum adalah asas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*).

Di Indonesia asas ini telah diintroduksi dalam konstitusi, yang secara tegas disebutkan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD Tahun 1945, yang berbunyi: “semua warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Selanjutnya penegasan asas persamaan dihadapan hukum kembali diatur dan disebutkan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945, yang menyebutkan : “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Praktik peradilan pidana, asas persamaan di hadapan hukum menjadi asas yang sangat mendasar di dalam penegakan hukum pidana. Hal tersebut dapat dilihat

dengan dicantulkannya asas persamaan di hadapan hukum pada huruf a dalam bagian menimbang (konsiderans) KUHAP, yang menyebutkan : “bahwa negara Republik Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Persamaan dihadapan hukum perkembangannya menjadi suatu hak dasar (hak asasi) yang harus diberikan oleh negara kepada setiap warga negara dan dijamin pelaksanaannya secara konsisten. Dimaksukannya persamaan di hadapan hukum sebagai salah satu hak asasi manusia dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1)

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyebutkan : “setiap orang diakui sebagai manusia pribadi yang berhak menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan yang sama sesuai dengan martabat kemanusiaanya di depan hukum”.

Pengaturan asas persamaan di hadapan hukum dalam UUD Tahun 1945 dan dalam beberapa undang-undang yang berlaku sebagai hukum positif di Indonesia menunjukkan bahwa negara Indonesia dalam kedudukannya sebagai negara hukum menghendaki diwujudkannya persamaan di hadapan hukum dalam setiap tindakan pemerintahan dan penegakan hukum. Persamaan di hadapan hukum merupakan hak dasar dari setiap warga negara yang dijamin secara konstitusional. Konsekuensi dianutnya asas persamaan di hadapan hukum dalam sistem hukum pidana di Indonesia, bahwa dalam penegakan hukum pidana tidak boleh ada perbedaan (diskriminasi) yang berdampak dilanggarnya hak seseorang dalam kedudukannya

dihadapan hukum dan berpotensi diabaikannya keadilan sebagai tujuan hukum yang hakiki.

Persamaan di hadapan hukum, berarti bahwa dalam penegakan hukum yang dilaksanakan oleh penegakan hukum tidak boleh ada perbedaan (diskriminasi). Setiap orang yang melakukan pelanggaran hukum, baik itu warga masyarakat biasa, pejabat negara dan/atau pemerintahan, bahkan penegak hukum, memiliki kedudukan yang sama, yaitu sama-sama berkedudukan sebagai warga negara yang memiliki hak sama di hadapan hukum dalam rangka mencari kebenaran dan keadilan. Oleh karena itu, siapapun yang telah melanggar hukum akan mendapatkan perlakuan yang sama tanpa perbedaan (*equal treatment or equal dealing*).

Penegakan hukum, utamanya penegakan hukum pidana dapat dikatakan sebagai pelaksanaan hukum, penerapan hukum, baik itu melalui lembaga peradilan (litigasi) maupun di luar pengadilan (mediasi penal).¹ Penegakan hukum mencakup semua aktivitas yang dimaksudkan agar hukum sebagai perangkat kaidah normatif mengikat para subjek hukum, juga dimaksudkan untuk melakukan penindakan terhadap pelanggaran terhadap undang-undang hukum pidana, melalui proses peradilan pidana yang melibatkan pranata hukum yang tergabung dalam sistem peradilan pidana, yaitu: Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Pengacara dan Lembaga Pemasyarakatan.² Salah satu dampak dari Dampak dari suatu kejahatan/pelanggaran adalah pertanggung jawaban pidana, adapun definisi dari

¹Marwan Effendy, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Jakarta : Gramedia Pustaka Umum, 2004, h. 2.

²Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Rajawali Press, 2006, h. 6

pertanggung jawaban pidana adalah suatu yang dipertanggung jawabkan secara pidana terhadap seseorang yang melakukan perbuatan pidana atau tindak pidana.³

Tujuan penegakan hukum hakikatnya adalah untuk melindungi kepentingan manusia, baik itu dalam kedudukannya sebagai individu maupun kumpulan masyarakat. Penegakan hukum harus dilaksanakan dengan memperhatikan tiga tujuan hukum, yaitu untuk mewujudkan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan.⁴ Ketiga tujuan hukum tersebut harus dapat diserasikan dan sedapat mungkin untuk diwujudkan, sehingga penegakan hukum yang dilaksanakan oleh penegak hukum benar-benar sesuai dengan apa yang dicita-citakan.

Penegakan hukum pidana, didalamnya meliputi penegakan ketentuan hukum materiil Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Undang-Undang Hukum Pidana di luar KUHP, yang mengatur tentang perbuatan pidana/tindak pidana dan ancaman atau sanksi pidana bagi siapa yang melanggarnya. Namun, sangat disayangkan KUHP yang berlaku saat sekarang ini masih merupakan warisan Belanda, sehingga dituntut adanya pembentukan KUHP yang baru sebagai pembaharuan hukum, khususnya hukum pidana. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Sri Endah Wayuningsih, yang mengatakan :

Berdasarkan fakta yang ada memang KUHP sebagai produk warisan peninggalan zaman penjajahan Belanda sampai sekarang masih dijadikan dasar bagi aparat penegak hukum dalam menyelesaikan perkara pidana di negara kita. Padahal disadari bahwa produk hukum pemerintahan zaman kolonial Belanda tersebut sudah tidak sesuai dengan kondisi masyarakat

³Budi Setiawan , Anis Mashdurohatun, Munsyarif Abdul Chalim, *Penyidikan Terhadap Pelaku Tindak Pidana Pembunuhan Dengan Pemberatan Di Polda Jateng*, (Jurnal Jurnal Hukum Khaira Ummah Vol. 12. No. 4 Desember 2017, h. 909-916), h. 916

⁴Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta : Liberty, 2007, h.

Indonesia yang mempunyai latar belakang nilai-nilai kehidupan berbeda dengan nilai-nilai yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif KUHP yang sekarang berlaku di Indonesia.⁵

Selanjutnya, untuk menegakan ketentuan hukum pidana materiil dibutuhkan hukum acara pidana sebagai pedoman bagi penegakan hukum yang mengatur tentang tata cara dilaksanakan proses peradilan pidana dalam rangka melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap tersangka, penuntutan dan penjatuhan pidana (vonis) terhadap terdakwa dan tata cara menjalankan hukuman terhadap terpidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Salah satu lembaga penegak hukum yang memiliki peran penting dalam pelaksanaan proses peradilan pidana adalah lembaga Kejaksaan, yang secara umum memiliki kewenangan untuk melakukan penuntutan untuk setiap perbuatan pidana/tindak pidana. Penuntutan yang dilakukan oleh jaksa, maka di sini jaksa bertindak sebagai pengacara negara maupun sebagai pengacara masyarakat, utamanya korban kejahatan.⁶

Kewenangan Lembaga kejaksaan di bidang penuntutan di atur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan sebagaimana telah direvisi dengan disahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan (disebut UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI).

⁵Sri Endah Wahyuningsih, *Urgensi Pembaharuan Hukum Pidana Materiel Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Ketuhanan Yang Maha Esa*, (Jurnal Pembaharuan Hukum Volume I No.1 Januari –April 2014, h. 17-23), h. 22

⁶R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa Di Berbagai Negara Peradan dan Kedudukannya*, Jakarta : Sinar Grafika, 1997, h. 6

Lembaga Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang berfungsi dan berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.⁷ Selain memiliki kewenangan untuk melakukan penuntutan, Lembaga Kejaksaan juga memiliki kewenangan untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.⁸ Namun, kewenangan ini tidak dimiliki oleh semua Jaksa Penuntut Umum dan/atau Pejabat lainnya yang di lembaga Kejaksaan, akan tetapi hanya menjadi kewenangan khusus yang dimiliki oleh Jaksa Agung.⁹

Dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Di dalam menjalankan kewenangannya untuk mengenyampingkan perkara demi kepentingan umum, Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.¹⁰

Kewenangan mengesampingkan perkara yang diberikan kepada Jaksa Agung merupakan salah satu bentuk pelaksanaan dari asas *Opportunitas (oportunitated beginsel)* yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung.¹¹ Penjelasan Pasal 77 KUHP, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan penghentian penuntutan tidak termasuk penyampingan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung. Hal ini berarti bahwa kewenangan untuk mengesampingkan perkara hanya

⁷Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan sebagaimana telah direvisi dengan disahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan.

⁸*Ibid*, Pasal 35 ayat (1) huruf c, UU Kejaksaan.

⁹Lihat, Lihat, Pasal 35 ayat (1) UU Kejaksaan.

¹⁰Lihat, Penjelasan Pasal 35 ayat (1) huruf c UU Kejaksaan.

¹¹O.C Kaligis, *Deponering Teori dan Praktik*, Bandung : PT. Alumni, 2011, h. 4 .

ada pada Jaksa Agung, kewenangan tersebut tidak ada pada jaksa yang berada di bawah Jaksa Agung. Dengan adanya penjelasan Pasal 77 KUHAP tersebut, menunjukkan bahwa KUHAP mengakui adanya kewenangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.

UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI tidak menyebutkan dan menjelaskan mengenai dimaksud dari asas *Opportunitas*. Menurut Pasal 35 ayat (1) huruf c beserta penjelasannya, dapat dipahami bahwa pelaksanaan asas *Opportunitas* yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Suatu perkara yang telah dilimpahkan dan/atau dalam proses menuju pengajuan dakwaan dan/atau tuntutan oleh lembaga Kejaksaan dapat dikesampingkan, meskipun alat bukti terhadap perbuatan pidana yang didakwakan terhadap terdakwa telah cukup untuk mengajukan tuntutan pidana terhadap terdakwa di muka persidangan.

Menurut asas *Opportunitas*, penuntut umum tidak wajib menuntut seseorang yang melakukan delik atau perbuatan pidana, apabila menurut pertimbangannya akan merugikan kepentingan umum. Jadi kepentingan umum seseorang yang melakukan delik tidak dituntut. Dalam hal ini Lemaire mengatakan bahwa dewasa ini asas *opportunistas* lazim dianggap sebagai sesuatu asas yang berlaku di negeri ini, sekalipun hukum tidak tertulis yang berlaku.¹²

Pengenyampingan perkara demi kepentingan umum yang menjadi kewenangan Jaksa Agung dalam kaitannya dengan penegakan hukum pidana pada

¹²Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana*, Jakarta : Sinar Grafika, 2005, h. 17

realitanya telah menjadi polemik hukum karena keputusan pengenyampingan perkara yang ditetapkan oleh Jaksa Agung tidak jarang menimbulkan kontroversi dari berbagai sudut pandang. Sebab, keputusan pengenyampingan perkara demi kepentingan umum hanya menjadi wewenang tunggal dari Jaksa Agung.

Sekalipun dalam penjelasan Pasal 35 ayat (1) huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI menyebutkan bahwa: “Jaksa Agung dalam melaksanakan kewenangannya untuk mengenyampingkan suatu perkara memperhatikan saran dan pendapat dari instansi yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut, namun ketentuan ini tidaklah mengikat dan bersifat wajib”. Persoalan lain yang muncul berkenaan wewenang Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum adalah bahwa preseden wewenang Jaksa Agung tersebut seringkali digunakan dalam kasus-kasus besar dan diberikan kepada pelakunya yang notabene adalah pejabat negara atau pihak-pihak yang berada dalam lingkaran kekuasaan. Sehingga dalam penerapannya justru menimbulkan kontroversi dan bahkan dianggap bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat.

Pelaksanaan wewenang Jaksa Agung dalam mengenyampingkan perkara yang cenderung diterapkan dalam kasus-kasus besar dan menyangkut pejabat-pejabat negara, jika dihubungkan dengan keberadaan asas persamaan dihadapan hukum, maka jelas bahwa pelaksanaan wewenang Jaksa Agung yang bersifat tidak objektif dan diskriminatif, telah bertentangan dengan asas persamaan di hadapan hukum (*equatly before the law*) yang menjadi asas yang sangat mendasar dalam upaya memberikan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat luas dan pencapaian keadilan dalam masyarakat.

Selanjutnya, bila mencermati penjelasan Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan secara seksama, maka belum ditemukan pengaturan lebih lanjut yang dapat dijadikan sebagai dasar penentuan atau ukuran (parameter) yang jelas mengenai frasa “kepentingan umum”. Seharus apabila undang-undang memberikan kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan hukum kepada Jaksa Agung, maka seharusnya mengenai pelaksanaan dari wewenang tersebut haruslah diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI.

Jika pengaturan mengenai mekanisme pelaksanaan kewenangan Jaksa Agung untuk mengenyampingkan perkara demi kepentingan umum tidak memungkinkan diatur dalam peraturan pemerintah, maka setidaknya terdapat aturan yang bersifat keputusan bersama antara Jaksa Agung dan Kepolisian, yang menjadi pedoman atau pun standart operasional (SOP) dalam melaksanakan wewenang Jaksa Agung tersebut. Sehingga terdapat kejelasan dan kepastian hukum dalam pengaturan maupun pelaksanaan dari kewenangan Jaksa Agung untuk mengenyampingkan perkara pidana demi kepentingan umum.

Menurut promendus, dari beberapa isu hukum berkenaan dengan pengaturan dan penerapan wewenang Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, maka terdapat beberapa hal yang perlu menjadi perhatian, yaitu:

1. Kriteria dan jenis-jenis dari suatu tindak pidana yang dapat dikesampingkan berdasarkan wewenang Jaksa Agung;

2. Kriteria atau parameter kepentingan umum, dalam kaitannya dengan perkara yang akan dikesampingkan berdasarkan wewenang Jaksa Agung;
3. Mekanisme pengambilan dan penetapan keputusan pengenyampingan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung.

Ketiga hal tersebut di atas penting untuk diperhatikan dalam merumuskan dan mengatur kewenangan pengenyampingan perkara yang dimiliki oleh Jaksa Agung, sehingga diperoleh adanya jaminan kepastian hukum dan keadilan di dalam pelaksanaan wewenang Jaksa Agung tersebut. Selain itu, dengan diaturnya kriteria tindak pidana, parameter dari kepentingan umum dan mekanisme pengambilan dan penetapan keputusan pengenyampingan perkara, maka potensi penyalahgunaan wewenang oleh Jaksa Agung dalam penerapan asas *opportunity* dapat diminimalisir.

Beberapa kasus terkait pengenyampingan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung yang menimbulkan kontroversi dapat dilihat dalam Kasus Bibit-Chandra, di mana perbuatan yang dilakukan oleh tersangka telah memenuhi rumusan delik yang disangkakan baik Pasal 12 huruf e dan pasal 23 UU No 31 Tahun 1999 *jo.* UU No 20 Tahun 2001 dan Pasal 421 KUHP. Dalam kasus ini penuntut umum memandang bahwa tersangka tidak menyadari dampak yang akan timbul dari perbuatannya, sehingga perbuatan tersebut dianggap wajar dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya. Sebaliknya, masyarakat memandang dan menilai bahwa perbuatan yang dilakukan tersangka tidak layak dilakukan, karena perbuatan tersebut adalah dalam rangka melaksanakan tugas wewenang dalam pemberantasan korupsi.

Memperhatikan berkas perkara Bibit-Chandra yang telah P-21, menunjukkan bahwa dari segi penyidikan dan penuntutan kasus korupsi yang menyangkut kedua pejabat KPK tersebut telah memenuhi dua alat bukti yang sah, sehingga terdakwa layak diajukan ke muka persidangan untuk pengajuan dakwaan dan penuntutan oleh penuntut umum. Akan tetapi, berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh Jaksa Agung, perkara tersebut kemudian dikesampingkan dengan alasan kepentingan umum. Di sini terlihat kerancuan dasar “kepentingan umum” yang dijadikan pertimbangan dalam pengenyampingan perkara kasus korupsi Bibit-Chandra tersebut.

Kedudukan Bibit-Chandra sebagai pejabat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang telah melakukan praktik suap (korupsi), sungguh berbanding terbalik dengan tujuan dibentuknya lembaga tersebut, yaitu untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa perbuatan yang dilakukan oleh Bibit-Chandra justru sebaliknya telah mencederai kepentingan umum (masyarakat luas) yang bakal terkena dampak dari praktik korupsi tersebut, yaitu terhambatnya pelaksanaan pembangunan nasional.

Kejahatan korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), karena modus dan teknik yang begitu sistematis, juga dampak yang ditimbulkan bersifat paralel, sehingga merusak seluruh sistem kehidupan berbangsa dan bernegara, baik itu di bidang ekonomi, politik, sosial-budaya dan bahkan sampai pada kerusakan moral serta mental masyarakat.¹³

¹³Mien Rukmini, *Aspek Hukum Pidana dan Kriminologi*, Bandung : PT Alumni, 2006, h. 111.

Korupsi sebagai penyakit masyarakat akan menjadi benalu sosial yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan suatu bangsa dan negara, jika dilakukan secara terus menerus dalam skala besar, yang pada akhirnya akan menggerogoti habis dan menghancurkan masyarakatnya sendiri (*self destruction*).¹⁴

Pengenyampingan perkara demi kepentingan umum pada kasus Bibit-Chandra menunjukkan ketidakjelasan konsep tentang kepentingan umum yang dijadikan dasar dalam mengesampingkan perkara. Pengenyampingan perkara pada kasus korupsi Bibit-Chandra yang notabene merupakan pejabat KPK, menurut hemat promovendus justeru menjatuhkan wibawa KPK dan hukum dalam rangka upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia.

Pengenyampingan perkara pada kasus korupsi Bibit-Chandra dapat dikatakan akan memberikan pengaruh yang tidak baik terhadap atmosfer penegakan hukum dalam artian aparat penegak hukum berhak mendapatkan pengenyampingan perkara serta semua aktivis anti korupsi akan kebal hukum.¹⁵ Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa pengenyampingan perkara pada kasus korupsi Abibit-Chandra justeru berdampak semakin tercorengnya wajah penegakan di Indonesia, utamanya dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi.

Ketidakjelasan konsep kepentingan umum sebagai dasar pengenyampingan perkara oleh Jaksa Agung dapat pula dilihat dalam kasus pengenyampingan perkara terhadap Abraham Samad yang ketika itu menjabat sebagai ketua KPK Periode

¹⁴Ediwarman, *Penegakan Hukum Pidana Dalam Perspektif Kriminologi*, Yogyakarta : Genta Publishing, 2014, h. 77 .

¹⁵Arin Karniasari “*Tinjauan Teoritis, Historis, Yuridis, dan Praktis terhadap Wewenang Jaksa Agung Dalam Mengesampingkan Perkara Pidana Demi Kepentingan Umum*”, (Tesis). Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta. 2012, h. 3

2011-2015, yang ditetapkan sebagai tersangka oleh penyidik Bareskrim Polri terkait dengan dugaan pembuatan dokumen dan paspor palsu pada tahun 2007. Sedangkan Bambang Widjayanto yang ketika itu menjabat sebagai wakil ketua KPK ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus dugaan terkait dengan meminta saksi untuk memberikan keterangan palsu dalam persidangan pada perkara sengketa pemilu di Mahkamah Konstitusi (MK) pada tahun 2010. Kasus ini cukup membuat gaduh, sebab menghadapkan dua institusi besar dan penting dalam penegakan hukum di Indonesia, sehingga muncul istilah Cicak VS Buaya jilid II”, setelah sebelumnya kasus yang menjerat Bibit-Chandra yang berkontra dengan Susno Djuaji yang ketika itu menjabat sebagai Kabagreskrim Polri, yang mengawali istilah Cicak VS Buaya.

Hal yang menarik perhatian dan sekaligus menunjukkan kejanggalan dari pelaksanaan wewenang Jaksa Agung dalam mengenyampingkan perkara pidana pada kasus Abraham Samad dan Bambang Widjayanto adalah bahwa pengenyampingan perkara terhadap keduanya justru ditetapkan pada saat keduanya telah dibebaskan tugas dengan hormat dari jabatannya sebagai pimpinan KPK. Presiden Joko Widodo telah memberhentikan Abraham Samad dan Bambang Widjayanto dari jabatannya sejak keduanya ditetapkan sebagai tersangka oleh Kepolisian. Namun, setelah berkas perkara P-21 (lengkap), Jaksa Agung yang ketika itu dijabat oleh H.M Prasetya memutuskan menggunakan wewenangnya dengan mengesampingkan perkara kedua pimpinan KPK tersebut.

Menurut promovendus, pertimbangan kepentingan umum yang dijadikan sebagai dasar pertimbangan ditetapkannya pengenyampingan perkara terhadap

kasus yang menjerat kedua pimpinan KPK itu sebenarnya telah gugur, mengingat keduanya tidak lagi menjabat sebagai pimpinan KPK. Sehingga keputusan Jaksa Agung yang menetapkan pengenyampingan perkara terhadap Abraham Samad dan Bambang Widjayanto justru dapat melemahkan sistem hukum dan penegakan hukum di Indonesia, juga menunjukkan belum diterapkannya asas persamaan di hadapan hukum secara konsisten.

Pada kenyataannya pelaksanaan *Deponaring* ini membawa dampak hukum terutama dalam proses peradilan pidana, terlebih lagi bagi yang melaksanakan *Deponaring* tersebut, proses ini berdampak pada proses peradilan yang tidak transparan yang dapat menciptakan penyalahgunaan kewenangan. Penuntutan yang dilakukan oleh penuntut umum harus memiliki dua asas yang sangat mendasar yaitu asas legalitas dan asas *Opportunitas*, yang harus ada dalam semua penuntutan.

Berdasarkan asas legalitas penuntut umum wajib menuntut seseorang yang didakwa telah melakukan tindak pidana sedangkan menurut asas *Opportunitas* penuntut umum tidak wajib menuntut seseorang yang melakukan suatu tindak pidana jika menurut pertimbangannya apabila orang tersebut dituntut akan merugikan kepentingan umum. Jadi demi suatu kepentingan umum seseorang yang sekalipun melakukan tindak pidana, namun jika merugikan kepentingan umum maka pelaku tindak pidana tersebut tidak dapat dituntut.

Permasalahan tentang pelaksanaan wewenang *Deponaring* oleh Jaksa Agung dalam penegakan hukum pidana cukup menarik untuk dikaji dalam penelitian disertasi dengan judul: REKONSTRUKSI HUKUM KEWENANGAN

PELAKSANAAN *DEPONARING* DALAM KAITANNYA DENGAN ASAS *OPPORTUNITAS* OLEH KEJAKSAAN BERBASIS NILAI KEADILAN.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, ditentukan rumusan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Mengapa konstruksi hukum kewenangan pelaksanaan *Deponaring* dalam kaitannya oleh kejaksaan belum berbasis keadilan?
2. Apa kelemahan-kelemahan konstruksi hukum kewenangan pelaksanaan *Deponaring* dalam kaitannya dengan asas *opportunitas* oleh kejaksaan?
3. Rekonstruksi hukum kewenangan pelaksanaan *Deponaring* dalam kaitannya dengan asas *opportunitas* oleh Kejaksaan berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai rumusan masalah di atas, pelaksanaan penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis dan mengetahui mengapa konstruksi hukum kewenangan pelaksanaan *Deponaring* dalam kaitannya oleh kejaksaan belum berbasis keadilan.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui kelemahan-kelemahan konstruksi hukum kewenangan pelaksanaan *Deponaring* dalam kaitannya dengan asas *opportunitas* oleh kejaksaan.
3. Untuk merekonstruksi hukum kewenangan pelaksanaan *Deponaring* dalam kaitannya dengan asas *opportunitas* oleh kejaksaan berbasis nilai keadilan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari pelaksanaan penelitian ini dapat dirinci sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut tentang hakikat dari kepentingan umum dalam kaitannya dengan pelaksanaan *deponaring* oleh Jaksa Agung dalam menjalankan wewenangnya sebagai bagian dari pelaksanaan asas *Opportunitas* dalam penegakan hukum pidana. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan suatu konsep baru, yakni berkenaan dengan pemaknaan dari kepentingan umum yang lebih konkrit dalam kaitannya dengan kewenangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan suatu perkara (*deponaring*) yang merupakan bagian dari pelaksanaan asas *Opportunitas*.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pemerintah, khususnya penegak hukum, terutamanya Jaksa Agung dalam menerapkan asas *Opportunitas* berkenaan dengan kewenangan dan wewenang Jaksa Agung untuk mengesampingkan (*deponaring*) terhadap suatu perkara demi kepentingan umum (*Opportunitas*) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Kejaksaan.

E. Kerangka Konseptual

1. Rekonstruksi Hukum

Kata konstruksi sendiri adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati, sebab kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, sehingga belum

ada definisi secara tunggal, dan sangat bergantung pada konteksnya. Beberapa definisi konstruksi berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar proses, bangunan, kegiatan, bahasa dan perencanaan.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, rekonstruksi berasal dari ‘konstruksi’ yang berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan ‘re’ pada kata konstruksi menjadi ‘rekonstruksi’ yang berarti pengembalian seperti semula.¹⁶ B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi sebagai pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.¹⁷ Lebih lanjut, Andi Hamzah memberikan pengertian rekonstruksi sebagai penyusunan kembali, reorganisasi, usaha memeriksa kembali kejadian terjadinya delik dengan mengulangi peragaan seperti kejadian yang sebenarnya. Ini dilakukan baik oleh penyidik maupun oleh hakim, untuk memperoleh keyakinan.¹⁸

Berdasarkan pemaknaan rekonstruksi tersebut di atas, dalam kontes hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti perubahan terhadap suatu sistem hukum yang telah ada dan terbentuk, yaitu mengenai kewenangan mengenyampingkan perkara (*Deponaring*) yang dimiliki oleh kejaksaan.

2. Kewenangan *Deponaring*

Kewenangan dalam istilah Belanda sering disetarakan dengan istilah “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang). Wewenang merupakan bagian dari hukum tata pemerintahan (hukum administrasi), di mana pejabat atau

¹⁶Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, h. 942,

¹⁷B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, h. 469,

¹⁸Andi Hamzah, 2005, *Kamus Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia, h. 46.

penyelenggara pemerintahan baru kemudian bisa menjalankan fungsinya berdasarkan pada wewenang yang diperolehnya. Dengan kata lain, suatu tindakan pemerintahan keabsahannya diukur dari ada atau tidaknya wewenang yang dimilikinya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Jadi prinsip utama dari sebuah wewenang adalah adanya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang sebagai konsekuensi dari penerapan asas legalitas yang berlaku dalam konteks negara Indonesia sebagai negara hukum. Sementara itu, wewenang dapat dipahami sebagai kemampuan bertindak dari seseorang yang mengemban jabatan yang telah diberikan oleh undang-undang terhadap badan-badan publik atau lembaga-lembaga negara¹⁹.

Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap sesuatu bidang urusan pemerintahan. Sedangkan wewenang hanya menyangkut tentang satu bidang saja, di mana dalam kewenangan itu terdapat berbagai wewenang, yang merupakan kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.²⁰ Pada dasarnya suatu wewenang dan kewenangan diperoleh melalui tiga cara yaitu, secara atribusi, delegasi, dan mandataris.²¹

Kewenangan atribusi adalah suatu kewenangan yang telah digariskan atau ditetapkan oleh undang-undang, yaitu adanya pemberian wewenang kepada suatu lembaga negara tertentu atau pejabat dalam lembaga negara. Kewenangan Jaksa Agung dalam melakukan *Deponaring* terhadap suatu perkara merupakan kewenangan atribusi yang diberikan oleh undang-undang, yang dalam hal ini diatur

¹⁹SF. Marbun, 2016, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, h. 154

²⁰Prajudi Atmosudirjo, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia, h. 29

²¹*Ibid*, h. 29.

dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan.

Pengaturan *Deponaring* diatur dalam Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, menyebutkan bahwa : “Jaksa Agung berwenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Pasal tersebut mengartikan kepentingan umum sebagai kepentingan dari bangsa dan negara, dan/atau kepentingan dari masyarakat luas”.

Konsep “kepentingan umum” menimbulkan pemahaman yang evaluatif dan kabur (*vage normen*). Makna evaluatif membutuhkan kejelasan komprehensif, sehingga harus bersifat jelas dan tepat. Ketidakjelasan makna “kepentingan umum” berimplikasi pada ketidakpastian hukum dalam kewenangan *Deponaring* yang dimiliki Jaksa Agung. Sehingga dalam implementasinya, kewenangan *Deponaring* menimbulkan ketidakpastian hukum, dimana kewenangan pengenyampingan perkara oleh Jaksa Agung pertimbangannya sangat bersifat subjektif.

3. Asas *Opportunitas*

Menurut asas *Opportunitas*, maka Jaksa berwenang menuntut dan tidak menuntut suatu perkara ke pengadilan, baik dengan syarat maupun tanpa syarat : “*the public prosecutor may decide conditionally or unconditionally to make prosecution to court or not*”. Jadi dalam hal ini, Penuntut Umum tidak wajib menuntut seseorang melakukan tindak pidana jika menurut pertimbangannya akan merugikan kepentingan umum. Jadi demi kepentingan umum seseorang yang melakukan tindak pidana, tidak dituntut.

Jaksa menurut undang-undang adalah Penuntut Umum yang diberikan kewenangan melaksanakan atau menjalankan kebijaksanaan dalam melakukan penuntutan perkara-perkara pidana ke Pengadilan yang berwenang. Sedangkan kewenangan mengesampingkan perkara yang berada pada Jaksa Agung ini sejak berlaku Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, kemudian termaktub dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, terakhir dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dan terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, menentukan bahwa Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.

Menurut Penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, kewenangan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara merupakan pelaksanaan asas *Opportunitas* yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Hal ini berarti kewenangan mengesampingkan perkara hanya ada pada Jaksa Agung dan bukan pada Jaksa di bawah Jaksa Agung.

Asas *Opportunitas* menurut A.Z Abidin Farid: “Asas hukum yang memberikan wewenang kepada penuntut umum untuk menuntut atau tidak

menuntut dengan atau tanpa syarat seseorang atau korporasi yang telah mewujudkan delik demi kepentingan hukum”.²²

4. Kejaksaan

Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang. Jaksa adalah pegawai negeri sipil dengan jabatan fungsional yang memiliki kekhususan dan melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya berdasarkan Undang-Undang. Adapun yang dimaksud dengan Penuntut Umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh Undang-Undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim serta wewenang lain berdasarkan Undang-Undang.²³

Pengertian penuntutan sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Kejaksaan adalah tindakan Penuntut Umum untuk melimpahkan perkara ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam hukum acara pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.²⁴

5. Berbasis nilai keadilan.

²²A.Z. Abidin, *Sejarah dan Perkembangan Asas Oportunitas di Indonesia*, Makalah yang diajukan pada Simposium Asas Oportunitas di UNHAS, Ujung Pandang, 4-5 November 1981, h. 12

²³Pasal 1 angka 1, Angka 2 dan angka 3, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 20014 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

²⁴*Ibid*, Pasal 1 angka 4

Suatu kewenangan pada prinsipnya dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandataris. Berkenaan dengan kewenangan Jaksa Agung untuk melakukan pengenyampingan perkara merupakan kewenangan yang diperoleh secara atribusi, yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI.

UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI yang merupakan aturan hukum positif yang mengatur tentang lembaga kejaksaan dan mengatur fungsi, tugas dan kewenangannya haruslah mencerminkan suatu kepastian hukum. Substansi dalam undang-undang tersebut tidaklah boleh bersifat ambigu, sehingga tidak menjadi multitafsir. Dengan demikian, pelaksanaan dari kewenangan Kejaksaan, khususnya wewenang Jaksa Agung dalam mengenyampingkan suatu perkara tidaklah bersifat subjektif, karena makna kepentingan umum yang menjadi dasar pengenyampingan perkara masih bersifat multitafsir (ambigu), sehingga sangat bergantung pada Jaksa Agung sebagai pemegang wewenang tunggal dalam melakukan pengenyampingan suatu perkara.

Adanya isu tersebut di atas, maka undang-undang Kejaksaan haruslah memberikan penjelasan tegas mengenai apa yang dimaksud dengan kepentingan umum. Sehingga pelaksanaan kewenangan kejaksaan tersebut dapat dilaksanakan secara berkepastian hukum dan berkeadilan. Suatu aturan hukum dapat dikatakan berkeadilan apabila aturan hukum itu dapat dijalankan secara konsisten.²⁵

²⁵Achmad Ali, 2012, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta : Prenada Kencana Media Group, h. 112

F. Kerangka Teori

Teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang mempelajari berbagai aspek teoritis maupun praktis keseluruhannya secara interdisipliner, yang bertujuan memperoleh pengetahuan dan penjelasan yang lebih baik, lebih jelas, dan lebih mendasar mengenai hukum positif.²⁶

Bernard Arief Sidharta, sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo, memberikan pengertian teori hukum sebagai berikut:

Teori hukum adalah seperangkat pernyataan (klaim), pandangan dan pengertian yang saling berkaitan secara logika berkenaan dengan sistem hukum tertentu atau suatu bagian dari sistem tersebut, yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga berdasarkan dimungkinkannya untuk merancang hipotesis tentang isi aturan hukum (yakni produk interpretasi aturan hukum) dan konsep yuridik yang terbuka untuk pengujian dan fungsi untuk mensistematisasi kaidah-kaidah hukum dengan cara tertentu. Dengan demikian, teori hukum berfungsi untuk menjelaskan, menilai dan memprediksi.²⁷

J.J.H. Bruggink mengatakan yang dimaksud dengan teori hukum adalah “suatu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum, dan sistem tersebut untuk sebagian yang penting dipositifkan”.²⁸

Teori hukum dapat pula dikatakan sebagai kerangka pemikiran atau butiran pendapat. Teori-teori yang dikemukakan oleh para ahli akan menjadi pertimbangan dan pegangan teoritis dalam menjawab setiap permasalahan yang diajukan dalam

²⁶Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Yogyakarta : Liberty, 2007, h. 87

²⁷Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia Upaya Pengembangan Ilmu hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Yogyakarta : Genta Publishing, 2013, h. 69

²⁸J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum “pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, alih bahasa B. Arief Sidharta, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2011, h. 160.

penelitian, sehingga dimungkinkan disetujui atau tidak disetujuinya butir-butir pendapat yang dikemukakan dapat diketahui setelah teori-teori tersebut dihadapkan pada fakta-fakta tertentu yang dapat dijadikan masukan eksternal bagi penulis.²⁹

Teori hukum yang bertujuan untuk menganalisis atau membahas secara teoritis dan kritis, bukan dengan merujuk pada hukum positif atau peraturan perundang-undangan, tetapi menjadi secara argumentatif suatu persoalan dengan penalaran teoritis secara kritis.³⁰ Fungsi teori dalam suatu penelitian hukum adalah “untuk menghasilkan argumentasi, teori ataupun konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.”³¹

Salim H.S dan Septiani, menjelaskan fungsi teori dalam suatu penelitian adalah “untuk memberikan penjelasan yang rasional sesuai dengan objek yang diteliti, dengan didukung oleh fakta empiris dan normatif untuk dapat dinyatakan benar”.³²

Menganalisis setiap permasalahan dalam penelitian disertasi ini digunakan beberapa teori hukum (*legal theory*) yang dianggap relevan dan berkorelasi dengan permasalahan dan pembahasan penelitian. Dalam penelitian ini, penggunaan teori hukum disusun secara sistematis mulai dari teori dasar (*grand theory*), teori tengah (*middle theory*) dan teori implementasi (*applied theory*).

Diantara teori-teori hukum yang ada dan berkembang dalam ilmu hukum, yang dianggap relevan dengan permasalahan dan pembahasan penelitian disertasi

²⁹M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, Bandung : Mandar Maju, 1994, h. 80.

³⁰*Ibid*, h. 89

³¹Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Prenada Kencana Media Group, 2010, h. 35.

³²H.S. Salim, dan Erlies Septiana Nurhani, *Penerapan Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014, h. 2.

ini, sehingga penggunaannya disusun secara sistematis berdasarkan urutannya, yaitu : teori negara hukum dan teori hukum berjenjang (*stufentheori*) yang dikembangkan oleh Hans Kelsen yang kemudian dikembangkan kembali oleh muridnya Hans Nawiasky sebagai (*grand theory*), Teori Kewenangan (sebagai *middle theory*), Teori *Opportunitas* dan Teori Politik Pemidanaan (sebagai *applied theory*).

a. Teori Negara Hukum (sebagai *grand theory*)

Negara Indonesia adalah negara hukum, ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD RI Tahun 1945) yang merupakan konstitusi negara.³³ Dengan dasar yang demikian, kedaulatan tertinggi di negara Indonesia bersumber atau berdasarkan pada hukum. Sebagai konsekuensi dianut dan diaturnya konsep negara hukum dalam UUD 1945, setiap tindakan aparaturnya penegak hukum harus dilandasi hukum, dalam hal ini mencakup hukum dasar (UUD RI Tahun 1945) dan undang-undang sebagai turunannya.

Negara hukum berawal dari ide sistem hukum yang dilaksanakan untuk membentuk sebuah sistem yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia (*human rights*). Konsep dasar dari negara hukum adalah semua perilaku dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum yang dirancang dan dibuat oleh pembentuk undang-undang.³⁴

³³B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata negara Indonesia*, Yogyakarta : Cahaya Atma, 2015, h. 17.

³⁴Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, Bandung : Refika Aditama, 2015, h. 21.

Kedaulatan hukum pada prinsipnya menyatakan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah hukum. Seluruh perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk serta menjunjung tinggi hukum tanpa kecuali. Sesuai pendapat yang dikemukakan Krabe mengenai negara hukum, yang menjelaskan bahwa “Negara sebagai pencipta dan penegak hukum di dalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Artinya, hukum bersumber dari kesadaran hukum rakyat, sehingga wibawa hukum tidak berkaitan dengan seseorang.”³⁵

Konsep negara hukum terdapat dua istilah yang lazim digunakan, yaitu “*rechtstaat*” dan *rule of law*. Kedua istilah itu sering digunakan untuk menyebutkan istilah negara hukum. dalam penjelasan UUD RI Tahun 1945, menyebutkan negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*). Namun rumusan tersebut bukanlah berarti bahwa konsep negara hukum yang dianut negara Indonesia adalah konsep negara hukum *rechtstaat* sebagaimana diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental, melainkan untuk memberikan pengertian negara hukum secara umum.

Penggunaan istilah *rechtstaat* terkait penjelasan konsep “negara hukum” dalam UUD RI Tahun 1945 dapat merujuk pada penjelasan yang disampaikan Padmo Wahjono, sebagai berikut: “Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum, dengan rumusan *rechtstaat* diantara kurung dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya

³⁵B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.cit*, h. 17.

yang disesuaikan dengan keadaan Indonesia. Artinya, digunakan dengan ukuran pandangan hidup maupun pandangan negara Indonesia.”³⁶

Ide dasar yang menjadi konsep negara hukum Indonesia secara tegas dinyatakan dalam UUD RI Tahun 1945 tentunya tidak dapat dipisahkan dari keberadaan Pancasila sebagai dasar negara dan sumber dari segala hukum yang menjadi jiwa bangsa Indonesia. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa konsep negara hukum yang dianut dan diterapkan di Indonesia bukanlah konsep negara hukum *rechtstaat* ataupun *rule of law*, melainkan menganut dan menerapkan konsep negara hukum yang sesuai dengan kondisi jiwa bangsa Indonesia yakni Konsep Negara Hukum Pancasila.

Berkenaan dengan konsep negara hukum Pancasila, Mahfud M. D juga memberikan pandangannya, yang menjelaskan bahwa: “Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang prismatic, karena konsep negara hukum Pancasila merupakan gabungan dari unsur-unsur yang berbeda dalam konsep negara *rechtstaat* dan *rule of law*, ke dalam satu konsep yang menyatu pada konsep negara hukum Indonesia.”³⁷

Konsep *prismatic* dalam Negara Hukum Pancasila dapat pula disebut konsep hukum integratif, yaitu memadukan dua konsep hukum, sehingga prinsip “kepastian hukum” dalam konsep *rechtstaat* dipadukan dengan prinsip “keadilan” yang terdapat dalam “*rule of law*”. Negara Indonesia tidak memilih salah satunya

³⁶Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Bandung : Nusa Media, 2014, h. 42.

³⁷Moh. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta : Rajawali Pers, 2011, h, 24.

darinya, melainkan memasukkan unsur-unsur yang baik dari keduanya konsep negara hukum tersebut.³⁸

Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang dikembangkan dan diterapkan di Indonesia yang menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Berdasarkan teori hukum berjenjang yang dikemukakan oleh Hans Kelsen atau yang lebih dikenal dengan *stufentheorie*, maka susunan aturan perundang-undangan secara hirarkie tersusun sebagai berikut : Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*); Aturan dasar negara (*Staats Grundgesetz*); Undang-undang formal (*Formell Gesetz*); dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*).³⁹

Ajaran *stufentheorie* berpendapat bahwa suatu sistem hukum adalah suatu hierarkis dari hukum di mana suatu ketentuan hukum tertentu bersumber pada ketentuan hukum yang lainnya yang lebih tinggi. Sebagai ketentuan hukum yang paling tinggi adalah *grundnorm* atau norma dasar yang bersifat hipotesis.

Teori hukum murni (*pure theory of law*) dalam pandangan Hans Kelsen, menggunakan norma dasar sebagai dasar hipotesis. Dengan mempertimbangkan bahwa norma dasar adalah sah, maka sistem hukum yang berdasarkan pada norma dasar juga harus dianggap sah.⁴⁰ Norma fundamental negara adalah norma yang

³⁸*Ibid*, h. 26.

³⁹*Ibid*, h. 88-89.

⁴⁰Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, Bandung: Nusa Media, 2010, h. 89.

merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staats verfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.

Menurut Hans Nawiasky, bahwa “norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staats grund norm* melainkan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi”⁴¹

Berdasarkan *stufentheorie* yang dikembangkan Hans Kelsen dan teori *Staatsfundamentalnorm* yang dikembangkan oleh Nawiaky, dapat dikatakan bahwa struktur tata hukum Indonesia adalah: *Staatsfundamentalnorm* di Indonesia adalah Pancasila dan (Pembukaan UUD 1945). *Staatsgrund gesetz* di Indonesia adalah Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan; *Formell Gesetz* di Indonesia adalah Undang-Undang; Sedangkan *Verordnungen Autonome Satzung* di Indonesia adalah secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati/Walikota.

Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia akan menjadi penyaring bagi bangsa Indonesia terhadap paham-paham yang bertentangan dengan nilai dasarnya. Secara historis kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dapat merujuk pada beberapa peristiwa penting sebagai fakta sejarah yang menempatkan Pancasila sebagai dasar negara.

⁴¹*Ibid*, h. 90.

Peristiwa penting yang menjadi fakta sejarah tersebut dapat dilihat mulai dari Sidang Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 29-31 Mei 1945, pidato Ir. Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945, penyusunan “Piagam Jakarta” pada tanggal 22 Juni 1945, sampai pada pengesahaan UUD NRI 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945.⁴² Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia, pada hakikatnya merupakan sumber dari segala sumber hukum dalam negara Republik Indonesia, yang meliputi suatu pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum, cita-cita moral yang luhur, yang meliputi suasana kejiwaan dan watak bangsa Indonesia, yang pada tanggal 18 Agustus 1945, telah dipadatkan dan di abstraksikan oleh pendiri negara, menjadi lima sila, dan ditetapkan secara yuridis formal menjadi dasar filsafat negara Republik Indonesia.⁴³ Selain itu, Pancasila juga merupakan cerminan dari jiwa dan cita-cita hukum bangsa Indonesia merupakan dasar dalam penyelenggaraan bernegara dan yang menjadi sumber dari segala sumber hukum sekaligus sebagai cita hukum (*recht-idee*), baik tertulis maupun tidak tertulis di Indonesia. Cita hukum inilah yang mengarahkan hukum pada cita-cita bersama bangsa Indonesia.⁴⁴ Dalam pengertian yang bersifat yuridis kenegaraan, Pancasila berfungsi sebagai dasar negara tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yang dengan jelas menyatakan:

Maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil beradab, Persatuan

⁴²Dewan Ketahanan Nasional, *Modul Konsep Bela Negara*, Jakarta: Sekretarian Jenderal Ketahanan Nasional, 2018, h. 51.

⁴³Alwi Kaderi, *Pendidikan Pancasila Perguruan Tinggi*, Banjarmasin: Antasari Press, 2015, h. 94.

⁴⁴Muhammad Rakhmat, *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Bandung: CV. Warta Bagja, 2017, h. 22.

Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁴⁵

Memperhatikan posisi atau penempatan Pancasila pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dapat dipahami bahwa fungsi pokok Pancasila sebagai dasar negara pada hakikatnya adalah sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum di Indonesia, sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPRS (Nomore XX/MPRS/1966 *Jo* Ketetapan MPR No.IX/MPR/1978). Hal ini mengandung konsekuensi yuridis, bahwa seluruh peraturan perundang-undangan Republik Indonesia (Ketetapan MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya yang dikeluarkan oleh negara dan pemerintah Republik Indonesia) harus sejiwa dan sejalan dengan Pancasila. Dengan kata lain, isi dan tujuan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia tidak boleh menyimpang dari jiwa Pancasila.

Penempatan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* di Indonesia pertama kali disampaikan oleh Notonagoro, yang mengatakan bahwa :

Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) atau merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai dasar falsafah hidup bangsa (*staatsfundamentalnorm*), maka setiap pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari pandangan dan nilai-nilai filosofi Pancasila.⁴⁶

Penempatan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* sama halnya dengan menempatkan Pancasila di atas UUD NRI 1945. Jika demikian, Pancasila tidak

⁴⁵*Ibid.*

⁴⁶Zainal Asikin, *Mengenai Filsafat Hukum*, Bandung: Rineka Cipta, 2010, h. 87.

termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada di atas konstitusi. Untuk membahas permasalahan ini dapat dilakukan dengan melacak kembali konsepsi norma dasar dan konstitusi menurut Kelsen dan pengembangan yang dibuat oleh Nawiasky, serta melihat hubungan norma antara Pancasila dan UUD NRI 1945.

Nilai-nilai Pancasila dijabarkan dalam norma-norma dasar Pancasila yang terkandung dan tercermin dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Nilai atau norma dasar yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI 1945 ini tidak boleh berubah atau diubah, karena itu adalah pilihan dan hasil kesepakatan (*consensus*) bangsa. Perwujudan dan pelaksanaan nilai-nilai instrumental adalah pasal-pasal dari UUD NRI 1945 yang dapat mengalami perubahan sesuai dengan tuntutan jaman, seperti amandemen UUD NRI 1945 di era reformasi ini.⁴⁷

Sebagai contoh, perubahan instrumental yang terjadi dalam amandemen UUD NRI 1945, adalah pemilihan Presiden yang berubah dari MPR kepada pemilihan secara langsung oleh rakyat. Sedangkan nilai-nilai praksis yang tercermin dari undang-undang, peraturan pemerintah dan seterusnya berhubungan erat dengan kenyataan kehidupan yang terjadi di dalam masyarakat. Baik nilai-nilai instrumental maupun nilai praksis harus tetap mengandung jiwa dan semangat yang sama dengan nilai dasarnya, yaitu Pancasila atau Pembukaan UUD NRI 1945. Hans Kelsen mengemukakan bahwa:

Validitas norma-norma hukum dengan menggambarkannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara. Jika bertanya mengapa konstitusi itu valid, mungkin dapat menunjuk pada konstitusi lama yang akhirnya mencapai beberapa konstitusi hingga konstitusi pertama yang ditetapkan oleh individu atau semacam majelis. Validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, *postulat* yang final, di mana validitas semua

⁴⁷Muhammad Rakhmat, *Op.cit.*, h. 23.

norma dalam tata aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu norma mengikat, hanya dalam kondisi dipresuposisikan sebagai valid. Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah *trancendental logical pressuposition*.⁴⁸

Lebih lanjut Hans Kelsen-Hans Nawiaski mengemukakan bahwa semua norma hukum adalah memiliki satu tata aturan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali, secara langsung atau tidak, kepada konstitusi pertama. Bahwa konstitusi pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang diprepositikan, dan formulasi preposisi tersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini.⁴⁹

Norma dasar adalah presuposisi atas validitas konstitusi pertama. Norma dasar tidak dibuat dalam prosedur hukum oleh organ pembuat hukum. Norma ini valid tidak karena dibuat dengan cara tindakan hukum, tetapi valid karena dipresuposisikan valid, dan dipresuposisikan valid karena tanpa presuposisi ini tidak ada tindakan manusia dapat ditafsirkan sebagai hukum, khususnya norma pembuat hukum.⁵⁰

Logika Kelsen sering dipahami secara salah dengan mencampuradukkan antara presuposisi validitas dan konstitusi, dan mempertanyakan manakah yang merupakan norma dasar (*grundnorm*). Hal inilah yang selanjutnya diselesaikan oleh Hans Nawiasky dengan membedakan antara *staatsfundamentalnorm* dengan *Staat Sgrund Gesetz* atau *Grundnorm* dengan alasan bahwa *grundnorm* pada dasarnya

⁴⁸Hans Kelsen, *Op.cit.*, h. 115.

⁴⁹*Ibid.*

⁵⁰*Ibid.*, h. 116.

tidak berubah sedangkan *staatsfundamentalnorm* dapat berubah seperti melalui kudeta atau revolusi.⁵¹

Pemikiran dan pandangan Hans Nawiasky juga sejalan dan bisa diintegrasikan dengan pandangan gurunya Hans Kelsen. Hans Kelsen juga menyatakan bahwa konstitusi memang dibuat sulit untuk diubah karena dengan demikian menjadi berbeda dengan norma hukum biasa.⁵²

Selain itu, Hans Kelsen juga menyebutkan bahwa suatu tata hukum akan kehilangan validitasnya secara keseluruhan jika terjadi kudeta atau revolusi yang efektif. Kudeta atau revolusi adalah perubahan tata hukum selain dengan cara yang ditentukan oleh tata hukum itu sendiri. Kudeta atau revolusi menjadi fakta hilangnya presuposisi validitas konstitusi pertama dan digantikan dengan presuposisi yang lain. Tata hukum yang berlaku adalah sebuah tata hukum baru meskipun dengan materi yang sama dengan tata hukum lama.⁵³

Mengacu pada pandangan Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, dapatlah dipahami bahwa *staatsfundamentalnorm* yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky, menegaskan bahwa presuposisi validitas konstitusi pertama yang telah lebih dulu dikemukakan oleh Kelsen sebagai norma dasar. Sedangkan *Staatsgrund Gesetz*-nya, menurut Hans Nawiasky adalah konstitusi dalam pandangan Kelsen. Berkenaan dengan Hierarki norma hukum di Indonesia, maka muncul suatu pertanyaan yang mendasar, yaitu mengenai apakah Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm* atau merupakan bagian dari konstitusi. Mengingat

⁵¹Zainal Asikin, *Op.cit*, h. 105.

⁵²Hans Kelsen, *Op.cit*, h. 124-125.

⁵³Zainal Asikin, *Op.cit*, h. 105.

Pancasila lahir dan dirumuskan dalam persidangan Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada saat membahas dasar negara, khususnya dalam pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945.

Berdasarkan penjelasan teori tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa struktur tata hukum Indonesia telah menjadikan Pancasila sebagai norma dasar negara (*staatsfundamentalnorm*) dan Pembukaan UUD 1945 sebagai *Staatsgrund Gesetz* berupa Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan, dan Undang-Undang sebagai *formell gesetz*, sedangkan peraturan yang secara hirarkies berada di bawah undang-undang mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati/Walikota adalah sebagai *Verordnungen Autonome Satzung*. Hal ini berarti bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah mengacu pada nilai-nilai Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia.

Teori negara hukum cukup relevan dijadikan sebagai teori dasar (*grand theory*) dalam penelitian disertasi ini. Teori negara hukum dapat digunakan untuk menganalisis setiap permasalahan dan pembahasan dalam penelitian disertasi ini, yaitu mengenai hakikat kepentingan umum dalam kaitannya dengan pelaksanaan kewenangan *deponaring* oleh Jaksa Agung, mengenai karakteristik dari kewenangan *deponaring* oleh Jaksa Agung dalam kaitannya dengan pelaksanaan asas *Opportunitas* oleh Jaksa Agung, mengenai rekonstruksi pelaksanaan kewenangan *deponaring* oleh jaksa agung terhadap pencapaian keadilan dalam penegakan hukum pidana.

b. Teori Kewenangan (sebagai *middle theory*)

Kewenangan dan wewenang suatu lembaga dalam konteks negara Indonesia sebagai negara hukum diperoleh dan didasari oleh hukum. Hal ini berarti bahwa kewenangan dan wewenang tersebut haruslah berdasarkan undang-undang dan/atau dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, jika dalam pelaksanaan dari wewenang tersebut merupakan bagian dari diskresi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah atau penegak hukum.

Secara prinsip, tindakan pemerintah berdasarkan hukum dan/atau peraturan perundang-undangan atau berdasarkan kewenangan memang dianut oleh setiap negara yang berdasarkan hukum, termasuk negara Indonesia. Namun dalam praktik penerapannya prinsip tersebut tidaklah sama dalam suatu negara hukum, ada yang menerapkannya secara ketat dan ada pula yang menerapkan prinsip tersebut dalam hal-hal tertentu saja, yaitu untuk tindakan pemerintah yang bersifat fundamental, sedangkan untuk hal-hal tertentu prinsip tersebut diabaikan.⁵⁴

Kewenangan merupakan bagian dari kekuasaan, sebab hakikatnya suatu kewenangan itu adalah kekuasaan yang dilembagakan (*institutionalized power*) atau kekuasaan yang diabsahkan sehingga menjadi suatu kekuasaan yang formal atau sah (*formal power*). Kewenangan yang merupakan bagian dari kekuasaan itu biasanya diperoleh secara konstitusional, karena itu pulalah kekuasaan bisa diperoleh secara inskontitusional. Dalam hal ini, konstitusional diartikan secara luas dan dalam arti sempit.⁵⁵

⁵⁴Ridwan, H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2008, h. 93.

⁵⁵Bambang Waluyo, *Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2016, h. 216

Mariam Budiarjo mengatakan bahwa: “Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau sekelompok orang, yang dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara, maka tingkah laku itu diharapkan sesuai dengan tujuan dan cita-cita suatu bangsa dan negara.”⁵⁶

Lebih lanjut, Ramlan Surbakti menerangkan bahwa kekuasaan merupakan kemampuan sumber-sumber pengaruh yang dimiliki untuk mempengaruhi perilaku pihak lain, sehingga pihak lain berperilaku sesuai dengan kehendak pihak yang mempengaruhi.⁵⁷

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (hukum administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Wewenang dapat diartikan sebagai kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum oleh badan publik atau lembaga-lembaga negara.⁵⁸

Berkenaan dengan wewenang yang dimiliki dari suatu lembaga dan dalam kaitannya dengan pelaksanaan kewenangan, Prajudi Atmosudirdjo, memberikan penjelasan sebagai berikut:

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari

⁵⁶Mariam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2007, h. 35

⁵⁷Ramlan Surbakti, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Ganesha Ilmu, 2001, h. 58

⁵⁸SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, 1998, h. 154.

kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdil* tertentu saja. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang sendiri adalah suatu kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.⁵⁹

Menurut H.D Stoud, kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Ada dua unsur penting yang terkandung dalam suatu kewenangan, yaitu : adanya aturan hukum dan sifat hubungan hukum.⁶⁰

Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan bahwa: “suatu peraturan perundang-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan atau dibentuk berdasarkan kewenangan”. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kewenangan segala sesuatu tindakan atau pun keputusan hukum maupun produk hukum yang dihasilkan suatu lembaga hanya dipandang mempunyai legitimasi atau kekuatan mengikat, jika dihasilkan berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.

Max Weber sebagaimana dikutip oleh Soerjono Soekanto membedakan kewenangan ke dalam 4 (empat) kelompok, yaitu :

- 1) Wewenang kharismatis, yaitu bentuk kewenangan yang bersifat tradisional yang didasari pada suatu kemampuan khusus yang melekat pada diri seseorang.

⁵⁹Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2006, h. 29.

⁶⁰H.S. Salim, dan Erlies Septiana Nurbani, *Op.cit*, h. 183

- 2) Wewenang yang tidak resmi, yaitu tindakan atau hubungan timbak-balik yang timbul antara pribadi yang sifatnya rasional dan sifat ditentukan oleh masing-masing pihak yang saling berhubungan.
- 3) Wewenang pribadi, yaitu suatu wewenang yang didasarkan pada tradisi dan/atau kharismatik.
- 4) Wewenang terbatas adalah wewenang yang sifatnya terbatas, dalam arti tidak mencakup semua sektor atau bidang kehidupan, akan tetapi hanya terbatas pada satu sektor atau bidang saja. Misalnya, seorang Jaksa Agung di Indonesia yang mempunyai wewenang untuk melakukan *deponaring* terhadap suatu perkara berdasarkan pada asas *Opportunitas*.⁶¹

Konsep tentang wewenang dapat ditelaah berdasarkan teori kewenangan.

Berdasarkan teori kewenangan, pada dasarnya sumber wewenang yang dimiliki oleh lembaga/pejabat pemerintah atau penegak hukum dapat diperoleh dari tiga cara, yaitu: wewenang atribusi, delegasi, dan wewenang mandataris.⁶² Masing-masing wewenang tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

Wewenang yang diperoleh secara “*atribusi*”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan TUN yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau jabatan TUN yang satu kepada yang lain.⁶³

Mengenai wewenang mandat (*mandataris*), tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah

⁶¹Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2007, h. 280

⁶²*Ibid.*, h. 29.

⁶³Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Harapan, 1993, h. 90.

hubungan internal”.⁶⁴ Lebih lanjut, mengenai kewenangan pemerintahan Philipus

M. Hadjon, memberikan penjelasan sebagai berikut:

Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.⁶⁵

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Adapun dasar hukum, bahwa wewenang memiliki dasar hukum, sedangkan konformitas hukum mengandung makna adanya standard dari pelaksanaan wewenang.⁶⁶

Penggunaan teori kewenangan dalam penelitian disertasi ini bertujuan untuk menganalisis permasalahan kedua yang dikemukakan dalam penelitian ini, yaitu mengenai mengenai karakteristik dari kewenangan *deponaring* oleh Jaksa Agung dalam kaitannya dengan pelaksanaan asas *Opportunitas* oleh Jaksa Agung.

c. Teori *Opportunitas* (sebagai *applied theory*).

Wewenang penuntutan yang dipegang oleh penuntut umum disebut sebagai *dominus litis*. Kata ini berasal dari bahasa latin, yaitu *dominus* yang artinya pemilik. Sehingga seorang hakim tidak dapat meminta supaya suatu tindak pidana diajukan kepadanya, melainkan hakim hanya bersifat menunggu kapan penuntut umum

⁶⁴Ridwan, H.R. *Op.cit.*, h. 74-75.

⁶⁵Philipus, M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, h. 7.

⁶⁶Philipus, M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*. Surabaya : Fakultas Hukum Unair, 1998, h. 2.

mengajukan suatu perkara ke muka persidangan.⁶⁷ Sebagai lembaga yang berfungsi melakukan penuntutan, dalam pelaksanaan kewenangan dan wewenang penuntutan oleh penuntut umum, terdapat dua asas penting yang perlu mendapat perhatian, yaitu asas legalitas dan asas *Opportunitas*.

Asas *Opportunitas* menyatakan bahwa penuntut umum tidak wajib menuntut seseorang yang melakukan tindak pidana, jika menurut pertimbangannya akan merugikan kepentingan umum.⁶⁸ Kewenangan untuk tidak menuntut suatu perkara pidana (*criminal*) yang dimiliki oleh Jaksa Agung hakikatnya sudah dikenal sejak masa sebelum Indonesia merdeka berdasarkan pada prinsip “*nolle prosequi*” sebagai hak prerogatif dari Jaksa Agung sebelum perkara diteruskan ke pengadilan. C. Hamton, mengatakan bahwa, dalam suatu proses perkara pidana terdapat kemungkinan untuk tidak meneruskan perkara pidana ke pengadilan.⁶⁹ Secara teoritis dan praktis, kewenangan penuntut umum tidak menuntut suatu perkara pidana didasari kepentingan masyarakat (umum) dan kepentingan ketertiban hukum. Kedua persoalan tersebut harus saling mempengaruhi satu sama lain, dalam arti yang sebaik-baiknya. Hal ini berarti bahwa kewenangan penuntut umum untuk melakukan *deponaring* yang merupakan bagian dari penerapan asas *Opportunitas* sesungguhnya merupakan dari pelaksanaan kebijakan oleh Jaksa Agung dalam rangka penegakan hukum.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah, apakah kewenangan *deponaring* oleh Jaksa Agung sama dengan kebijakan diskresi kepolisian sebagaimana diatur

⁶⁷Andi Hamzah, *Hukum Acara Peradilan Pidana di Indonesia*, Jakarta : PT Rajagrafindo Persada, 2014, h. 8.

⁶⁸*Ibid*, h. 16

⁶⁹Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1998, h. 42

dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta (UU No. 2/2002 tentang Polri), yang menentukan bahwa : “untuk kepentingan umum pejabat kepolisian dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri”.

Apabila memperhatikan kewenangan diskresi yang diberikan kepada institusi kepolisian, kemudian membandingkannya dengan kewenangan *deponaring* Jaksa Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, maka antara kewenangan *deponaring* yang dimiliki Jaksa Agung dan kewenangan diskresi yang dimiliki oleh Kepolisian terlihat memiliki persamaan, di mana pelaksanaan wewenang *deponaring* oleh Jaksa Agung dan dilaksanakan berdasarkan pada pertimbangan “demi kepentingan umum”, sehingga keputusan untuk menyampingkan perkara sangat bergantung pada keputusan Jaksa Agung.

Jhon Salindeho, memaknai kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan Hamkamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.⁷⁰ Berdasarkan pandangan tersebut, maka penggalan makna kepentingan umum dari hukum positif diperlukan sebagai salah satu pendekatan untuk menemukan syarat dan kriteria kepentingan umum.

⁷⁰Adrian, Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta : Sinar Grafika, 2007, h. 59

Menurut Maria S.W Soemardjono sebagaimana dikutip oleh Adrian Sutedi, bahwa konsep kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya” (*socially profitable atau for public use, atau actual use by the public*).⁷¹

Pemaknaan kepentingan umum harus tercermin bahwa antara kepentingan umum dan kepentingan individu terdapat keseimbangan secara serasi dan seimbang, maka di sini berlaku teori keseimbangan, sebagaimana yang dikatakan oleh Reinach dan Notonegoro, bahwa antara kepentingan umum hendaknya seimbang dengan kepentingan pribadi.⁷²

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa istilah kepentingan umum agar jelas dan memenuhi rasa keadilan masyarakat tidak cukup dipahami secara *legalistic-formalistik*, namun harus diintegrasikan menurut metode penemuan hukumnya.⁷³ Konsep kepentingan umum yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan hakikatnya tidak saja hanya memenuhi peruntukan dari kepentingan umum saja, tetapi juga harus ada kemanfaatan dari kepentingan umum.

Memperhatikan substansi Pasal 34A UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, dapat dilihat adanya rumusan yang hampir sama dengan kewenangan diskresi kepolisian, yang berbunyi: “untuk kepentingan penegakan hukum, Jaksa dan/atau Penuntut Umum dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kode etik.”

⁷¹*Ibid*, h. 69

⁷²*Ibid*.

⁷³Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum...*, *Op.cit*, h. 135

Pelaksanaan asas *Opportunitas* yang secara implisit terkandung dalam wewenang Penuntut Umum yang menghendaki agar penuntut umum dalam suatu perkara tindak pidana dengan tidak mengurangi kewenangan untuk bertindak karena jabatannya, jika dipandang perlu dapat untuk melakukan sesuatu tindakan yang bertentangan dengan tugas dan fungsinya yang seharusnya, yaitu untuk tidak mengadakan penuntutan terhadap suatu perkara pidana dengan mengesampingkan perkara tersebut berdasarkan pada asas *Opportunitas* yang diatur dalam UU Kejaksaan.

Kebijakan tersebut didasari pada pertimbangan bahwa penuntut umum memperkirakan penuntutan terhadap perkara tersebut akan membawa kerugian yang lebih daripada keuntungan yang diperoleh, terlebih lagi dilihat dari aspek kepentingan umum, kenegaraan dan pemerintahan. Hal ini pulalah yang mendasari mengapa Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi di Indonesia ini diberikan kewenangan dan/atau wewenang untuk tidak melakukan penuntutan suatu perkara ke Pengadilan atas dasar kepentingan umum.

Penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI menyebutkan, bahwa yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Dalam mendasarkan pertimbangan dan penilaiannya, Jaksa Agung akan melihatnya pula dari segi kepentingan masyarakat luas, terutama dari segi falsafah hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila.

Pancasila sebagai dasar negara yang mengutamakan sikap dasar untuk mewujudkan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam hubungan sosial

antara manusia pribadi dengan manusia lainnya untuk mencapai atau memperoleh kepentingannya. Jelas bahwa kebijakan penuntutan untuk kepentingan umum dipercayakan dan dipertanggungjawabkan pada Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi. Di mana dengan adanya asas *Opportunitas* merupakan lembaga yang dibutuhkan dalam penegakan hukum demi menjamin stabilitas dalam suatu negara hukum.

Satu hal yang perlu untuk dijelaskan dan dipahami dari pelaksanaan wewenang Jaksa Agung untuk melakukan *deponaring* adalah makna dari “demi kepentingan umum” dalam *penseponeran* perkara itu sendiri. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP (selanjutnya disebut PP. No. 92/2015 tentang P-KUHAP) memberikan penjelasan sebagai berikut: “Dengan demikian kriteria “demi kepentingan umum” dalam penerapan asas *Opportunitas* di Indonesia didasarkan untuk kepentingan negara dan untuk kepentingan masyarakat.” Berdasarkan ketentuan KUHAP, maka penerapan asas *Opportunitas* masih diberi sebagai pengecualian, sesuai Pasal 77 KUHAP. Namun, dalam penerapan asas *Opportunitas* masih sering terjadi kekaburan antara penghentian penuntutan dengan penyampingan perkara, sebagaimana diungkap oleh M. Yahya Harahap, sebagai berikut:

- 1) Pada penyampingan atau *Deponaring* perkara, perkara yang bersangkutan memang cukup alasan dan bukti untuk diajukan dan diperiksa di muka sidang pengadilan. Berdasarkan fakta dan bukti yang ada, kemungkinan besar terdakwa dapat dijatuhi hukuman, akan tetapi perkara yang cukup bukti ini, “sengaja dikesampingkan” dan tidak dilimpahkan ke sidang pengadilan oleh pihak penuntut umum atas alasan “demi untuk kepentingan umum”. Disinilah sifat diskriminatifnya asas tersebut yang tidak saja mengabaikan asas kepastian hukum dalam suatu Negara

- hukum, tetapi juga telah mengorbankan asas persamaan dimuka hukum dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
- 2) Pada penghentian penuntutan, alasannya bukan didasarkan pada kepentingan umum, akan tetapi semata-mata didasarkan pada alasan kepentingan hukum itu sendiri, berupa : 1) Perkara yang bersangkutan tidak mempunyai pembuktian yang cukup; 2) Apa yang dituduhkan kepada terdakwa bukan merupakan tindak pidana (kejahatan atau pelanggaran);
 - 3) Perkara ditutup atas dasar demi hukum atau *set aside* yang mencakup : tersangka/ terdakwa meninggal dunia pasal 77 KUHP; alasan *nebis inidem* pada pasal 76 KUHP; kadaluwarsa (lewat waktu) diatur dalam pasal 78 – 80 KUHP.⁷⁴

Soepomo, mengatakan bahwa baik di negeri Belanda maupun di “Hindia Belanda” berlaku yang disebut asas “*Opportunitas*” dalam tuntutan pidana. Artinya Badan Penuntut Umum berwenang untuk tidak melakukan suatu penuntutan, jikalau adanya tuntutan itu dianggap tidak “*opportuun*,” atau tidak berguna untuk kepentingan masyarakat.”⁷⁵

Lebih lanjut, Andi Hamzah memberikan penjelasan mengenai penerapan asas *Opportunitas* dalam penegakan hukum pidana, yang mengatakan bahwa :

“...sama dengan zaman kolonial yang hanya Jaksa Agung (*Procureur Generaal*) yang boleh menyampingkan perkara demi kepentingan umum. Wewenang itu tidak diberikan kepada Jaksa biasa. Hal itu disebabkan tidak dipercayainya mereka melaksanakan yang demikian penting itu. Jika asas ini dijalankan dengan baik, maka akan mengurangi beban pengadilan untuk tidak sibuk mengurus perkara kecil.”⁷⁶

⁷⁴M.Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP*, Jakarta :Sinar Grafika, 2009, h. 436

⁷⁵Soepomo, *Sistem Hukum Di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Jakarta : Pradnya Paramita, 1981, h. 137

⁷⁶Andi Hamzah, "*Reformasi Penegakan Hukum*," Pidato Pengukuhan diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta, 23 Juli 1998, h. 10

Pada kesempatan yang sama dalam pidato pengukuhan sebagai Guru Besar di Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Andi Hamzah mengemukakan bahwa:

“... di Negara Jepang dan Belanda, patokan untuk deponari berdasarkan pada asas *Opportunitas* ialah menyangkut perkara kecil (*trivial cases*), usia lanjut (*old age*), dan kerugian sudah diganti (*damage has been settled*). Asas ini telah dikembangkan dengan kemungkinan pengenaan syarat tertentu antara lain dengan membayar denda (*transactie*). Di Jerman, penyimpangan perkara dilakukan dengan syarat dan tanpa syarat. Hanya harus meminta izin hakim, karena mereka menganut asas legalitas, yang mana permohonan izin pada umumnya diberikan.⁷⁷

Kondisi yang berbeda dapat dilihat pada kewenangan diskresi yang dimiliki oleh Kejaksaan di Negara Norwegia yang diberikan sejak tahun 1887. Kewenangan yang dimiliki Kejaksaan di Norwegia lebih luas jika dibandingkan dengan kewenangan diskresi para jaksa di negeri Belanda dan Jepang. Para Jaksa di Norwegia bahkan boleh menjatuhkan hukuman di luar pengadilan, demikian menurut Hakim Agung Helge Röstad (UNAFEI Report, 1986). Pengenaan sanksi atau tindakan tersebut dikenal dengan sebutan *patale unnlatese*. Untuk perkara-perkara yang lebih berat, mereka harus meminta persetujuan Jaksa Agung, sehingga Jaksa di Norwegia disebut semi *judge*.⁷⁸

Sementara itu, para Jaksa Amerika (*US Attorney, Country Attorney, District Attorney* dan *State Attorney*) tidak mengenal asas *Opportunitas*, melainkan hanya mengenal “*plea bargaining*” yang menentukan Jaksa dapat mengurangi tuntutan dengan adanya pengakuan terdakwa. Para Jaksa Amerika hampir otonom dalam melaksanakan wewenang diskresi (*discretionary power*), yaitu dimulai dari sejak

⁷⁷*Ibid*, h. 11

⁷⁸RM. Surachman, *Mozaik Hukum I*, Jakarta : CV. Sumber Ilmu Jaya, 1996, h. 72

awal penyidikan sampai pada pasca persidangan. Keputusan untuk menuntut ataukah tidak, hampir bebas sepenuhnya dari orang-orang atau badan lain. Para Jaksa Amerika dapat menghentikan penuntutan atau berkompromi (*plea bargaining*). Seorang terdakwa dapat mengaku bersalah sebelum persidangan di mulai. Apabila Jaksa setuju, maka jaksa yang bersangkutan dapat mengurangi dakwaan atau memberi rekomendasi kepada pengadilan agar menjatuhkan pidana yang lebih ringan.⁷⁹

Perkembangan penerapan pengenyampingan perkara (*deponaring*) di beberapa negara yang menganut asas *Opportunitas* pemaknaannya telah bergeser, yang tidak hanya didasari pada alasan kepentingan umum, namun didasari pada pertimbangan yang cukup bervariasi di dalam rangka diskresi penuntutan. Penyampingan perkara atau diskresi penuntutan, pada umumnya berkaitan dengan upaya penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten proces*), yang diatur dalam Pasal 82 KUHP. Lebih luas lagi, jangkauan dari penerapan *deponaring* oleh Jaksa dikenal pula yang disebut penuntutan dengan syarat (*voorwaardelijk vervolging*).⁸⁰

Adanya diskresi penuntutan oleh Jaksa, maka akan membuka kesempatan bagi penuntut umum untuk menjaring kasus-kasus pidana lebih efektif sebelum penuntutan dengan menanggukhan penuntutan, sehingga pelaku dapat merehabilitir dirinya sendiri. Hal dikemukakan *United Nations Asia and Far East Institute*

⁷⁹Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana...*, *Op.cit*, h. 50

⁸⁰Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Yogyakarta : Yayasan Penerbit Gajah Mada, 1982, h. 31

(UNAFEI) yang mengemukakan beberapa manfaat diskresi penuntutan, yakni sebagai berikut:

- 1) *It allows effective screening of cases before prosecution;*
- 2) *It afford the prosecutions it suspend prosecution in suitable cases thus allowing the accused himself;*
- 3) *It also allows promulgation of criminal policy guidelines at the time.*⁸¹

Apabila kewenangan ini didistribusikan kepada Jaksa Penuntut Umum di Indonesia, maka akan lebih dapat dijamin terciptanya asas peradilan pidana secara cepat, sederhana dan biaya ringan yang bertumpu pada keadilan dalam reformasi hukum dan era globalisasi. Kewenangan dimaksud selaras dengan sistem peradilan pidana yang diatur oleh KUHAP dan UU Kejaksaan.

d. Teori Politik Pidanaan (sebagai *applied theory*).

Penggunaan asas *Opportunitas* pada *Openbaar Ministerie* di Belanda dengan menganggap penggunaan diskresi oleh penuntutan umum menjadi suatu bentuk keharusan (wajib) telah memberikan hasil yang positif dalam penegakan hukum, yaitu penegakan hukum menjadi lebih efektif dan efisien. Kondisi yang ada di Indonesia, menunjukkan bahwa sistem pidanaan dengan penggunaan asas *Opportunitas* di Indonesia merupakan implikasi dari politik pidanaan yang masih bersifat represif dan *primum remedeum*.⁸²

Perkembangan pembaharuan hukum pidana dan politik hukum pidana menunjukkan adanya pergeseran dari sistem pidanaan yang semula cenderung

⁸¹*Ibid.*

⁸²Muhammad Yodi Nugraha, *Optimalisasi Asas Opportunitas Pada Kewenangan Jaksa Guna Meminimalisir Dampak Primum Remedium Dalam Pidanaan*, (Jurnal Ilmu Hukum, Vol, 6. No. 1. Desember 2020, h. 213-236), h. 214.

menerapkan prinsip *primum remedeum*⁸³ ke arah *ultimum remedium*⁸⁴, dalam penegakan hukum pidana. Pembaharuan hukum pidana yang mengarah pada penerapan asas *ultimum remedium* kemudian menimbulkan suatu konsep baru dalam penyelesaian perkara pidana, yaitu adanya penyelesaian suatu perkara dengan pendekatan *restorative justice*. Keadilan Restoratif sebagai bagian dari penyelesaian perkara pidana haruslah diberikan tempat dalam peraturan perundangan yang juga disertai dengan landasan/teori hukumnya.

Keadilan restoratif (*restorative justice*) yang dimaksud adalah dalam konsep hukum pidana, bukan hukum perdata/privat dan juga harus dibedakan dengan mediasi dalam hukum perdata/privat, yang merupakan salah satu jenis *Alternative Dispute Resolution* (ADR).⁸⁵ Perspektif hukum pidana, penghapusan suatu pemidanaan tentunya erat kaitannya dengan proses dalam pengadilan (*court settlement*) mulai dari penyidikan, penuntutan, persidangan dan eksekusi. Sementara itu, penyelesaian perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif dapat dilakukan di luar pengadilan atau yang dikenal dengan istilah mediasi penal (*penal mediation*) dan sering juga disebut dengan berbagai istilah, antara lain : "*mediation in "criminal cases"*" atau "*mediation in penal matters*" yang dalam istilah Belanda disebut *strafbemiddeling*, dalam istilah Jerman disebut "*Der*

⁸³*Primum Remedium* adalah menempatkan hukum pidana yang diberlakukan sebagai pilihan utama, hukum pidana sebagai alat utama dalam penegakan hukum, bukan lagi menjadi obat terakhir melainkan obat pertama untuk membuat jera orang yang melakukan pelanggaran yang bersifat pidana. Lihat, Alvi Syahrin, dkk, *Ketentuan Pidana Korporasi Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta : Prenada Kencana Media Group, 2019, h. 67

⁸⁴*Ultimum Remedium*, memiliki pengertian bahwa apabila suatu perkara dapat ditempuh melalui jalur lain seperti hukum perdata ataupun hukum administrasi hendaklah jalur tersebut ditempuh sebelum mengoperasionalkan hukum pidana, *Ibid.*, h. 70.

⁸⁵Barda Nawawi Arief, *Mediasi Penal Sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Pidana*, Semarang : Undip Press, 2016, h. 2

Aubergerichtliche Tatausgleich” (disingkat dan dalam istilah Perancis disebut *de mediation ponale*). Karena mediasi penal terutama mempertemukan antara pelaku tindak pidana dengan korban, maks mediasi penal ini sering juga dikenal dengan istilah ”*Victim-Offender Mediation*” (VOM), *Tater-Opfer-Ausgleich* (TOA), atau *Offender-victim Arrangement* (OVA).⁸⁶

Politik hukum pidana adalah bagaimana hukum pidana dapat dirumuskan dengan baik dan memberikan pedoman kepada pembuat undang-undang (kebijakan legislatif), kebijakan aplikasi (kebijakan yudikatif) dan pelaksanaan hukum pidana (kebijakan eksekutif). Kebijakan legislatif merupakan tahap yang sangat menentukan bagi tahap-tahap berikutnya karena pada saat perundang-undangan pidana hendak dibuat maka sudah ditentukan arah yang hendak dituju dengan dibuatnya undang-undang tersebut.⁸⁷ Dengan kata lain, perbuatan-perbuatan apa yang dipandang perlu untuk dijadikan sebagai sesuatu perbuatan yang dilarang oleh hukum pidana, kesemuanya itu berkaitan dengan proses kriminalisasi.

Sudarto, mengartikan bahwa kriminalisasi sebagai proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses itu diakhiri dengan terbentuknya undang-undang, dimana perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi berupa pidana.⁸⁸ Dalam hubungan ini, Barda Nawawi Arif mengatakan, bahwa kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik, tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan.⁸⁹

⁸⁶*Ibid*, h. 2

⁸⁷Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta : Prenada Kencana Media Group, 2014, h. 87

⁸⁸Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung : Alumni, 2007, h. 46.

⁸⁹Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum Indonesia*, Jakarta: Prenada Kencana Media Group, 2010, h. 76

Menurut Mardjono Reksodiputro sebagaimana dikutip Arief Amirullah mengatakan bahwa: “Upaya penanggulangan kejahatan adalah usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat.”⁹⁰ Lebih lanjut Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa: “kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana, pada hakikatnya, merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (khususnya hukum pidana). Oleh karena itu, politik hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum.”⁹¹

Andi Hamzah, memberikan arti sistem pidana dan ppidanaan itu sebagai susunan (pidana) dan cara (pidanaan).⁹² Bertolak dari pengertian yang dikemukakan Andi Hamzah tersebut, dapat dikatakan bahwa muatan aturan perundang-undangan didalamnya mencakup tentang hukum pidana substansial, hukum pidana prosedural dan hukum pelaksanaan pidana dapat dikatakan sebagai satu kesatuan sistem. Dengan kata lain, hukum pidana materiil dan hukum pidana formil harus dijadikan acuan dalam membicarakan masalah perkembangan sistem ppidanaan dan sistem sanksi.

Sesuai politik hukum pidana, maka tujuan ppidanaan harus diarahkan kepada perlindungan masyarakat dari kesejahteraan serta keseimbangan dan keselarasan hidup dalam masyarakat dengan memperhatikan kepentingan masyarakat/negara, korban dan pelaku. Atas dasar tujuan tersebut, maka ppidanaan harus mengandung unsur-unsur yang bersifat :

- 1) Kemanusiaan, dalam arti bahwa ppidanaan tersebut menjunjung tinggi harkat dan martabat seseorang;

⁹⁰Arief Amirullah, *Politik Hukum Pidana Dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*, Jakarta : Prenada Kencana Media Group, 2018, h. 24

⁹¹Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan ...*, *Op.cit*, h. 89

⁹²Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, h. 25

- 2) Edukatif, dalam arti bahwa pemidanaan itu mampu membuat orang sadar sepenuhnya atas perbuatan yang dilakukan dan menyebabkan ia mempunyai sikap jiwa yang positif dan konstruktif bagi usaha penanggulangan kejahatan;
- 3) Keadilan, dalam arti bahwa pemidanaan tersebut dirasakan adil (baik oleh terhukum maupun oleh korban ataupun oleh masyarakat).⁹³

KUHP yang sekarang diberlakukan di Indonesia adalah KUHP yang bersumber dari hukum kolonial Belanda (*Wetboek van Strafrecht*) yang pada prakteknya sudah tidak sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia sekarang. KUHP yang merupakan warisan KUHP Kerajaan Belanda diberlakukan di Indonesia dengan beberapa penyesuaian.

Soedarto mengatakan bahwa teks resmi KUHP hingga saat ini masih dalam bahasa Belanda. Pasca kemerdekaan, baik pada masa demokrasi terpimpin maupun Orde Baru, KUHP warisan Belanda ini masih tetap berlaku termasuk pula *hatzaai artikelen* (pasal-pasal penyebar kebencian) terhadap pimpinan politik, pejabat atau golongan etnis. Kenyataan inilah yang menyebabkan kebutuhan untuk melakukan pembaharuan hukum pidana (*penal reform*) di Indonesia.

Kebutuhan untuk melakukan pembaharuan hukum pidana sejalan dengan hasil dari Kongres PBB tahun 1976 tentang pencegahan kejahatan dan perlakuan kepada pelaku kejahatan. Dalam kongres tersebut dinyatakan bahwa hukum pidana yang ada selama ini di berbagai negara yang sering berasal dari hukum asing dari zaman kolonial yang pada umumnya telah asing dan tidak adil (*obsolete and unjustice*) serta ketinggalan zaman dan tidak sesuai dengan kenyataan (*outmoded and unreal*) karena tidak berakar dan pada nilai-nilai budaya dan bahkan ada

⁹³Sudarto, *Hukum....*, *Op.cit*, h. 19

diskrepansi dengan aspirasi masyarakat serta tidak responsif terhadap kebutuhan sosial masa kini.⁹⁴

Kondisi perubahan hukum yang adil dan sesuai dengan kenyataan yang berakar dari nilai-nilai yang ada dalam masyarakat kemudian secara tegas juga dinyatakan dalam konsideran Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (RKUHP) yang menyatakan bahwa :

materi hukum pidana nasional harus disesuaikan dengan politik hukum, keadaan, dan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara bangsa Indonesia. Sementara tujuan penyusunan hukum pidana dinyatakan sebagai perwujudan upaya pembaharuan hukum nasional Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945, serta untuk menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia.⁹⁵

Penjelasan Umum RKUHP menyatakan bahwa Penyusunan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Nasional untuk menggantikan KUHP peninggalan pemerintah kolonial Belanda dengan segala perubahannya merupakan salah satu usaha dalam rangka pembangunan hukum nasional. Usaha tersebut dilakukan secara terarah dan terpadu agar dapat mendukung pembangunan nasional di berbagai bidang, sesuai dengan tuntutan pembangunan serta tingkat kesadaran hukum dan dinamika yang berkembang dalam masyarakat.

Berdasarkan pada landasan yang terkandung dalam konsideran RKUHP tersebut, reformulasi atas pengaturan hukum pidana yang dilakukan meliputi penentuan tindak pidana (kriminalisasi) yang sangat jauh berbeda dengan KUHP sekarang. Tercatat ada 743 Pasal dalam RKUHP. Di mana dari 743 pasal yang ada dalam RKUHP, 513 pasal diantaranya adalah pasal mengenai tindak pidana,

⁹⁴Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan ...*, *Op.cit*, h. 101

⁹⁵*Ibid*, h. 125

selebihnya adalah pasal yang berkaitan dengan ketentuan umum. Jumlah rancangan pasal yang sedemikian besar terutama berkaitan dengan banyaknya pasal tentang tindak pidana dalam RKUHP ini menimbulkan berbagai reaksi, karena dianggap berpotensi *over criminalization*.

Pembaharuan hukum pidana, dalam hal ini berkaitan dengan sistem sistem pidana dan pemidanaan, yang harus dilandasi pada re-orientasi terhadap tujuan pemidanaan itu sendiri. Hal ini penting untuk melihat apa maksud dan capaian yang hendak diharapkan dari sebuah proses pembaharuan hukum pidana. Dengan mengetahui maksud dan capaian tujuan pemidanaan, maka akan menunjukkan paradigma negara atas perlindungan dan jaminan keadilan serta perlindungan hak asasi terhadap warga negara sebagaimana dicantumkan dalam konsideran RKUHP itu sendiri.

Reorientasi tujuan pemidanaan dan bentuk-bentuk sanksi serta pelaksanaan pemidanaan bertujuan untuk melihat sejauh mana pencapaian dari tujuan pemidanaan dalam sistem pidana dan pemidanaan di Indonesia, yang telah ditetapkan dan diterapkan. Karena penetapan sanksi dan penerapannya dalam peraturan perundang-undangan adalah sangat penting dan strategis untuk mencapai tujuan dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*).

Sistem pemidanaan identik dengan sistem penegakan hukum pidana yang terdiri dari sub-sistem Hukum Pidana Materiel/Substantif, sub-sistem Hukum Pidana Formal dan sub-sistem Hukum Pelaksanaan Pidana. Ketiga sub-sistem itu merupakan satu kesatuan sistem pemidanaan, karena tidak mungkin hukum pidana dioperasionalkan/ditegakkan secara konkret hanya dengan salah satu sub-sistem itu.

Sistem pemidanaan yang demikian itu dapat pula disebut dengan “sistem pemidanaan fungsional” atau “sistem pemidanaan dalam arti luas”. Dari sudut norma-substantif (hanya dilihat dari norma-norma hukum pidana substantif), sistem pemidanaan dapat diartikan sebagai Keseluruhan sistem aturan/norma hukum pidana materiel untuk pe-midanaan atau Keseluruhan sistem aturan/norma hukum pidana materiel untuk pemberian/penjatuhan dan pelaksanaan pidana. Herbert L. Packer mengatakan bahwa :

Paling tidak ada dua pandangan konseptual yang masing-masing mempunyai implikasi moral yang berbeda satu sama lain, yakni pandangan retributif (*retributive view*) dan pandangan *utilitarian* (*utilitarian view*). Pandangan retributif lebih mengandalkan pemidanaan sebagai ganjaran negatif terhadap perilaku menyimpang yang dilakukan oleh warga masyarakat sehingga pandangan ini melihat pemidanaan hanya sebagai pembalasan terhadap kesalahan yang dilakukan atas dasar tanggung jawab moralnya masing-masing. Pandangan ini dikatakan bersifat melihat ke belakang (*backward-looking*).⁹⁶

Sebaliknya, pandangan *utilitarian* melihat pemidanaan dari segi manfaat atau kegunaannya. Di mana yang dilihat adalah situasi atau keadaan yang ingin dihasilkan dengan dijatuhkannya pidana itu. Di satu pihak, pemidanaan dimaksudkan untuk memperbaiki sikap atau tingkah laku terpidana dan di pihak lain pemidanaan juga dimaksudkan untuk mencegah orang lain dari kemungkinan melakukan perbuatan yang serupa. Pandangan ini dikatakan berorientasi ke depan (*forward-looking*) dan sekaligus mempunyai sifat pencegahan (*deterrence*).⁹⁷

Muladi membagi teori-teori tentang tujuan pemidanaan menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu: a) Teori absolut (*retributif*); b) Teori teleologis; dan c) Teori

⁹⁶Saiful, Bakhri, *Perkembangan Stelsel Pidana Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2009, h. 47

⁹⁷*Ibid*, h. 48

retributif teleologis.⁹⁸ Teori absolut berpandangan bahwa pidanaaan merupakan pembalasan atas kesalahan yang telah dilakukan sehingga berorientasi pada perbuatan dan terletak pada terjadinya kejahatan itu sendiri. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa teori ini lebih mengedepankan bahwa sanksi dalam hukum pidana dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan sesuatu kejahatan yang merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan sehingga sanksi bertujuan untuk memuaskan tuntutan keadilan.⁹⁹

Selanjutnya, teori teleologis (tujuan) memandang bahwa pidanaaan bukan sebagai pembalasan atas kesalahan pelaku tetapi sarana mencapai tujuan yang bermanfaat untuk melindungi masyarakat menuju kesejahteraan masyarakat. Sanksi ditekankan pada tujuannya, yakni untuk mencegah agar orang tidak melakukan kejahatan, bukan bertujuan untuk pemuasan absolut atas keadilan.¹⁰⁰

Adapun, teori retributif-teleologis memandang bahwa tujuan pidanaaan bersifat *plural*, karena menggabungkan antara prinsip-prinsip teleologis (tujuan) dan retributif sebagai satu kesatuan. Teori ini bercorak ganda, di mana pidanaaan mengandung karakter retributif sejauh pidanaaan dilihat sebagai suatu kritik moral dalam menjawab tindakan yang salah. Karakter teleologisnya terletak pada ide bahwa tujuan kritik moral tersebut ialah suatu reformasi atau perubahan perilaku terpidana di kemudian hari. Teori ini menganjurkan adanya kemungkinan untuk mengadakan artikulasi terhadap teori pidanaaan yang mengintegrasikan beberapa

⁹⁸Barda Nawawi Arief dan Muladi, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 2005, h. 69.

⁹⁹*Ibid*, h. 69-70

¹⁰⁰*Ibid*, h. 70.

fungsi sekaligus *retribution* yang bersifat *utilitarian* dimana pencegahan dan sekaligus rehabilitasi yang kesemuanya dilihat sebagai sasaran yang harus dicapai oleh suatu rencana pemidanaan. Oleh karena tujuannya bersifat integratif, maka perangkat tujuan pemidanaan adalah : a) Pencegahan umum dan khusus; b) perlindungan masyarakat; c) memelihara solidaritas masyarakat dan d) pengimbangan/ pengimbangan.¹⁰¹

Harus diakui bahwa tujuan pemidanaan selalu mengalami pasang surut dalam dan terus mengalami perkembangan. Teori pemidanaan yang bertujuan rehabilitasi telah dikritik karena didasarkan pada keyakinan bahwa tujuan rehabilitasi tidak dapat berjalan. Pada tahun 1970-an telah terdengar tekanan-tekanan bahwa *treatment* terhadap rehabilitasi tidak berhasil serta *indeterminate sentence* tidak diberikan dengan tepat tanpa garis-garis pedoman.

Tekanan atas tujuan rehabilitasi kemudian telah melahirkan suatu model keadilan yang baru dan kemudian dijadikan sebagai *justifikasi modern* untuk pemidanaan yang dikemukakan oleh Sue Titus Reid. Model keadilan yang dikenal juga dengan pendekatan keadilan atau model ganjaran setimpal (*just desert model*) yang didasarkan pada dua teori tentang tujuan pemidanaan, yaitu pencegahan (*prevention*) dan retribusi (*retribution*). Dasar retribusi dalam *just desert model* menganggap bahwa pelanggar akan dinilai dengan sanksi yang patut diterima oleh mereka mengingat kejahatan-kejahatan yang telah dilakukannya, sanksi yang tepat akan mencegah para kriminal melakukan tindakan-tindakan kejahatan lagi dan

¹⁰¹*Ibid.*

mencegah orang-orang lain melakukan kejahatan.¹⁰² Dengan *skema just desert* ini, pelaku dengan kejahatan yang sama akan menerima penghukuman yang sama, dan pelaku kejahatan yang lebih serius akan mendapatkan hukuman yang lebih keras daripada pelaku kejahatan yang lebih ringan.

Terdapat dua hal yang menjadi kritik dari teori *just desert* ini, yaitu: Pertama, karena *desert theories* menempatkan secara utama menekankan pada keterkaitan antara hukuman yang layak dengan tingkat kejahatan, dengan kepentingan memperlakukan kasus seperti itu, teori ini mengabaikan perbedaan-perbedaan yang relevan lainnya antara para pelaku, seperti latar belakang pribadi pelaku dan dampak penghukuman kepada pelaku dan keluarganya dan dengan demikian seringkali memperlakukan kasus yang tidak sama dengan cara yang sama. Kedua, secara keseluruhan, tapi eksklusif, menekankan pada pedoman-pedoman pembeda dari kejahatan dan catatan kejahatan mempengaruhi psikologi dari penghukuman dan pihak yang menghukum.¹⁰³

Selain *just desert model*, terdapat model lain yaitu dalam perkembangan sistem pidana dan pemidanaan, yaitu *restorative justice* model yang seringkali dihadapkan pada *retributive justice model*. Van Ness menyatakan bahwa landasan *restorative justice theory* dapat diringkaskan dalam beberapa karakteristik:

Crime is primarily conflict between individuals resulting in injuries to victims, communities and the offenders themself; only secondary is it lawbreaking. The overarching aim of the criminal justice process should be to reconcile parties while repairing the injuries caused by crimes. The criminal justice process should facilitate active participation by victims,

¹⁰²Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana : Ide Dasar Double Track System & Implemntasinya*, Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2003, h. 61

¹⁰³*Ibid*, h. 62

*offenders and their communities. It should not be dominated by government to the exclusion of others.*¹⁰⁴

Secara lebih rinci Muladi menyatakan bahwa *restorative justice model* mempunyai beberapa karakteristik, yaitu :

- 1) Kejahatan dirumuskan sebagai pelanggaran seorang terhadap orang lain dan diakui sebagai konflik;
- 2) Titik perhatian pada pemecahan masalah pertanggungjawaban dan kewajiban pada masa depan;
- 3) Sifat normatif dibangun atas dasar dialog dan negosiasi;
- 4) Restitusi sebagai sarana perbaikan para pihak, rekonsiliasi dan restorasi sebagai tujuan utama;
- 5) Keadilan dirumuskan sebagai hubungan-hubungan hak, dinilai atas dasar hasil;
- 6) Sasaran perhatian pada perbaikan kerugian sosial;
- 7) Masyarakat merupakan fasilitator di dalam proses restoratif;
- 8) Peran korban dan pelaku tindak pidana diakui, baik dalam masalah maupun penyelesaian hak-hak dan kebutuhan korban. Pelaku tindak pidana didorong untuk bertanggung jawab;
- 9) Pertanggungjawaban si pelaku dirumuskan sebagai dampak pemahaman terhadap perbuatan dan untuk membantu memutuskan yang terbaik; Tindak pidana dipahami dalam konteks menyeluruh, moral, sosial dan ekonomis; dan stigma dapat dihapus melalui tindakan restoratif.¹⁰⁵

Keadilan restoratif (*restorative justice*) model diajukan oleh kaum *abolisionis* yang melakukan penolakan terhadap sarana koersif yang berupa sarana penal dan diganti dengan sarana reparatif. Paham *abolisionis* menganggap sistem peradilan pidana mengandung masalah atau cacat struktural sehingga secara relativis harus dirubah dasar-dasar sruktur dari sistem tersebut. Dalam konteks sistem sanksi pidana, nilai-nilai yang melandasi paham *abolisionis* masih masuk akal untuk mencari alternatif sanksi yang lebih efektif dari penjara.¹⁰⁶

¹⁰⁴Muladi, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, h. 127

¹⁰⁵*Ibid*, h. 49-51

¹⁰⁶Natangsa Surbakti, *Peradilan Restoratif, Dalam Bingkai Empirik, Teori dan Praktek*. Yogyakarta : Genta Publishing, 2015, h. 58

Keadilan restoratif menempatkan nilai yang lebih tinggi dalam keterlibatan yang langsung dari para pihak. Korban mampu untuk mengembalikan unsur kontrol, sementara pelaku didorong untuk memikul tanggung jawab sebagai sebuah langkah dalam memperbaiki kesalahan yang disebabkan oleh tindak kejahatan dan dalam membangun sistem nilai sosialnya. Keterlibatan komunitas secara aktif memperkuat komunitas itu sendiri dan mengikat komunitas akan nilai-nilai untuk menghormati dan rasa saling mengasihi antar sesama.¹⁰⁷

Peranan pemerintah secara substansial berkurang dalam memonopoli proses peradilan sekarang ini. Keadilan restoratif membutuhkan usaha-usaha yang kooperatif dari komunitas dan pemerintah untuk menciptakan sebuah kondisi dimana korban dan pelaku dapat merekonsiliasikan konflik mereka dan memperbaiki luka-luka mereka. Keadilan restoratif berupaya untuk menyerahkan atau mengembalikan konflik kepada pihak-pihak yang paling terkena pengaruh, yaitu: korban, pelaku dan “kepentingan komunitas” mereka dan memberikan keutamaan pada kepentingan-kepentingan mereka.

Keadilan restoratif menekankan pada hak asasi manusia dan kebutuhan untuk mengenali dampak dari ketidakadilan sosial dan dalam cara-cara yang sederhana untuk mengembalikan mereka daripada secara sederhana memberikan pelaku keadilan formal atau hukum dan korban tidak mendapatkan keadilan apapun. Keadilan restoratif juga mengupayakan untuk merestore keamanan korban, penghormatan pribadi, martabat, dan yang lebih penting adalah *sense of control*.

¹⁰⁷Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia : Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, Bandung : Refika Aditama, 2009, h. 49

Keadilan restoratif sebagai salah usaha untuk mencari penyelesaian konflik secara damai di luar pengadilan masih sulit diterapkan. Di Indonesia banyak hukum adat yang bisa menjadi keadilan restoratif, namun keberadaannya tidak diakui negara atau tidak dikodifikasikan dalam hukum nasional. Hukum adat bisa menyelesaikan konflik yang muncul di masyarakat dan memberikan kepuasan pada pihak yang berkonflik.

Munculnya ide keadilan restoratif sebagai kritik atas penerapan sistem peradilan pidana dengan pemenjaraan yang dianggap tidak efektif menyelesaikan konflik sosial. Penyebabnya, pihak yang terlibat dalam konflik tersebut tidak dilibatkan dalam penyelesaian konflik. Korban tetap saja menjadi korban, pelaku yang dipenjara juga memunculkan persoalan baru bagi keluarga dan sebagainya. Ciri yang menonjol dari keadilan restoratif, kejahatan ditempatkan sebagai gejala yang menjadi bagian tindakan sosial dan bukan sekadar pelanggaran hukum pidana. Kejahatan dipandang sebagai tindakan yang merugikan orang dan merusak hubungan sosial. Berbeda dengan hukum pidana yang telah menarik kejahatan sebagai masalah negara. Hanya negara yang berhak menghukum, meskipun sebenarnya komunitas adat bisa saja memberikan sanksi.¹⁰⁸

Sistem pemenjaraan sebagai pelampiasan kebencian masyarakat yang diterima dan dijalankan oleh negara. Munculnya ide *restorative justice* karena proses pidana belum memberikan keadilan pada korban. Usaha ke arah *restorative justice* sebenarnya sudah ada di lembaga pemasyarakatan, meskipun masih belum menonjol. Penerapan itu misalnya, menempatkan masa pembinaan sebagai ajang

¹⁰⁸Natangsa Surbakti, *Peradilan Restoratif...*, *Op.cit*, h. 7

menyetarakan kembali hubungan narapidana dan korban. Model hukuman restoratif diperkenalkan karena sistem peradilan pidana dan pemidanaan yang sekarang berlaku banyak menimbulkan masalah. Dalam sistem kepenjaraan sekarang tujuan pemberian hukuman adalah penjaraan, pembalasan dendam, dan pemberian derita sebagai konsekuensi perbuatannya. Indikator penghukuman diukur dari sejauh mana narapidana (napi) tunduk pada peraturan penjara. Jadi, pendekatannya lebih ke keamanan (*security approach*).

Selain pemenjaraan yang membawa akibat bagi keluarga napi, sistem yang berlaku sekarang dinilai tidak melegakan atau menyembuhkan korban. Apalagi, proses hukumnya memakan waktu lama. Sebaliknya, pemidanaan restoratif melibatkan korban, keluarga dan pihak-pihak lain dalam menyelesaikan masalah. Di samping itu, menjadikan pelaku tindak pidana bertanggung jawab untuk memperbaiki kerugian yang ditimbulkan dari perbuatannya. Pada korban, penekanannya adalah pemulihan kerugian aset, derita fisik, keamanan, harkat dan kepuasan atau rasa keadilan.

Bagi pelaku dan masyarakat, tujuannya adalah pemberian malu agar pelaku tidak mengulangi lagi perbuatannya, dan masyarakat pun menerimanya. Dengan model restoratif, pelaku tidak perlu masuk penjara kalau kepentingan dan kerugian korban sudah direstorasi, korban dan masyarakat pun sudah memaafkan, sementara pelaku sudah menyatakan penyesalannya.

Namun, penerapannya tidak mudah, jika hanya diterapkan di lingkungan Lapas, hasilnya tidak akan maksimal. Model restoratif harus dilaksanakan mulai dari kepolisian, saat pertama kali perkara dalam proses penyidikan. Di kejaksaan

dan pengadilan pun demikian harus dilaksanakan. Satu hal lagi yang sulit adalah memulihkan derita korban, baik fisik maupun psikis.

Penghukuman pidana pada dasarnya adalah suatu bentuk penebusan kesalahan yang pernah dilakukan oleh seseorang, misalnya : seperti tindakan membayar hutang kepada pemberi hutang. Oleh karena itu, ketika seseorang narapidana telah selesai menjalani hukuman, maka orang tersebut harus diperlakukan sebagai orang yang merdeka seperti pembayar hutang yang telah melunasi hutangnya. Apabila mantan napi tidak diperlakukan secara adil sebagai warga masyarakat biasa yang telah menebus kesalahan, maka akibat yang paling buruk adalah mereka akan dapat mengulangi kembali tindakan pelanggaran hukumnya.

Pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pelanggar hukum sesungguhnya mempunyai beberapa ciri, bukan ciri tunggal penjahat. Penjahat dalam hal ini bukan kategori hukum, tetapi kategori sosial yaitu orang yang pola tingkah lakunya cenderung melanggar hukum pidana. Pelanggaran hukum pidana telah menjadi pilihan utama dalam bertingkah laku. Peradilan jaman sekarang tidak membuktikan bahwa seseorang menjadi jera dan menyelesaikan masalah.

Secara konseptual, keadilan alternatif ini adalah keadilan yang bisa melihat keadilan secara menyeluruh dan lebih sensitif. Keadilan secara menyeluruh ini juga mencakup kemungkinan perbaikan yang dilakukan oleh pihak terhukum kepada korban. Dengan adanya kesempatan itu, konsep keadilan lebih bisa diterima semua pihak. Tidak seperti sekarang, di mana seseorang bisa saja melakukan balas dendam

pada terhukum setelah korban keluar dari penjara, atau si korban merasa trauma berlebihan karena pahitnya perasaan "kotor" yang timbul setelah diperkosa.

Wajah lain dari hukum dan proses hukum yang formal menunjukkan adanya fakta bahwa keadilan formal di Indonesia ternyata cukup mahal, berkepanjangan, melelahkan, serta tidak menyelesaikan masalah. Bahkan yang lebih parah lagi, penuh dengan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Salah satu dari berbagai masalah yang menjadikan bentuk keadilan ini terlihat problematik adalah, mengingat terdapat dan dilakukannya satu proses yang sama bagi semua jenis masalah (*one for all mechanism*). Hal inilah yang mengakibatkan mulai berpalingnya banyak pihak guna mencari alternatif penyelesaian atas masalahnya.

Proses keadilan restoratif pada dasarnya dilakukan melalui diskresi dan diversifikasi (kebijaksanaan), yang merupakan upaya pengalihan dari proses peradilan pidana ke luar proses formal untuk diselesaikan secara musyawarah. Penyelesaian melalui musyawarah sebetulnya bukan hal baru bagi bangsa Indonesia, sebab telah dikenal sebelum pendudukan Belanda. Sebelumnya masuknya penjajah Belanda, Bangsa Indonesia sudah memiliki hukum sendiri, yaitu hukum adat. Hukum adat tidak membedakan penyelesaian perkara pidana dengan perkara perdata, semua perkara dapat diselesaikan secara musyawarah dengan tujuan untuk mendapatkan keseimbangan atau pemulihan keadaan.

Sasaran akhir penerapan konsep peradilan restorative, yaitu mengharapkan berkurangnya jumlah tahanan di dalam penjara, menghapuskan stigma/cap dan mengembalikan pelaku kejahatan menjadi manusia normal, di mana pelaku kejahatan mau menyadari kesalahannya, sehingga tidak mengulangi perbuatannya

serta mengurangi beban kerja polisi, jaksa, rutan, pengadilan, lapas dan juga dapat menghemat keuangan negara tidak menimbulkan rasa dendam karena pelaku telah dimaafkan oleh korban, korban cepat mendapatkan ganti kerugian, memberdayakan masyarakat dalam mengatasi kejahatan dan pengintegrasian kembali pelaku kejahatan dalam masyarakat.¹⁰⁹

G. Kerangka Pemikiran

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian awal, bahwa asas *Opportunitas* adalah suatu asas hukum yang dapat memberikan wewenang kepada penuntut umum untuk menuntut atau tidak menuntut dengan atau tanpa syarat seseorang ataupun badan hukum yang telah mewujudkan delik demi kepentingan umum.¹¹⁰

Djoko Prakoso memaknai asas *Opportunitas* sebagai suatu ketepatan, kepantasan, menguntungkan saat yang tepat, layak dan memberikan manfaat yang baik. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa ruh dari penerapan asas tersebut adalah bertujuan untuk mencapai daya guna atau kemanfaatan, kelayakan, dan kesempatan baik, guna kepentingan masyarakat sesuai dengan kosa kata *Opportunitas* itu sendiri.¹¹¹

Sehubungan dengan wewenang penuntut umum dalam melakukan penuntutan, maka terdapat dua asas penting yang harus diperhatikan, yaitu asas legalitas dan asas *Opportunitas*. Penerapan asas legalitas, yaitu penuntut umum wajib untuk melakukan penuntutan terhadap suatu delik. (asas ini tidak dianut di

¹⁰⁹*Ibid*, h. 38

¹¹⁰Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana...*, *Op.cit*, h. 17

¹¹¹Djoko Prakoso, *Eksistensi Jaksa di Tengah-Tengah Masyarakat*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985, h. 96

Indonesia). Sedangkan asas *Opportunitas*, adalah suatu asas yang menghendaki agar ialah penuntut umum tidak wajib untuk menuntut seseorang yang melakukan tindak pidana, apabila menurut pertimbangannya akan merugikan kepentingan umum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, diskresi yang melekat pada lembaga Kejaksaan berupa diskresi penuntutan (*prosecutorial discretion*), di mana kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dengan berlandaskan asas *Opportunitas* hanya dimiliki oleh Jaksa Agung. Asas *Opportunitas* bukan merupakan hal baru dalam sistem hukum acara pidana di Indonesia khususnya dalam penerapan wewenang *seponeering* Jaksa Agung.

Ihwal asas *Opportunitas* telah terkandung dalam Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 24/1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Ketentuan Pasal 4 menyatakan bahwa “Jaksa hanya diperbolehkan menyampingkan perkara korupsi, jika ada perintah dari Jaksa Agung”. Selanjutnya asas tersebut kembali dipertahankan pada Pasal 8 UU No. 15/1961 tentang Pokok-Pokok Kejaksaan sampai dengan dibentuknya UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan, yang direvisi dengan UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI. Wewenang penuntut umum menyampingkan perkara demi kepentingan umum yang hanya diberikan kepada Jaksa Agung memiliki alasan mendasar, yakni *Deponaring* rentan terhadap penyalahgunaan wewenang (*detournement de povouir*) dan kesewenang-wenangan (*willeukeur*) dikarenakan sifatnya yang

terbuka dan tanpa tolak ukur yang jelas. Hal ini ditegaskan oleh Andi Zainal Abidin

Farid yang menyatakan bahwa :

wewenang Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum berdasarkan asas *Opportunitas* termasuk *beleidsrvijheid*, maka ukuran yang dapat dipakai untuk menentukan kebijakan atau penggunaan *seponeering* dapat juga mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹¹²

Menurut hemat penulis, diskresi yang dilandasi asas *Opportunitas* penting bagi Jaksa agar tidak tegak lurus dalam melaksanakan kewenangannya, dikarenakan subjek dalam ber hukum adalah masyarakat. Faktor sosiologis (masyarakat) menjadi tolak ukur apakah hukum memiliki nilai keadilan maupun kemanfaatan atau tidak pada saat hukum tersebut ditegakkan. Jaksa sebagai salah satu pengemban hukum yang terikat undang-undang selain mutlak memiliki ketajaman berpikir, juga harus memiliki rasa kesusilaan yang halus untuk menangkap rasa keadilan di masyarakat. Kewenangan *seponeering* yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung disebabkan adanya perbedaan pandangan terkait asas *Opportunitas* di Indonesia dengan Belanda, secara teoritis perbedaan pandangan terhadap asas *Opportunitas* tersebut, yaitu:¹¹³

a. Positif

Menurut pandangan ini, maka sesuatu penuntutan barulah dapat dilakukan, jika telah dipenuhi syarat-syarat formal, dan harus pula dianggap perlu demi kepentingan umum, sehingga penuntut umum tidak akan menuntut suatu perkara sebelum unsur kepentingan umum tersebut telah dapat terpenuhi, yakni apakah suatu penuntutan itu benar-benar dikehendaki oleh kepentingan umum atau tidak;

b. Negatif

Sedangkan menurut pandangan negatif, maka penerapannya haruslah selalu merupakan suatu keistimewaan (*uitzondering*), terhadap kewajiban umum untuk melakukan penuntutan terhadap setiap tindak pidana berat

¹¹²Andi Zainal Abidin Farid, *Bunga Rampai Hukum Pidana I*, Jakarta : Sinar Grafika, 1995, h. 96.

¹¹³Muhammad Yogi Nugraha, *Optimalisasi Asas...*, *Op.cit*, h. 218

ada pada penuntutan setiap tindak pidana yang bersifat mutlak, tetapi dalam hal-hal yang didasarkan atas kepentingan umum, boleh diadakan penyimpangan dari asas tersebut.

Negara Indonesia menganut pandangan negatif atas asas *Opportunitas*, yang memberikan hak bagi penuntut umum untuk menuntut dan tanpa pertanggungjawaban dapat melaksanakan tuntutan, kecuali terdapat “kontra indikasi” yang menentang penuntutan tersebut.

Dianutnya asas *Opportunitas* negatif di Indonesia dapat dilihat dalam Pasal 139 KUHP, di mana Jaksa diberikan kewenangan untuk menuntut atau tidak menuntut apabila berkas yang dilimpahkan oleh penyidik telah selesai diperiksa dan selanjutnya ditentukan apakah berkas perkara dapat dilimpahkan ke pengadilan atau tidak. Tolok ukur dapat atau tidaknya berkas dilimpahkan ke pengadilan, yakni ketentuan teknis yang diantaranya tidak terdapat cukup bukti, peristiwa tersebut bukanlah suatu tindak pidana, atau perkara ditutup demi hukum (*set aside*) sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHP.

Ketentuan teknis sebagaimana dinyatakan sebelumnya disebut sebagai upaya penghentian penuntutan dengan dilandasi teknis prosedural. Ketentuan teknis tersebut memiliki pengecualian sebagaimana tercantum dalam Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, yakni tugas dan wewenang Jaksa Agung untuk melakukan penyimpangan perkara demi kepentingan umum, harus berlandaskan pada alasan “kepentingan umum” dan harus mendapatkan saran dari badan-badan kekuasaan negara. Dari hal tersebut dapat dilihat bahwa Indonesia menganut pandangan negatif yang berarti penuntutan merupakan hal yang harus dilakukan,

sedangkan penyampingan perkara demi kepentingan umum atau *Deponaring* merupakan pengecualian dari hal tersebut.

Berbeda halnya dengan negara Indonesia, Belanda menganut pandangan positif atas asas *Opportunitas*. Hal ini disampaikan Menteri Smidt pada tahun 1893 sebagaimana dikutip oleh A. Karim Nasution yang menerangkan “pada tahun 1893 Menteri Smidt menyatakan pada kejaksaan agar hanya melakukan penuntutan, jika perbuatan-perbuatan yang dilakukan telah merugikan ketertiban dan kepentingan umum”.¹¹⁴ Dengan demikian penuntut umum Belanda harus mempertimbangkan untuk tidak menuntut jika ketertiban dan kepentingan umum tidak dirugikan, juga apabila tidak dapat dilakukan penyelesaian lain selain dari penuntutan ke pengadilan.

Pandangan positif atas *Opportunitas* tersebut menyebabkan diskresi penuntutan di Belanda menjadi begitu luas. Di sini tampak bahwa terjadi perubahan paradigma, tentang fungsi yudikatif tidak hanya dilaksanakan oleh pengadilan, tetapi juga oleh penuntut umum (eksekutif). Penggunaan asas *Opportunitas* oleh penuntut umum di Belanda lebih mempertimbangkan landasan “*doelmatigheid*” daripada landasan “*rechtmatigheid*”.¹¹⁵ Namun, baik di Belanda maupun Indonesia terdapat 2 (dua) bentuk *beleidssepot* (demi kepentingan umum), yakni:

1. Bersyarat, penyampingan perkara karena alasan kebijaksanaan dilakukan apabila tersangka telah memenuhi syarat yang ditetapkan;

¹¹⁴*Ibid*, h. 219

¹¹⁵Andi Zainal Abidin Farid, *Bunga Rampai...*, *Op.cit*, h. 88

2. Tanpa syarat, penyampingan perkara karena alasan kebijaksanaan dilakukan tanpa disertai syarat tertentu.¹¹⁶

Bentuk *beleidssepot* yang berlaku di Indonesia adalah *beleidssepot* tanpa syarat yang diaplikasikan oleh Jaksa Agung melalui *seponering*. Sehingga pelaksanaannya tanpa tolok ukur yang jelas dan akan sulit untuk menakar keabsahan maupun kepatutan dari kebijaksanaan yang telah diambil oleh seorang Jaksa Agung.

Doktrin ilmu hukum terdapat suatu adagium hukum “*geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid*” atau “*there is no authority without responsibility*” yang mana dalam konteks ini berarti *beleidssepot* produk bangsa ini harus dapat diujikan keabsahan, kepatutan, serta nilai kepentingan umumnya dalam setiap penggunaan wewenang mengingat penghentian penuntutan dalam pelaksanaan kewenangan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara bukanlah dilakukan demi hukum seperti perkara tidak cukup bukti, bukan peristiwa pidana, atau *nebis in idem* yang melahirkan keputusan *set aside*, tetapi merupakan pelaksanaan kebijakan yang didasari pada pertimbangan dan penilaian tertentu dari Jaksa Agung. Berkenaan dengan hal tersebut J. M. van Bemmelen mengingatkan bahwa:

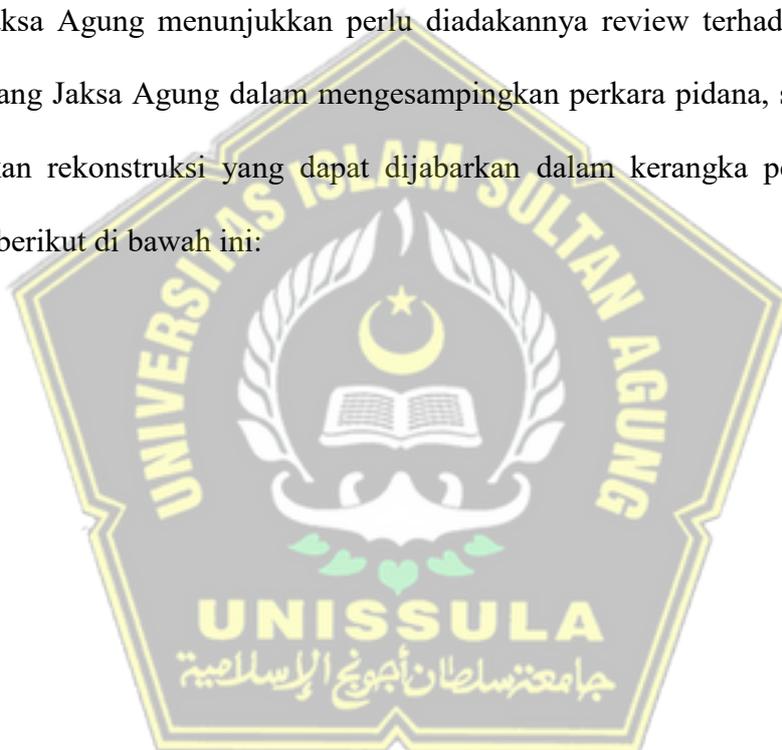
terdapat kerugian yang melekat pada penerapan asas *Opportunitas*, yakni jika diterapkan dengan sewenang-wenang akan menguntungkan orang lain dan pada umumnya dapat mengarah pada penyalahgunaan, sehingga daripada itu sangatlah diperlukan pranata untuk menguji *output* dari *beleidssepot* tersebut guna menghindari penyalahgunaan pelaksanaan *beleidssepot*.¹¹⁷

¹¹⁶*Ibid*, h. 89.

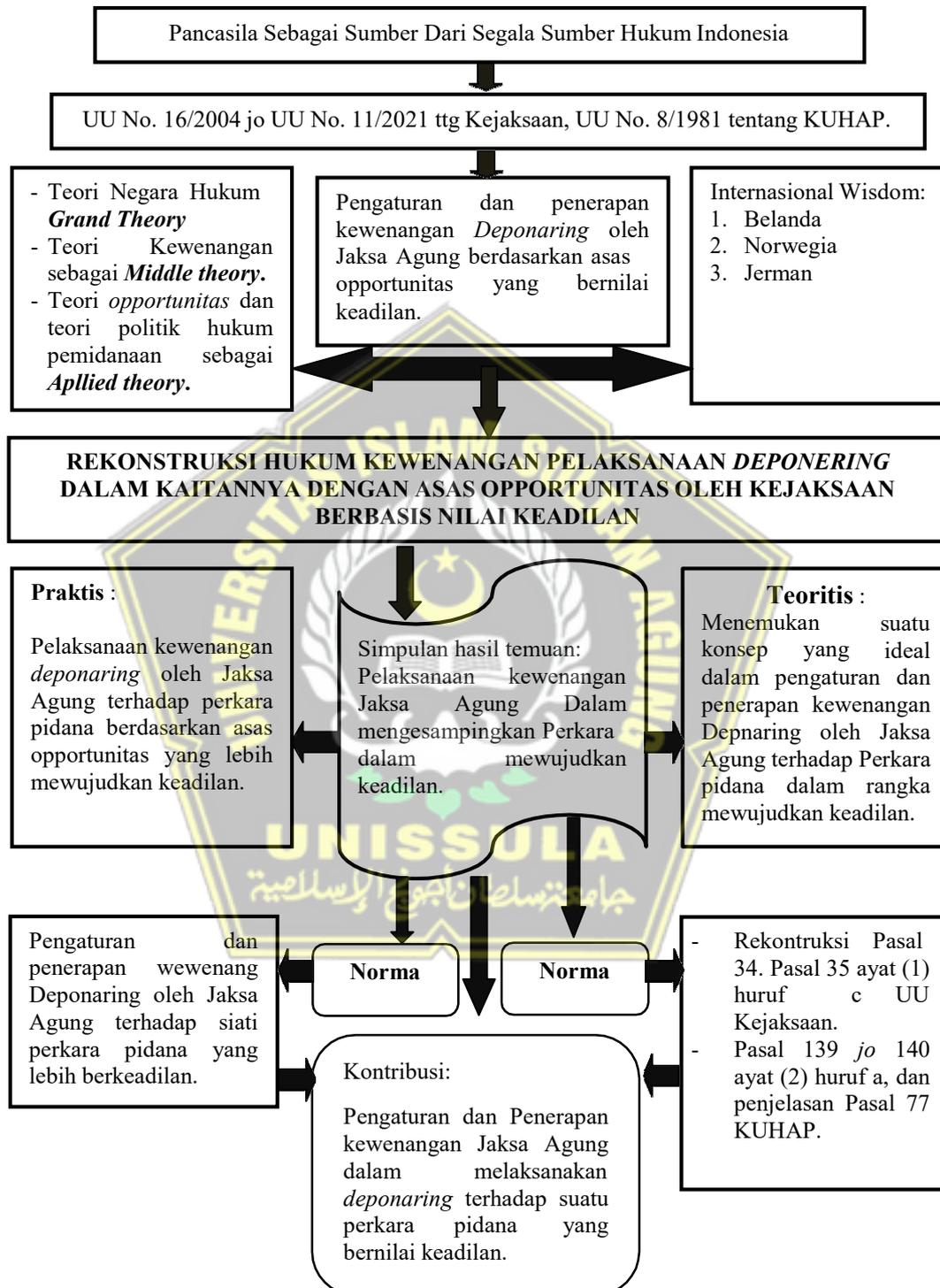
¹¹⁷Sajipto Rahardjo. *Ilmu hukum...*, *Op.cit*, h. 35

Kewenangan *deponaring* Jaksa Agung mengesampingkan perkara pidana yang belum memiliki kriteria dan tolak ukur dalam penerapannya sangat berpotensi terjadinya penyalahgunaan wewenang. Selain itu, dalam beberapa perkara pidana yang dikesampingkan oleh Jaksa Agung menunjukkan belum adanya dasar pertimbangan yang jelas mengenai aspek “kepentingan umum”.

Berbagai isu yang mengemukakan dalam penerapan kewenangan *deponaring* oleh Jaksa Agung menunjukkan perlu diadakannya review terhadap pengaturan wewenang Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara pidana, sehingga perlu dilakukan rekonstruksi yang dapat dijabarkan dalam kerangka pemikiran pada skema berikut di bawah ini:



Skema. 1
KERANGKA PEMIKIRAN



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian digunakan oleh peneliti untuk menentukan cara pandang yang akan diterapkan dalam melihat realitas sosial.¹¹⁸ Di mana cara pandang tersebut akan mempengaruhi pemahaman dan tindakan peneliti sehingga menimbulkan interpretasi tertentu terhadap fenomena yang terjadi.

Paradigma merupakan suatu asumsi yang dipegang, konsep atau proposisi yang mengarahkan cara berfikir atau sebagai cara mendasar untuk mempersepsi, menilai dan melakukan tindakan terhadap sesuatu yang berkaitan dengan sesuatu yang secara khusus tentang visi realitas.¹¹⁹

Sebagai penelitian kualitatif, maka paradigma penelitian disertai lebih relevan menggunakan paradigma kritis dan konstruktivisme, yaitu suatu paradigma yang tidak saja mencoba untuk menjelaskan sebuah realitas sosial, tetapi juga membongkar ideologi yang telah ada.¹²⁰ Paradigma kritis digunakan untuk menganalisis pengaturan dan penerapan kewenangan pengenyampingan (*deponaring*) oleh Jaksa Agung terhadap suatu perkara pidana berdasarkan asas *Opportunitas* dalam konteks penegakan hukum pidana.

Paradigma konstruktivisme menurut Teguh Prasetyo, di dalamnya mengalir teori-teori hukum yang lebih bersifat empiris, misalnya teori sistem hukum (*legal system theory*) yang dikembangkan Friedmaan, yang mendasari pada kajian empiris

¹¹⁸Martono Nanang, *Metode Penelitian Sosial*, Jakarta : Rajawali Pers, 2015, h. 178

¹¹⁹Lexy Moelong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, Bandung : PT. Remaja Rosda Karya, 2004, h. 49.

¹²⁰Muh. Tahir, *Pengantar Metode Penelitian Pendidikan*, Makassar : Universitas Muhammadiyah Makassar, 2011, h. 58

atau sosiologis.¹²¹ Dalam kaitannya dengan penelitian disertasi ini, paradigma konstruktivisme digunakan untuk merekonstruksi kewenangan Jaksa Agung dalam mengenyampingkan perkara (*deponaring*) terhadap suatu perkara pidana yang lebih berkeadilan sesuai dengan tujuan hukum dan tujuan dari sistem pidana dan pemidanaan di Indonesia.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk dalam penelitian yuridis normatif, yang bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana penegakan hukum terhadap pecandu dan pengguna narkoba dalam kasus-kasus konkrit (*in concreto*) yang terjadi di masyarakat dengan menganalisis beberapa putusan pengadilan.

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan semua gejala dan fakta serta menganalisa permasalahan yang ada saat ini¹²², dalam hal ini mengenai pengaturan dan penerapan kewenangan Jaksa Agung untuk melakukan pengenyampingan perkara pidana (*deponaring*) yang lebih berkeadilan sesuai dengan tujuan hukum dan pencapaian tujuan dari sistem pidana dan pemidanaan.

3. Metode Pendekatan

Pada penelitian disertasi ini digunakan beberapa metode pendekatan, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), yaitu dengan cara menganalisis substansi UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI dan UU No. 8/1981 tentang KUHAP, yang berkenaan dengan penerapan kewenangan Jaksa Agung dalam mengenyampingkan perkara (*deponaring*) terhadap suatu perkara pidana. Selain

¹²¹Teguh Prasetyo dan Abdul Hali, Barkatullah, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2014, h. 74-75.

¹²²Lexy Moelong, *Op.cit.*, h. 32.

pendekatan undang-undang, juga digunakan pendekatan konseptual (*conseptual approach*), yaitu dengan menelusuri berbagai pendapat ahli, doktrin hukum dan asas-asas hukum dalam penegakan hukum, berkenaan dengan penerapan kewenangan Jaksa Agung dalam mengenyampingkan perkara (*deponaring*) terhadap suatu perkara pidana.

Pendekatan lain yang digunakan dalam penelitian disertasi ini adalah pendekatan kasus (*case approach*), yaitu dengan cara mengumpulkan dan menganalisis beberapa kasus yang oleh Jaksa Agung dilakukan *deponaring*. Sehingga dapat diketahui dan dilihat dasar pertimbangan Jaksa Agung dalam melaksanakan kewenangannya untuk mengesampingkan suatu perkara pidana. Dengan demikian, dapat ditemukan hakikat pengaturan kewenangan Jaksa Agung untuk mengenyampingkan suatu perkara pidana dalam hukum positif yang berlaku di Indonesia.

4. Sumber dan Jenis Data

Data penelitian ini bersumber dari data sekunder, yaitu data yang bersumber dari hasil penelitian kepustakaan (*library research*), yang bersumber dari bahan-bahan hukum, berupa :

- a. Bahan hukum primer, yang terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara

Pidana, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan jo Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan.

- b. Bahan hukum sekunder, buku-buku, majalah, dan karya ilmiah yang memiliki katan dengan penelitian.
- c. Bahan hukum tertier, serta bahan hukum tertier bersumber dari kamus, ensiklopedia dan lain sebagainya.

5. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data penelitian ini dilakukan dengan melaksanakan penelitian kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan dilakukan dengan mencari atau menelusuri konsepsi-konsepsi, teori-teori, asas-asas dan hasil-hasil pemikiran lainnya yang berhubungan dengan ketentuan mengenai pengaturan kewenangan penegak hukum, karakteristik dari suatu kewenangan dan objektivitas hukum dari suatu kewenangan yang telah diatur dan ditetapkan oleh perundang-undangan.

6. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisa data kualitatif. Dalam analisa kualitatif seluruh data yang telah dikumpulkan dan dilakukan pembahasan diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat, yang menggambarkan gejala-gejala dan jawaban dari permasalahan yang diteliti. Pembahasan penelitian menggunakan analisis data kualitatif. Untuk menganalisis peraturan perundang-undangan dalam penelitian ini dapat menggunakan metode analogi atau *Interpretasi gramatikal* dilakukan dengan cara menguraikan makna kata atau istilah menurut bahasa, susunan kata atau

bunyinya. Selanjutnya juga digunakan *Interpretasi sistematis* dilakukan dengan menafsirkan peraturan perundang-undangan dihubungkan dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum.¹²³

Terhadap data yang dianalisis tersebut, maka akan tergambar jelas mengenai permasalahan yang ada, selanjutnya dapat ditarik suatu simpulan dari hasil pembahasan yang telah dilakukan. Kemudian beranjak dari simpulan tersebut, maka dapat pula diajukan saran-saran yang sifatnya membangun (konstruktif) dalam menjawab problema hukum terkait dengan penanggulangan kejahatan korupsi di Indonesia.

I. Originalitas Penelitian

Berdasarkan pengetahuan dan penelusuran promovendus dari hasil-hasil penelitian yang sudah ada, didapati bahwa penelitian yang berkaitan dengan Rekonstruksi Kewenangan Pelaksanaan *Deponaring* Dalam Kaitannya Dengan Asas *Opportunitas* Oleh Kejaksaan Berbasis Nilai Keadilan, belum pernah diteliti oleh peneliti sebelumnya. Namun demikian, terdapat beberapa penelitian disertasi yang relevan dengan penelitian yang sedang diteliti oleh promovendus saat ini.

Beberapa penelitian disertasi terdahulu yang relevan dengan penelitian ini, dapat dilihat pada tabel berikut di bawah ini :

¹²³Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, h. 28.

Tabel. 1
Perbandingan Dengan Hasil Penelitian Terdahulu

No	Judul/Promovendus Disertasi	Permasalahan Disertasi	Disertasi Promendus
1	Pembaharuan Kaidah Hukum Penghentian Penuntutan Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia, oleh Raymond Ali, NIM : P0400316311, Prodi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Makassar, 2021.	Rumusan masalah dalam disertasi ini, yaitu : 1. Bagaimana implementasi penghentian penuntutan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia ? 2. Mengapa penerapan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan dalam penghentian penuntutan di Indonesia? 3. Bagaimana konsep ideal penghentian penuntutan sehingga dapat tercipta peradilan yang sederhana, cepat dan biaya murah?	Judul Disertasi: <i>Rekonstruksi Kewenangan Pelaksanaan Deponaring Dalam Kaitannya Dengan Asas Opportunitas Oleh Lembaga Kejaksaan.</i> Rumusan masalah yang ditentukan dalam penelitian disertasi ini, yaitu : 1. Bagaimana hakikat kepentingan umum dalam kaitannya dengan pelaksanaan kewenangan <i>deponaring</i> oleh Jaksa Agung? 2. Bagaimana karakteristik dari kewenangan <i>deponaring</i> oleh Jaksa Agung dalam kaitannya dengan pelaksanaan asas <i>Opportunitas</i> oleh Jaksa Agung? 3. Bagaimana rekontruksi pelaksanaan kewenangan <i>deponaring</i> oleh jaksa agung terhadap pencapaian keadilan dalam penegakan hukum pidana?
2	Independensi Kejaksaan Dalam Melaksanakan Tugas Penegakan Hukum, oleh Khunaifi Alhumami, NPM : P0400316316, mahasiswa Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2020.	Disertasi ini mengkaji dan menganalisis tentang: 1. Bagaimana implementasi independensi kejaksaan dalam melaksanakan tugas penegakan hukum? 2. Sejauhmana implikasi independensi kejaksaan terhadap pelaksanaan tugas penegakan hukum? 3. Bagaimana model independensi kejaksaan yang mampu mendukung terwujudnya pelaksanaan tugas	

		penegakan hukum secara independen?	
3	Kewenangan Penghentian, Penundaan, Penuntutan dan Penyampingan Perkara, oleh Adi Al-Fatah Wallad, NIM : 031217017319, mahasiswa Prodi Doktor Ilmu Hukum Universitas Air Langga, 2020.	Penelitian disertasi ini mengkaji dan menganalisis tentang: 1. Apa filosofis kewenangan penghentian atau penundaan penututan dan penyampingan perkara untuk kepastian hukum dan keadilan restoratif? 2. Apa <i>ius constituendum</i> kewenangan penghentian atau penundaan penututan dan penyampingan perkara?	

Sumber : *Diolah dari beberapa penelitian terdahulu.*

Berdasarkan ketiga penelitian disertasi di atas, terlihat adanya persamaan antara penelitian disertasi terdahulu dengan penelitian disertasi yang promovendus lakukan. Persamaan dari ketiga penelitian disertasi terdahulu dengan penelitian promovendus adalah sama-sama membahas tentang kewenangan kejaksaan dalam mengesampingkan perkara pidana. Namun jika dilihat dari topik judul dan substansi permasalahan yang diteliti terdapat perbedaan di antara ketiga penelitian terdahulu dengan penelitian disertasi yang promovendus lakukan.

J. Sistematika Penulisan

Memudahkan memahami penulisan disertasi ini, maka disusun sistematika penulisan yang dimuai dari Bab pendahuluan sampai Bab penutup, yang terdiri dari:

Bab I Pendahuluan, terdiri dari beberapa subbab, yaitu : Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual,

Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan, Originalitas Penelitian Disertasi.

BAB II Tinjauan Pustaka, terdiri dari beberapa subbab, yaitu : Konsep *Deponaring*, Aspek Teoritis Penerapan *Deponaring*, Konsep Asas *Opportunitas*, Sejarah Asas *Opportunitas*, Eksistensi Asas *Opportunitas* dalam Perspektif Teoritis dan Praktik Dalam Sistem Peradilan Pidana.

Bab III Hakikat Kepentingan Umum Dalam Kaitannya Dengan Pelaksanaan Kewenangan *Deponaring* Oleh Jaksa Agung, terdiri dari : *Deponaring* Perkara Perspektif Historis, Perspektif Yuridis, dan Perspektif Praktis, Kriteria Kepentingan Umum Sebagai Dasar Pelaksanaan Wewenang *Deponaring* oleh Jaksa Agung. Kewenangan *Deponaring* Dalam Kaitannya Dengan Pelaksanaan Asas *Opportunitas*.

Bab IV Karakteristik Dari Kewenangan *Deponaring* Oleh Jaksa Agung Dalam Kaitannya Dengan Pelaksanaan Asas *Opportunitas* Oleh Jaksa Agung, terdiri dari beberapa subbab, yaitu: Hakikat Kewenangan *Deponaring* Sebagai Suatu Kebijakan Dalam Penegakan Hukum Pidana, Persamaan Kewenangan *Deponaring* dengan Diskresi yang dimiliki Penegak Hukum, *Deponaring* Sebagai Bagian Kewenangan Diskresi Penuntutan.

Bab V Rekonstruksi Pelaksanaan Kewenangan *Deponaring* Oleh Jaksa Agung Terhadap Pencapaian Keadilan Dalam Penegakan Hukum Pidana, terdiri dari beberapa subbab, yaitu: Penerapan *Deponaring* Oleh Jaksa Agung Berdasarkan Asas *Opportunitas*, Perbandingan Kewenangan *Deponaring* Jaksa di Indonesia dan

Beberapa Negara, Rekontruksi Pelaksanaan Kewenangan *Deponaring* Oleh Jaksa Agung Terhadap Pencapaian Keadilan Dalam Penegakan Hukum Pidana.

Bab VI Penutup, terdiri dari tiga subbab, yaitu kesimpulan, saran dan implikasi kajian disertasi.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sejarah Asas *Opportunitas*

1. Periode Pemerintahan Hindia Belanda

KUHAP sebagai produk nasional, merupakan penerusan asas-asas hukum acara pidana yang ada di HIR atau *Herziene Inlands Reglement*.¹²⁴ Pada saat Pemerintahan Kolonial Belanda, *Inlands Reglement* atau IR mulai berlaku pada tanggal 1 Mei 1848 berdasarkan pengumuman Gubernur Jenderal Rochussen tanggal 3 Desember 1847 *Staatblad* No.57 dengan nama lengkap ialah *Reglement op de uitoening van de politie, de Burgerlijke Rechtspleging en de Strafvordering onder de Inlanders en de Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera*.¹²⁵

Terjemahan Bahasa Indonesianya : Peraturan tentang pelaksanaan tugas polisi, acara perdata dan tuntutan pidana bagi orang Indonesia dan orang-orang yang disamakan dengan mereka. Penerapan IR berdasarkan asas penyesuaian atau dalam Bahasa Belanda yaitu *concordantie beginsel* atau asas konkordasi oleh Pemerintah Belanda. Menurut asas tersebut, penyesuaian hukum diberlakukan di Indonesia dengan hukum yang berlaku di Negeri Belanda.¹²⁶

Ketentuan IR berlaku di daerah Pulau Jawa dan Madura, sedangkan untuk daerah lainnya digunakan ketentuan lain yang tersendiri yang bernama *Rechtsreglement Buitengewesten* (S.1927-227) atau RB yang berlaku mulai tanggal

¹²⁴Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana...*, *Op.Cit*, h. 49.

¹²⁵*Ibid*.

¹²⁶H. Haris, *Pembaharuan Hukum Acara Pidana yang Terdapat Dalam HIR*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman:1978, h.2.

1 Juli 1927. IR berisi pengaturan tentang acara perdata dan acara pidana sekaligus. Mr. H.L. Wichers, sebagai salah satu penyusun IR merasa tidak kesulitan harus mengatur pengaturan tentang acara pidana.¹²⁷

Sebaliknya, merasa kesulitan ketika mengatur tentang acara perdata. Hasil rancangan dari Wichers kemudian mendapat tanggapan dari Mr. Hultman, yang ketika itu menjabat sebagai Jaksa Agung (*Procureur Generaal*). Hultman mengatakan bahwa ketentuan hukum acara pidana terlalu sulit untuk dilaksanakan, sehingga akan mengakibatkan bertimbunnya pekerjaan dari penuntut umum (*openbaar ministerie*) dan Jaksa Agung (*Procureur Generaal*).¹²⁸ Di samping itu, Rochussen sebagai Gubernur Jendral, merasa keberatan secara politik. Hal ini dikarenakan adanya kekhawatiran dari Rochussen, apabila ketentuan hukum acara tersebut diberlakukan kepada penduduk bumi putera, akan terlalu jauh memasuki kehidupan mereka. Harus ada penyesuaian terhadap kehidupan bumi putera, khususnya terkait hukum adat yang hidup dalam masyarakat Indonesia.¹²⁹

Menurut Soepomo, Wichers berkeinginan untuk mendesak adanya hukum adat dan secara berangsur-angsur mendesak diberlakukannya hukum Eropa. Akhirnya setelah berbagai pertimbangan dan perbaikan, Wichers mengadakan perbaikan atas anjuran Gubernur Jenderal. Akhirnya *reglement* baru tersebut lahir. Bentuk penyesuaian-penyesuaian inilah yang menjadi cikal bakal lahirnya HIR yang disetujui oleh Gubernur Jenderal.¹³⁰ Pada akhirnya peraturan yang terdapat dalam IR telah mengalami beberapa perubahan sebelum akhirnya menjadi HIR.

¹²⁷Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana...*, *Op.Cit*, h. 53.

¹²⁸*Ibid.*

¹²⁹*Ibid.*

¹³⁰*Ibid.*

Perubahan IR menjadi HIR yang terpenting ialah dibentuknya lembaga *Openbaar Ministrie* (OM) atau Penuntut Umum.¹³¹ Namun peran dan fungsi Jaksa pada saat keberlakuan *HIR* tidak berubah. Jaksa tetap menjadi kaki tangan *Assistant Resident* yang mendapat gelar magistraat (penuntut umum). Sedangkan jaksa bergelar *ajunct magistraat* (pembantu penuntut umum).¹³²

Selain HIR, peraturan mengenai hukum acara pidana adalah *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het beleid der justitie* (RO), yaitu peraturan tentang Susunan Pengadilan dan Kebijaksanaan Pengadilan. Pasal 62 RO menyatakan pekerjaan penuntut umum di Pengadilan Negeri dilakukan oleh para Jaksa. Jaksa yang dimaksud disini tidak sama atau tidak sederajat dengan *Ambtenaar Openbaar Ministrie*, yaitu penuntut penuntut umum pada pengadilan-pengadilan untuk bangsa Eropa. Pada ayat (2) Pasal 62 RO menyatakan bahwa peraturan-peraturan untuk *Openbaar Ministrie* berlaku bagi jaksa sesuai dengan instruksi-instruksi khusus dari Kepala-Kepala Karesidenan. Sehingga dalam prakteknya para Jaksa :¹³³

- a. Tidak berwenang untuk menuntut, yang menuntut ialah Assistant Resident sebagai kepala.
- b. Tidak berwenang menuntut pidana pada terdakwa atau membuat requisitor tetapi hanya dapat mengajukan pertimbangannya dalam persidangan (Pasal 292 IR).
- c. Tidak berwenang menjalankan putusan pengadilan melainkan yang berwenang ialah Assistent Resident sebagai kepala (Pasal 325 IR).

Berdasarkan ketentuan di atas, maka Jaksa hanya menjadi kaki tangan dari *Assistent Resident* dan tidak mempunyai wewenang seperti *Ambtenaar Openbaar*

¹³¹*Ibid*, h. 54

¹³²R. Soesilo, *Hukum Acara Pidana (Prosedur Penyelesaian Perkara Pidana Menurut KUHAP Bagi Penegak Hukum)*, Jakarta : PT Karya Nusantara, 1982, hal 69.

¹³³Sabuan Ansoeri, *Hukum Acara Pidana*, Jakarta : Angkasa, 1990, hal.25.

Ministrie.¹³⁴ Mengingat kekuasaan Gubernur Jenderal yang sangat besar di wilayah jajahan, maka ia dengan mudah menjadikan Pasal 179 RO sebagai dasar pelaksanaan asas *opportunitate*, meskipun dalam analisa Andi Hamzah¹³⁵ bahwa ketentuan Pasal 32 c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan dengan tegas menyatakan asas *Opportunitas* itu dianut di Indonesia. Pasal ini berbunyi: “Jaksa Agung dapat menyampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum”.

Sebelum ketentuan itu, dalam praktek telah dianut asas itu. Dalam hal ini Lemaire mengatakan bahwa pada dewasa ini asas *Opportunitas* lazim dianggap sebagai suatu asas yang berlaku di negeri ini, sekalipun sebagai hukum tak tertulis yang berlaku. Dikatakan hukum tak tertulis karena adanya Pasal 179 RO yang dipertentangkan itu. Ada yang mengatakan dengan pasal itu dianut asas *Opportunitas* di Indonesia, ada yang mengatakan tidak.

Adapun kelompok yang mengatakan dianut atas legalitas karena alasan di dalam Pasal 179 RO itu kepada Hooggerechtshof dahulu diberikan kewenangan untuk, bila Majelis itu, karena pengaduan pihak yang berkepentingan atau secara lain mana pun, mengetahui telah terjadi kealpaan dalam penuntutan kejahatan atau pelanggaran memberi perintah kepada Pokrol Jenderal supaya berhubung dengan itu, melaporkan tentang kealpaan itu dengan hak memerintahkan agar dalam hal itu diadakan penuntutan jika ada alasan-alasan untuk itu. Yang mengatakan dengan Pasal 179 RO itu dianut asas *Opportunitas* karena pada ayat pertama pasal itu

¹³⁴*Ibid.*

¹³⁵Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana...*, *Op.Cit*, h. 15-16

ditambah dengan kata-kata “kecuali jika penuntutan oleh Gubernur Jenderal dengan perintah tertulis telah atau akan dicegah”.

Vonk mengatakan harus dibedakan antara *Opportunitas* sebagai asas dan *Opportunitas* sebagai kekecualian. Dalam hal tersebut di atas merupakan pengecualian. E. Bonn-Sosrodanukusumo mengatakan bahwa waktu pembuat undang-undang tahun 1948 menyusun reglemen itu teristimewa pada Pasal 179, sehingga dapat disimpulkan bahwa asas *opportunitet* tetap berlanjut pada zaman kolonial.¹³⁶

2. Periode Pemerintahan Militer Jepang

Di masa pendudukan Jepang (*Osamu Sirei*) secara umum tidak terjadi perubahan yang signifikan terhadap pengaturan hukum. Hal ini dikarenakan ketentuan Undang-Undang No. 1 Tahun 1942 (*Osamu Sirei*) yang dikeluarkan oleh Jepang memuat ketentuan peralihan, yang diatur dalam Pasal 3 yang menyebutkan: ”semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintah yang dulu tetap diakui sah sementara waktu asal tidak mengganggu atau bertentangan dengan pemerintahan militer Jepang.”¹³⁷

Berdasarkan pada ketentuan peralihan yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 1 Tahun 1942 (*Osamu Sirei*) berimplikasi secara hukum semua ketentuan hukum dan badan-badan yang berlaku sebelumnya (di masa pemerintahan kolonial Belanda) masih tetap diberlakukan. Dengan kata lain, hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum pendudukan

¹³⁶*Ibid*, h. 56

¹³⁷*Ibid*.

Balantentara Jepang di Indonesia masih tetap berlaku. Dengan demikian, Pasal 131 IS sebagai pasal politik hukum dan Pasal 163 IS yang mengatur pembagian golongan penduduk masih tetap berlaku. Untuk golongan Eropa, Timur Asing Cina, Timur asing bukan Cina dan Indonesia yang secara sukarela tunduk kepada hukum perdata Eropa tetap berlaku baginya *Burgerlijk Wetboek* (BW) dan *Wetboek van Koophandel* (WvK) serta aturan-aturan hukum perdata Eropa yang tidak dikodifikasikan.

Adapun bagi golongan Bumiputera (Indonesia) dan Timur Asing bukan Cina yang tidak tunduk secara sukarela kepada hukum perdata Eropa tetap berlaku aturan-aturan hukum perdata adatnya. Selanjutnya, pemerintah Balantentara Jepang juga mengeluarkan *Gun Seirei* Nomor Istimewa 1942, *Osamu Sirei* Nomor 25 Tahun 1944, memuat aturan-aturan pidana yang umum dan aturan-aturan pidana yang khusus, sebagai pelengkap peraturan yang telah ada sebelumnya.

Salah satu perubahan yang terjadi di masa pendudukan Jepang adalah mengubah alat penuntut umumnya, *magistraat* dan *officier van justitie* ditiadakan dan kedudukan Jaksa sebagai *Assistent Resident* dihapuskan. Semua pekerjaan *Assistent Resident* mengenai penuntutan perkara pidana diserahkan kepada Jaksa dengan diberi pangkat sebagai *Thio Kensatsu Kyokuco* (Kepala Kejaksaan Pengadilan Negeri).¹³⁸

Peranan Kejaksaan sebagai lembaga penuntut secara resmi difungsikan pertama kali oleh Undang-Undang No. 1/1942, yang kemudian diganti oleh Osamu Seirei No.3/1942, No.2/1944 dan No.49/1944. Pada masa itu, secara resmi

¹³⁸R. Soesilo, *Hukum Acara Pidana...*, *Op.Cit.*, h. 67

digariskan bahwa Kejaksaan memiliki kekuasaan untuk: a) Mencari (menyidik) kejahatan dan pelanggaran; b) Menuntut Perkara; c) Menjalankan putusan pengadilan dalam perkara kriminal; dan d). Mengurus pekerjaan lain yang wajib dilakukan menurut hukum.

Semenjak Pemerintahan Militer Jepang di Hindia Belanda, para jaksa menjadi penuntut umum sepenuhnya.¹³⁹ *Thio Kensatsu Kyokuco* dalam bekerja berada di bawah pengawasan *Kootoo Kensatsu Kyokuco* (Kepala Kejaksaan Tinggi). Kemudian tugas jaksa bertambah selain menuntut perkara dengan berlakunya *Osamu Seirei* (Peraturan Pemerintah) No. 49, yaitu mencari kejahatan dan menjalankan putusan hakim.¹⁴⁰ Pada tiap macam pengadilan ada kejaksaan, yaitu *saikoo Kensatsu Kyoku* pada Pengadilan Agung, *Kootoo Kensatsu* pada Pengadilan Tinggi, dan *Tihoo Kensatsu Kyoku* pada Pengadilan Negeri.¹⁴¹

3. Periode Kemerdekaan dan Pasca Berlakunya Undang-Undang Kejaksaan Negara Republik Indonesia sampai Sekarang

Eksistensi Lembaga Kejaksaan diawal kemerdekaan masih tetap diperlukan pada masa awal-awal kemerdekaan negara republik Indonesia tahun 1945, sehingga peraturan-peraturan yang telah ada semenjak jaman Hindia Belanda maupun jaman pendudukan militer Jepang tetap dipakai, sepanjang belum ada ketentuan yang mengatur perihal tersebut. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 jo. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1945 dan Pasal 24 ayat (1) serta Pasal 25 UUD 1945 yang dijadikan dasar hukum atas

¹³⁹Marwan Effendy, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, PT Gramedia, 2005, h. 66.

¹⁴⁰*Ibid.*

¹⁴¹Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana...., Op.Cit*, h. 56.

keberadaan kejaksaan.¹⁴² Mengingat tugas kejaksaan yang demikian luas, maka menurut Menteri atau juga Jaksa Agung Mr.Gunawan perlu diciptakan Undang-Undang Pokok Kejaksaan yang mencakup tugas-tugas jaksa dalam hubungannya dengan batas-batas tugas hakim dan polisi. Atas dasar keperluan itulah, dibuat Undang-Undang Pokok Kejaksaan yang disahkan pada tanggal 30 Juni 1961 yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang ketentuan ketentuan pokok Kejaksaan Republik Indonesia (UU No. 15/1961 tentang Pokok Kejaksaan).¹⁴³

Mantan Jaksa Agung pada masa Presiden Soekarno. Dibawah masa kepemimpinannya Kejaksaan Agung mulai memisahkan diri dari Mahkamah Agung semenjak lahirnya UU No. 15/1961 tentang Pokok Kejaksaan. Pasal 1 ayat (1) huruf a undang-undang ini mengatur tentang Kewenangan Kejaksaan yang berhubungan dengan tugas penuntutan, yang menyatakan : Jaksa berwenang mengadakan penuntutan pada perkara pidana pada pengadilan yang berwenang.

Selanjutnya dalam Pasal 8 UU No. 15/1961 tentang Pokok Kejaksaan menyatakan bahwa: “Jaksa Agung dapat menyampingkan perkara demi kepentingan umum. Ketentuan tersebut berkaitan dengan wewenang penuntut untuk menuntut suatu perkara atau tidak. Dalam hal ini kewenangan tidak menuntut dengan alasan kepentingan umum hanya ada ditangan Jaksa Agung”.¹⁴⁴

Sejak Jepang meninggalkan Indonesia pada tahun 1945, maka kemudian keadaan Hukum Acara Pidana tidak ada perubahan yang begitu signifikan. Pemakaian asas *opportinitet* dalam Hukum Acara Pidana masih tetap diberlakukan,

¹⁴²Hasril Hertanto, *Op.Cit.*, hal.28.

¹⁴³Mr. Gunawan Gautama, pernah menjabat sebagai Menteri Agraria periode 1955-1956.

¹⁴⁴Indonesia, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia*, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 ps. 1 ayat (1) huruf a jo. Ps.8. 25 LN 1961/254.

karena ketentuan Pasal 179 RO masih tetap berlaku bahkan kemudian pada saat diundangkannya dalam Pasal 8 UU No. 15/1961 tentang Pokok Kejaksaan.

Wewenang Jaksa Agung untuk *mendeponir*/menyampingkan suatu perkara berdasar alasan “Kepentingan Umum”.¹⁴⁵, kemudian masih diatur dan diberlakukan kembali dalam undang-undang berikutnya, yakni dalam Pasal 32 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang menentukan bahwa: “Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang untuk menyampingkan perkara” yang lebih dipertegas lagi dalam buku pedoman pelaksanaan KUHAP¹⁴⁶ sebagai berikut : “Penyampingan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung”.

Lebih lanjut dalam penjelasan resm Pasal 77 KUHAP, menyatakan bahwa: “Yang dimaksudkan dengan “penghentian penuntutan” tidak termasuk penyampingan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung” maka dapat disimpulkan bahwa KUHAP mengakui eksistensi perwujudan dari asas *Opportunitas*, sehingga dengan demikian perwujudan dari asas *Opportunitas* tidak perlu dipermasalahkan, mengingat dalam kenyataannya perundang-undangan positif di Indonesia, yakni dalam penjelasan resmi Pasal 77 KUHAP dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Pokok Kejaksaan, secara tegas mengakui eksistensi dari perwujudan asas *Opportunitas*, yaitu kepada Jaksa Agung selaku Penuntut Umum tertinggi berdasarkan kepada

¹⁴⁵M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Penyidikan dan Penuntutan*, Jakarta : Sinar Grafika, 2009, h. 37

¹⁴⁶Buku Pedoman Pelaksanaan KUHAP, Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Penerbit Yayasan Pengayoman, Cetakan ke-3, Jakarta, hal. 88-89.

keadaan-keadaan yang nyata untuk tidak menuntut suatu perkara pidana di muka persidangan pengadilan pidana agar kepentingan umum tidak lebih dirugikan.

Maksud dan tujuan undang-undang memberikan kewenangan pada Jaksa Agung tersebut adalah untuk menghindarkan tidak timbulnya penyalahgunaan kekuasaan dalam hal pelaksanaan asas *Opportunitas*, sehingga dengan demikian satu-satunya pejabat negara yang diberi wewenang melaksanakan asas *Opportunitas* adalah Jaksa Agung dan tidak kepada setiap Jaksa selaku Penuntut Umum dan alasannya mengingat kedudukan Jaksa Agung selaku Penuntut Umum tertinggi.

Untuk menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaan asas *Opportunitas*, Jaksa Agung kemudian menuangkan dalam suatu surat penetapan/keputusan yang salinannya diberikan kepada yang dikesampingkan perkaranya demi kepentingan umum, hal mana dapat dipergunakan sebagai alat bukti bagi yang bersangkutan.

Terhadap perkara yang dikesampingkan demi kepentingan umum, penuntut umum tidak berwenang melakukan penuntutan terhadap tersangka dalam perkara tersebut di kemudian hari. Dalam hubungan perwujudan asas *Opportunitas* ini mungkin yang akan menjadi permasalahannya ialah sejauh mana kriteria “demi kepentingan umum” itu yang akan digunakan?

Hal yang penting untuk diperhatikan dalam penerapan asas *Opportunitas* sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU No. 15/1961 tentang Pokok Kejaksaan, yang selanjutnya diatur dalam Pasal 32 huruf c Undang-Undang Nomor 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan, juga dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan sebagaimana telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun

2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Juga di dalam Penjelasan Pasal 77 KUHAP, adalah tidak adanya penjelasan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud “kepentingan umum”, yang menjadi dasar dalam pelaksanaan asas *Opportunitas*.

Pelaksanaan kewenangan Jaksa Agung untuk mengenyampingkan perkara dalam kaitannya dengan “Kepentingan Umum”, Jaksa Agung harus senantiasa bermusyawarah dengan pejabat-pejabat tertinggi negara yang ada sangkut pautnya dengan perkara yang bersangkutan, antara lain : Kapolri dan Menkopolkam, bahkan berkoordinasi dengan Presiden sebagai pemimpin tinggi negara. Dengan demikian kriteria “demi kepentingan umum” dalam penerapan asas *Opportunitas* di Indonesia didasari pada kepentingan negara dan masyarakat, bukan didasari pada pertimbangan kepentingan pribadi.

B. Kewenangan dan Wewenang Kejaksaan dan Penuntut Umum

1. Pengertian Kejaksaan, Jaksa dan Penuntut Umum

Lembaga pemerintah yang berwenang untuk melakukan penuntutan adalah Kejaksaan. Kedudukan Kejaksaan sebagai penuntut sebagaimana menurut Pasal 2

UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, adalah sebagai berikut:

- (1) Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.
- (2) Kekuasaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara merdeka.
- (3) Kejaksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah satu dan tidak terpisahkan.

UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI membedakan pengertian Jaksa dan Penuntut Umum. Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.¹⁴⁷ Sedangkan pengertian penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.¹⁴⁸

Pembedaan antara pengertian jaksa dan penuntut umum juga dirumuskan dalam Pasal 1 angka 6 KUHP, yang menyebutkan :

- a. Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- b. Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

2. Tugas dan Wewenang Kejaksaan dan Kewenangan Jaksa Sebagai Penuntut Umum

a. Tugas dan Wewenang Kejaksaan

UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI tidak mengatur tentang tugas dan kewenangan dari penuntut umum, hanya disebutkan dan diatur tentang tugas dan wewenang kejaksaan, yang dimuat dalam Bab III Bagian Kesatu Pasal 30 s.d 34 UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI. Berdasarkan Pasal 30 UU No. 16/2004

¹⁴⁷Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

¹⁴⁸*Ibid*, Pasal 1 angka 2.

tentang Kejaksaan RI, tugas dan wewenang Kejaksaan dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) bidang, yaitu bidang pidana, bidang perdata dan tata usaha negara dan pidana ketertiban dan ketentraman.

UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, mengatur tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang pidana, sebagai berikut :¹⁴⁹

- 1) Melakukan penuntutan;
- 2) Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- 3) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
- 4) Melakukan penyelidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
- 5) Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.¹⁵⁰ Adapun di bidang ketertiban dan ketentraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut :¹⁵¹

- 1) Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
- 2) Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
- 3) Pengawasan peredaran barang cetakan;
- 4) Pengawasan kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
- 5) Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
- 6) Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Wewenang dan tugas kejaksaan menurut UU No. 16 /2004 tentang Kejaksaan RI mencakup 3 (tiga) bidang, yang meliputi : bidang pidana, bidang perdata dan

¹⁴⁹Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

¹⁵⁰*Ibid*, Pasal 30 ayat (2)

¹⁵¹*Ibid*, Pasal 30 ayat (2).

bidang ketertiban umum. Namun secara umum, wewenang kejaksaan yang diberikan oleh UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan RI, adalah mewakili pemerintah untuk melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.

b. Wewenang Jaksa sebagai Penuntut Umum

Pasal 1 UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, memberikan pengertian pokok atau tafsir otentik, mengenai apa yang dimaksud dengan Jaksa, yaitu sebagai pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Adapun yang dimaksud dengan penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim. Penuntutan sendiri diartikan sebagai tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam hukum acara pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim sidang pengadilan.

Lebih lanjut, dalam Pasal 8 ayat (2), (3) dan (4) UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, menyebutkan:

- Ayat (2) Dalam melaksanakan wewenangnya, jaksa bertindak untuk dan atas Nama negara serta bertanggung-jawab, menurut saluran hierarki;
- Ayat (3) Demi keadilan dan kebenaran berdasarkan ketuhanan yang maha esa, jaksa melakukan penuntutan dengan keyakinan berdasarkan alat bukti yang sah.
- Ayat (4) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang jaksa senantiasa bertindak berdasarkan hukum dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, kesusilaan, dan serta wajib menggali dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam

masyarakat serta senantiasa menjaga kehormatan serta martabat profesinya.

Pelanggaran terhadap tersebut di atas diatur dalam Pasal 8 ayat (4) dan ayat (5), yang berbunyi: Jaksa yang diduga melakukan tindak pidana, maka pemanggilan, pemeriksaan, penggeledahan, penangkapan dan penahan terhadap jaksa yang bersangkutan hanya dapat dilakukan atas izin Jaksa Agung. Ketentuan tersebut kemudian diperkuat dengan Pasal 37 ayat (1), yang berbunyi: Jaksa Agung bertanggung jawab atas penuntutan yang dilaksanakan secara independen demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani.

Menjalankan kewajibannya, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang di bidang pidana, bidang perdata dan tata usaha negara serta bidang ketertiban dan ketenteraman umum, sebagaimana diatur dalam pasal 30 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) sebagai berikut:¹⁵²

Di bidang pidana:

- a. Melakukan penuntutan;
- b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
- d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
- e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasi dengan penyidik;

Di bidang perdata dan tata usaha negara:

Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Di bidang ketertiban dan ketenteraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:

- a. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
- b. Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
- c. Pengawasan peredaran barang cetakan;

¹⁵²Dhaniel Ch. M. Tampoli, "Penghentian Penuntutan Perkara Pidana oleh Jaksa Berdasarkan Hukum Acara Pidana" *Lex Privatum*, Vol. IV/No. 2/Febr/2016, h. 12.

- d. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
- e. Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
- f. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.¹⁵³

Undang-Undang Kejaksaan, juga mengatur beberapa tugas khusus dan wewenang khusus dari Jaksa Agung, yang salah satunya adalah melakukan tindakan diskresi di bidang penegakan hukum (penuntutan). Pasal 34 A UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, yang berbunyi : “Untuk kepentingan penegakan hukum, Jaksa dan/atau Penuntut Umum dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kode etik.” Khusus untuk Jaksa Agung, dalam Undang-Undang Kejahatan mengatur beberapa wewenang dan tugas khusus, yang hanya dapat dijalankan oleh Jaksa Agung, diantaranya adalah:

- a. Menetapkan dan mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang kejaksaan.
- b. Mengefektifkan penegakan hukum yang diberikan oleh undang-undang;
- c. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum,;
- d. Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam lingkup peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan agama, dan peradilan militer;
- e. Dapat mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi dalam lingkup peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan agama, dan peradilan militer;
- f. Mencegah atau menangkal orang tertentu untuk masuk atau keluar wilayah Kesatuan Negara Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Mengoordinasikan, mengendalikan, dan melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana yang dilakukan bersama oleh orang yang tunduk pada peradilan umum dan peradilan militer.
- h. Sebagai penyidik dan penuntut umum dna pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap perkara tindak pidana pelanggaran hak asasi manusia yang berat;
- i. Mendelagasikan sebagian kewenangan penuntutan kepada oditur Jenderal untuk melakukan penuntutan.

¹⁵³*Ibid*, h., 126.

- j. Mendelegasikan sebagian kewenangan penuntutan kepada penuntut umum untuk melakukan penuntutan;
- k. Menangani tindak pidana yang menyebabkan kerugian perekonomian negara dan dapat menggunakan denda damai dalam tindak pidana ekonomi berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹⁵⁴

Adapun wewenang penuntut umum menurut ketentuan KUHAP, secara

garis besarnya dapat diinventarisir sebagai berikut:

- a. Menerima pemberitahuan dari penyidik dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan dari suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana (Pasal 109 ayat (1) KUHAP) dan pemberitahuan baik dari penyidik maupun penyidik PNS yang dimaksud oleh Pasal 6 ayat (1) huruf b KUHAP mengenai penyidikan dihentikan demi hukum;
- b. Menerima berkas perkara dari penyidik dalam tahap pertama dan kedua sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3) huruf a dan b KUHAP. Dalam hal acara pemeriksaan singkat menerima berkas perkara langsung dari penyidik pembantu (Pasal 12 KUHAP);
- c. Mengadakan prapenuntutan (Pasal 14 huruf b KUHAP) dengan memperhatikan ketentuan materi Pasal 110 ayat (3), (4) KUHAP dan Pasal 138 ayat (1) dan (2) KUHAP;
- d. Memberikan perpanjangan penahanan (Pasal 24 ayat (2) KUHAP), melakukan penahanan dan penahanan lanjutan (Pasal 20 ayat (2) KUHAP Pasal 21 ayat (2) KUHAP, Pasal 25 KUHAP dari Pasal 29 KUHAP); melakukan penahanan rumah (Pasal 22 ayat (2) KUHAP); penahanan kota (Pasal 22 ayat (3) KUHAP); serta mengalihkan jenis penahanan (Pasal 23 KUHAP);
- e. Atas permintaan tersangka atau terdakwa mengadakan penangguhan penahanan serta dapat mencabut penangguhan penahanan dalam hal tersangka atau terdakwa melanggar syarat yang ditentukan (Pasal 131 KUHAP);
- f. Mengadakan penjualan lelang benda sitaan yang lekas rusak atau membahayakan karena tidak mungkin untuk disimpan sampai putusan pengadilan terhadap perkara itu memperoleh kekuatan hukum tetap, atau mengamankannya dengan disaksikan oleh tersangka atau kuasanya (Pasal 45 ayat (1) KUHAP);
- g. Melarang atau mengurangi kebebasan hubungan antara penasihat hukum dengan tersangka sebagai akibat disalahgunakan haknya Pasal 70 ayat (4) KUHAP); mengawasi hubungan antara penasihat hukum dengan tersangka tanpa mendengar isi pembicaraan (Pasal 71 ayat (1) KUHAP) dan dalam hal kejahatan terhadap keamanan negara dapat mendengar isi pembicaraan tersebut (Pasal 71 ayat (2) hubungan antara penasihat hukum dan

¹⁵⁴*Ibid*, h., 27.

tersangka tersebut dilarang apabila perkara telah dilimpahkan penuntut umum ke pengadilan negeri untuk disidangkan (Pasal 74 KUHAP);¹⁵⁵

- h. Meminta dilakukan praperadilan kepada ketua pengadilan negeri untuk pemeriksaan sah atau tidaknya suatu penghentian penyidikan oleh penyidik (Pasal 80 KUHAP). Maksud Pasal 80 ini adalah untuk menegakkan hukum, keadilan dan kebenaran melalui sarana pengawasan secara horizontal.
- i. Dalam perkara konesitas, karena perkara itu harus dihadiri oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, maka penuntut umum menerima penyerahan perkara dari oditur militer dan selanjutnya dijadikan dasar untuk mengajukan perkara tersebut kepada pengadilan yang berwenang (Pasal 91 ayat (1) KUHAP);
- j. Menentukan sikap apakah berkas perkara telah memenuhi syarat atau tidak untuk dilimpahkan ke pengadilan (Pasal 139 KUHAP);
- k. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggungjawab selalu penuntut umum (Pasal 14 huruf KUHAP).
- l. Apabila penuntut umum berpendapat bahwa dari hasil penyidikan dapat dilakukan penuntutan maka dalam waktu secepatnya membuat dakwaan (Pasal 140 ayat (1) KUHAP).
- m. Membuat surat penetapan penghentian penuntutan (Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP) dikarenakan tidak cukup bukti, bukan merupakan suatu tindak pidana dan perkara ditutup demi hukum.
- n. Melanjutkan penuntutan terhadap tersangka yang dihentikannya penuntutan dikarenakan adanya alasan baru (Pasal 140 (2) huruf d KUHAP).
- o. Menegakkan penggabungan perkara dan pembuatannya dalam surat dakwaan (Pasal 141 KUHAP).
- p. Mengadakan pemecahan penuntutan (*splitsing*) terhadap satu berkas perkara yang membuat beberapa tindak pidana yang dilakukan beberapa orang tersangka (Pasal 143 (1) KUHAP).
- q. Melimpahkan perkara ke pengadilan disertai surat dakwaan (Pasal 143 (1) KUHAP)
- r. Membuat surat dakwaan (Pasal 143 (1) KUHAP)
- s. Menyempurnakan atau tidak penuntutan, penuntut umum dan mengubah surat dakwaan sebelum pengadilan menetapkan hal sidang atau selambat-lambatnya tujuh hari sebelum sidang dimulai (Pasal 144 KUHAP).

c. Wewenang Jaksa sebagai Penyidik

Kejaksaan Agung telah mengklaim berwenang menangani kasus korupsi, berlandaskan pada Bab VII Penyidikan Terhadap Tindak Pidana Tertentu, Pasal 17

¹⁵⁵*Ibid*, h. 128.

PP No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP, yang telah dilakukan dua kali perubahan dan terakhir dengan PP No. 92 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas PP No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP (Selanjutnya disebut PP. No. 92/2015 tentang Pelaksanaan KUHAP).

Menurut ketentuan Pasal 17 PP No. 92/2015 tentang Pelaksanaan KUHAP, khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu dimaksud dalam Pasal 284 KUHAP dilaksanakan oleh penyidik, jaksa, dan pejabat penyidik yang berwenang lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Kontroversi hukum muncul akibat Ketentuan Peralihan KUHAP Pasal 284 Ayat (2) menyebutkan “Dalam waktu dua tahun setelah undang-undang ini diundangkan, terhadap semua perkara diberlakukan ketentuan undang-undang ini, dengan pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu, sampai ada perubahan dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi”.

Ironisnya hingga kurang lebih $\frac{1}{4}$ (seperempat) abad, bahkan dengan munculnya undang-undang tindak pidana korupsi sekalipun, Kejaksaan (tinggi) tetap menyidik kasus korupsi berlandaskan UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan RI. Menurut KUHAP, ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu ialah ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada: undang-undang tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi (Undang-undang RI Nomor 7 Dit 1955), dan Undang-undang tentang Pemberantasan Tipikor (Undang-undang RI Nomor 3 Tahun 1971). Dengan catatan, semua ketentuan khusus acara pidana pada undang-undang tertentu akan

ditinjau kembali, diubah atau dicabut dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Namun kenyataannya, kewenangan penyidikan korupsi oleh Kejaksaan yang sebelumnya mengacu pada ketentuan Pasal 17 No. 92/2015 tentang Pelaksanaan KUHAP, terus berlangsung dan ini tak lepas dari ketiadaan kemauan politik legislatif maupun eksekutif untuk mengubah ketentuan Pasal 284 KUHAP Ayat (2) selama kurun waktu 39 tahun berlakunya KUHAP.

Fungsi Yudisial yang dimiliki Polri adalah amanat dan wewenang dari Pasal 6 Ayat (1) KUHAP bahwa penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, dan Pejabat PNS tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Namun, Polri, yang waktu itu bagian dari ABRI, tak berdaya karena elite Kejaksaan Agung didominasi oleh TNI-AD.

Pasal 28 Ayat (2) KUHAP yang menetapkan akan menghilangkan ketentuan khusus acara Pidana dalam waktu sesingkat-singkatnya antara lain pada undang-undang tindak pidana Korupsi dan undang-undang lainnya. Hal ini berarti bahwa tidak ada lagi undang-undang yang melahirkan adanya Acara Khusus. Sedangkan dasar dari Jaksa berwenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu adalah Peraturan Pemerintah. Di mana kedudukan Peraturan Pemerintah tidaklah boleh bertentangan dengan undang-undang. Apalagi, dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 1971 yang diperbaharui dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi sama sekali tidak menyebutkan kewenangan jaksa sebagai penyidik.

Kewenangan kejaksaan sebagai penyidik tindak pidana tertentu baru kemudian ditegaskan dalam Pasal 30 ayat (1) huruf d, yang menyebutkan : “di

bidang pidana, Kejaksaan bertugas dan berwenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang.” Penegasan kewenangan Kejaksaan tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan Umum UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, menjelaskan bahwa “kewenangan Kejaksaan untuk melakukan penyidikan tindak pidana tertentu dimaksudkan untuk menampung beberapa ketentuan undang -undang yang memberikan kewenangan kepada kejaksaan untuk melakukan penyidikan, diantaranya: Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 *jo* Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

3. Asas-Asas Dalam Wewenang Penuntutan

Berkenaan dengan wewenang penuntutan yang menjadi wewenang penuntut umum, maka menurut ketentuan hukum acara pidana dikenal 2 (dua) asas penuntutan, yaitu:¹⁵⁶

- a. Asas legalitas, menurut asas legalitas penuntut umum dalam melakukan penuntutan terhadap semua orang yang dianggap cukup alasan. Hal ini berarti bahwa, penuntutan hanya dapat melakukan penuntutan terhadap orang yang telah melakukan perbuatan yang melanggar hukum, yang oleh undang-undang hukum pidana telah dirumuskan sebagai perbuatan/delik pidana.

¹⁵⁶Djoko Prakoso, *Penyidik, Penuntut Umum, Hakim, Dalam Proses Hukum Acara Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, h. 209

Dengan demikian, penuntutan hanya dapat dilakukan terhadap orang yang didakwa telah melakukan tindak pidana.

- b. Asas oportunistas, asas ini memberikan pengecualian terhadap penuntut umum dalam melakukan penuntutan terhadap orang yang didakwa telah melakukan tindak pidana, jika menurut pertimbangannya, apabila orang tersebut dituntut akan merugikan kepentingan umum. Dalam hal ini, maka perkaranya akan dikesampingkan (*Deponaring*) dan tidak dituntut di muka pengadilan.

C. Pra-Penuntutan

Ketentuan KUHAP tidak memberikan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan pra-penuntutan. Istilah pra-penuntutan hanya ditemui dalam Pasal 14 huruf b KUHAP yang berbunyi: “Penuntut umum mempunyai wewenang mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan Pasal 110 ayat (3) dan (4) dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik”. Dengan demikian “pra-penuntutan” adalah wewenang Jaksa Penuntut Umum memberi petunjuk kepada penyidik dalam rangka penyempurnaan berkas perkara.

Demikian pula dalam UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, dalam pasal-pasal undang-undang ini tidak ditemukan pengertian pra-penuntutan. Pengertian pra-penuntutan dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 30 ayat (1) UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, yang menjelaskan bahwa : “Pra-penuntutan tindakan jaksa untuk memantau perkembangan penyidikan setelah menerima pemberitahuan dimulainya penyidikan dari penyidik, mempelajari atau meneliti kelengkapan

berkas perkara hasil penyidikan yang diterima dari penyidik serta memberikan petunjuk guna dilengkapi oleh penyidik untuk dapat menentukan apakah berkas perkara tersebut dapat dilimpahkan atau tidak ke tahap penuntutan".

Pelaksanaan pra-penuntutan pada dasarnya terkait dengan pelaksanaan kewenangan penuntut umum untuk segera membuat surat dakwaan dan melakukan penuntutan, apabila penuntut umum berpendapat bahwa dari hasil penyidikan dapat dilakukan penuntutan.¹⁵⁷

Sebaliknya, jika penuntutan umum berpendapat bahwa penyidikan masih kurang lengkap, penuntut umum segera mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai dengan petunjuk untuk dilengkapi. Dalam hal penuntut umum mengembalikan hasil penyidikan, penyidik wajib segera melakukan penyidikan tambahan sesuai petunjuk dari penuntut umum. Penyidikan dianggap selesai jika dalam waktu 14 hari penuntut umum tidak mengembalikan berkas perkara kepada penyidik.¹⁵⁸

Selanjutnya, dalam Pasal 138 KUHAP menyebutkan bahwa, jika penuntut umum telah menerima hasil penyidikan, maka penuntut umum segera mempelajari dan menelitinya dalam waktu 7 hari, di mana penuntut umum wajib untuk memberitahu penyidik mengenai hasil penyidikan sudah lengkap atau belum. Dalam hal hasil penyidikan belum lengkap, penuntut umum disertai petunjuk tentang hal yang harus dilengkapi dan dalam waktu 14 hari sejak penerimaan

¹⁵⁷Lihat, Pasal 140 ayat (1) KUHAP).

¹⁵⁸Lihat, Pasal 110 ayat (2), (3) dan ayat (4) KUHAP).

berkas, penyidik sudah harus mengembalikan berkas itu kepada penuntut umum.

Ketentuan ini kemudian menimbulkan beberapa masalah, diantaranya :¹⁵⁹

1. Dengan tidak ditentukan berapa kali penyerahan/penyampaian kembali berkas perkara acara timbale balikdari penyidik ke Penuntut Umum atau sebaliknya, kemungkinan selalu bisa terjadi, atas dara pendapat Penuntut Umum bahwa hasil penyidikan belum lengkap, akhirnya perkara bisa berlarut-larut.
2. Bagaimana jika dalam jangka waktu 14 hari penyidik tidak bisa melengkapi berkas perkara yang dikembalikan ke Penyidik, Apakah penyidik akan mengembalikan lagi berkas perkara yang belum lengkap tersebut ke Penuntut Umum.

Pengertian konkrit dari pra-penuntutan dapat dilihat dalam rumusan Pasal 14 *jo* Pasal 110 *Jo* Pasal 138 KUHAP. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut, dapat dipahami bahwa pra-penuntutan merupakan tindakan penuntut umum untuk member petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan oleh penyidik, yang kemudian disebut dengan istilah pra-penuntutan. Berkenaan dengan pra-penuntutan Andi Hamzah menyatakan bahwa:

Penggunaan istilah pra-penuntutan dalam menyebutkan tindakan jaksa penuntutan umum yang demikian adalah terasa janggal. Hal ini dalam aturan yang lama (*HIR*) termasuk dalam “penyidikan lanjutan”. Oleh karena itu, menurut Andi Hamzah petunjuk yang diberikan jaksa kepada penyidik untuk menyempurnakan penyidikan hakikatnya adalah penyidikan lanjutan.¹⁶⁰

D. Penuntutan

1. Pengertian Penuntutan

Pengertian penuntutan dapat dilihat dalam rumusan Pasal 1 angka 7 KUHAP, yang mendefinisikan penuntutan sebagai “tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan

¹⁵⁹Moch.Faisal Salam, *Hukum Acara Pidana Dalam Tiori dan Praktek*, Mandar Maju, Bandung, 2002, h. 134.

¹⁶⁰Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana ...*, *Op.Cit*, h. 158.

menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim disidang pengadilan.”

Definisi yang hampir sama juga dikemukakan oleh Wirjono Prodjodikoro, hanya saja beliau menyisipkan kata “terdakwa”. Menurut beliau penuntutan adalah menuntut seorang terdakwa dimuka hakim pidana adalah menyerahkan perkara seorang terdakwa dengan berkas perkaranya kepada hakim, dengan permohonan supaya hakim memeriksa dan kemudian memutuskan perkara pidana itu terhadap terdakwa.¹⁶¹

2. Tahapan Dalam Proses Penuntutan

Ketentuan Pasal 1 angka 7, jo Pasal 13, Jo Pasal 14, Jo Pasal 137, Pasal 139 dan Pasal 140, dan Pasal 143 KUHAP, memberikan kewenangan kepada Jaksa untuk melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu delik di dalam daerah hukumnya, dengan melimpahkan perkara ke pengadilan negeri yang berwenang mengadili, segera setelah penuntut umum menerima atau menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, dan berpendapat bahwa hasil penyidikan dapat dilakukan penuntutan, selanjutnya penuntut umum melimpahkan perkara ke pengadilan negeri dengan permintaan untuk segera mengadili perkara tersebut, yang disertai dengan surat dakwaan.

Penuntutan dimaksud di atas adalah pelimpahan berkas perkara sudah dianggap lengkap dari penyidik (P21), maka penuntut umum telah menerima berkas perkara dan tersangka serta barang bukti lainnya sebagai bagian dari

¹⁶¹Wirjono Prdjodikoro Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Sumur Bandung, Bandung, 1983.h. 34.

tanggungjawab atau kewenangan penyidik ke penuntut umum, namun sebaliknya apabila berkas perkara menurut penuntut umum masih dianggap belum lengkap dari penyidik, maka berkas perkara dikembalikan oleh penuntut umum ke penyidik untuk segera dilengkapi berdasar catatan-catatan dari penuntut umum dan disebut sebagai pra-penuntutan atau pemeriksaan tambahan (P19).

Dengan demikian, pelaksanaan penuntutan dilakukan setelah penuntutan umum melakukan pra-penuntutan, yang mana pra-penuntutan tidaklah bersifat wajib dalam setiap penuntutan. Pasal 30 ayat (1) yang berbunyi, bahwa "Di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang: huruf a "melakukan penuntutan; dan huruf e yang berbunyi "melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik". Dalam Penjelasan Pasal 30 huruf a UU No. 16/2004 Tentang Kejaksaan RI, berbunyi : "Dalam melakukan penuntutan, jaksa dapat melakukan prapenuntutan".

Frasa kata "dapat" dalam penjelasan Pasal 30 huruf a UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI menunjukkan bahwa pra-penuntutan tidaklah bersifat perintah (imperatif) yang harus dilaksanakan oleh penuntut umum pada setiap penuntutan. Sehingga, pra-penuntutan tidaklah bersifat wajib (fakultatif) yang mengharuskan penuntut umum untuk melaksanakannya. Pra-penuntutan oleh penuntutan umum dilaksanakan jika hasil penyidikan yang diterima oleh penuntut umum, menurut pendapatnya belumlah lengkap, sehingga perlu dilakukan pemeriksaan tambahan atau penyempurnaan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 110 KUHAP. Dalam

hukum acara pidana, terdapat beberapa prinsip yang perlu diketahui dan dipahami oleh penuntut umum, diantaranya:

- a. Perkara dihentikan penuntutannya demi kepentingan hukum artinya perkara dihentikan penuntutannya karena tidak cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana, apabila kemudian ternyata ada alasan baru tidak menuntut kemungkinan bagi penuntut umum untuk melaksanakan penuntutan pada tersangka (Pasal 140 ayat (2) huruf a). Alasan baru diperoleh penuntut umum dari penyidik berasal dari keterangan tersangka, saksi, barang bukti, petunjuk yang baru kemudian didapat;
- b. Perkara ditutup demi hukum artinya apabila terjadi dimana tersangka meninggal dunia, atau perkara tergolong "*ne nis in idem*", kedaluarsa. Hal ini juga dapat dikaitkan dengan ketentuan Pasal 76, 77, 78 KUHP.
- c. Penyimpangan perkara untuk kepentingan umum merupakan wewenang jaksa agung, maksudnya penghentian penuntutan tidak termasuk penyimpangan perkara untuk kepentingan hukum yang menjadi wewenang jaksa agung. Hal ini merupakan hak dari jaksa agung yang disebut asas *Opportunitas*.

Berdasarkan uraian di atas, maka pelaksanaan proses penuntutan diawali dari penerimaan berkas oleh Jaksa dari penyidik. Berkas yang diterima oleh Jaksa dari penyidik (P-16), selanjutnya segera diteliti oleh Jaksa. Dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari, penuntut umum wajib memberitahukan kepada penyidik mengenai hasil penyidikan yang diterimanya itu, apakah sudah lengkap atau belum dengan membuat (P-18).

Dalam jangka waktu 14 (empat belas hari), penuntut umum harus telah mengembalikan berkas ke penyidik. Pemberitahuan yang sebelumnya telah disampaikan kepada penyidik kemudian disusul dengan pengembalian berkas perkara yang disertai dengan petunjuk dari penuntut umum mengenai hal-hal yang harus dilakukan oleh penyidik untuk melengkapi atau menyempurnakan berkas perkara tersebut dengan membuat (P-19). Di dalam P-19, yang dibuat oleh penuntut umum harus diuraikan secara jelas dan lengkap mengenai hal-hal apa yang harus dilengkapi oleh penyidik sesuai dengan ketentuan Pasal 138 ayat (2) *jo* Pasal 110 ayat (2) dan (3) KUHAP.

Jika ternyata penuntut umum berpendapat bahwa berkas perkara yang diterima dari penyidik sudah lengkap, maka penuntut umum segera meminta kepada penyidik agar tersangka dan barang bukti diserahkan kepada Kejaksaan. Surat pemberitahuan mengenai berkas perkara telah lengkap kemudian dituangkan dalam formulir (P. 21). Untuk selanjutnya, penuntut umum secepatnya membuat surat dakwaan agar perkara tersebut dapat dimintakan pemeriksaan di muka persidangan. (Pasal 140 ayat (1) KUHAP).

E. Asas Opportunitas

1. Pengertian Asas Opportunitas

Asas Opportunitas berkaitan dengan tugas dan wewenang Jaksa/ Penuntut Umum untuk mengadakan penuntutan atau tidak terhadap suatu perkara pidana. Asas ini dalam Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, yang menyebutkan bahwa Jaksa Agung dapat mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Menurut penjelasan Pasal 35 huruf c, yang dimaksud dengan

“kepentingan umum” adalah kepentingan Negara atau masyarakat dan bukan untuk kepentingan pribadi. Hal ini sesuai dengan pendapat Soepomo yang mengatakan bahwa baik di negeri Belanda maupun Hindia Belanda, berlaku asas *Opportunitas* dalam tuntutan pidana, artinya penuntut umum berwenang tidak melakukan suatu penuntutan jikalau adanya tuntutan itu dianggap tidak “*opportuun*” tidak guna kepentingan masyarakat.¹⁶²

Penyampingan perkara didasarkan pada asas *Opportunitas*. Kata *Opportunitas* (Bahasa Indonesia), *opportunititeit* (Bahasa Belanda), *opportunity* (Bahasa Inggris) kesemuanya berasal dari Bahasa Latin yaitu *Opportunitas*.¹⁶³ Kamus Bahasa Indonesia karangan W.J.S Poerwadarminto mengartikan *Opportunitas* ialah kesempatan yang baik.

Asas *Opportunitas* ialah asas yang melandaskan penuntut umum mempunyai kewenangan untuk tidak menuntut suatu perkara di muka sidang pengadilan dengan alasan demi kepentingan umum¹⁶⁴ atau hak Jaksa Agung yang karena jabatannya (*ambtshalve*) untuk mendeponir perkara-perkara pidana, walaupun bukti-bukti cukup untuk menjatuhkan hukuman, jika ia berpendapat bahwa akan lebih banyak kerugian bagi kepentingan umum dengan menuntut suatu perkara daripada tidak menuntutnya.¹⁶⁵ Dengan kata lain perkaranya dikesampingkan walaupun cukup bukti dan bila diteruskan di persidangan kemungkinan besar terdakwa diputus bersalah.

¹⁶²Soepomo, *Hukum Acara Pidana*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1981, h. 137

¹⁶³Pusat Penelitian dan Kajian Hukum Kejaksaan Agung (b) , Simposium Tentang Masalah-Masalah Asas Oportunitas, Tanggal 4 dan 5 November 1981 di Ujung Pandang, hal.14.

¹⁶⁴M. Yahya Harahap, *Penyidikan dan Penuntutan...*, *Op.Cit.*, h. 436

¹⁶⁵Karim Nasution, *Dengar Pendapat Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Masalah Hukum Acara Pidana*, Jakarta : Rajawali Press, 2004, h. 36.

Asas *Opportunitas* merupakan diskresi penuntutan yang dimiliki institusi Kejaksaan Agung yang dalam hal ini pelaksanaannya hanya ada pada Jaksa Agung.

Menurut Soebekti diskresi ialah kebijakan atas dasar pertimbangan keadilan semata-mata dengan tidak terikat dengan ketentuan undang undang.¹⁶⁶ Pengertian

asas *Opportunitas* tersebut merupakan asas *Opportunitas* yang merupakan yurisdiksi kejaksaan yaitu sebatas penyampingan perkara demi kepentingan umum.

Pengertian asas *Opportunitas* tidak dirumuskan secara eksplisit dalam KUHAP. Asas *Opportunitas* ini dapat ditemukan dalam Undang-Undang No.16

Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia Pasal 35 huruf c yang menyatakan bahwa Jaksa agung mempunyai wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.

Kepentingan umum menurut Penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, yaitu menyangkut kepentingan bangsa dan negara dan atau kepentingan masyarakat luas. Pengertian kepentingan umum yang diberikan oleh penjelasan Pasal 35 huruf c ini sangat luas maknanya, sehingga dalam penafsiran kepentingan umum ini dalam rangka menggunakan asas *Opportunitas* bisa berbeda-beda tiap orang mengimplementasikannya KUHAP juga memberi peluang mengenai keberlakuan asas *Opportunitas* walaupun tidak diatur secara tegas seperti dalam UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI.

Pasal-pasal mengenai penyampingan perkara tidak diatur sendiri melainkan tersebar di dalam ketentuan yang mengatur tentang benda sitaan dan praperadilan. Pasal 46 ayat (1) c KUHAP menyatakan ”perkara tersebut dikesampingkan untuk

¹⁶⁶Soebekti, *Kamus Hukum* (Jakarta :1980) hal.40.

kepentingan umum, dst..”. Dalam ketentuan tersebut tidak ada penjelasan sama sekali mengenai penyampingan perkara kecuali tentang benda sitaan. Namun dalam Penjelasan Pasal 77 KUHAP terdapat penjelasan yang lebih memadai mengenai wewenang penyampingan perkara yang berada ditangan Jaksa Agung.

Berdasarkan pada Penjelasan Pasal 77 KUHAP, dapat diketahui bahwa penghentian penuntutan tidaklah termasuk dalam kategori penyampingan perkara demi kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung.¹⁶⁷ Namun demikian. Merujuk pada penjelasan Pasal 77 KUHAP dan buku pedoman pelaksanaan KUHAP, ketentuan dalam KUHAP mengakui eksistensi perwujudan asas *Opportunitas*.¹⁶⁸

2. Asas *Opportunitas* dua Asas Yang Berlawanan

Berkenaan dengan proses peradilan pidana, maka menurut sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), maka Jaksa mempunyai hak-hak khusus dan tanggung jawab kepada penyidik polisi. Dalam hal apapun Jaksa adalah penyaring sistem peradilan pidana, karena dalam hal pengajuan perkara-perkara pidana, dalam hal pengajuan perkara-perkara pidana ke persidangan, itu tergantung kepada keputusan jaksa apakah ia akan menuntut perkara itu atau tidak.¹⁶⁹

Jaksa di dalam mengesampingkan perkara diharuskan mendapat persetujuan pengadilan, pada umumnya pengadilan akan memberikan jalan yang menggantungkan permintaan jaksa.¹⁷⁰ Di negara-negara yang apabila polisi

¹⁶⁷Penjelasan Pasal 77, KUHAP.

¹⁶⁸M. Yahya Harahap, *Penyidikan dan Penuntutan...*, *Op.Cit*, h. 36.

¹⁶⁹RM. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Jakarta : Sinar Grafika, 2003, h. 13-15.

¹⁷⁰*Ibid*

memiliki diskresi yang sangat terbatas, kebijaksanaan penuntutan jaksa itu penting sekali, terutama bilamana jaksa mempunyai kekuasaan menyidik dan kekuasaan mengarahkan aparat penegak hukum lainnya. Dalam hubungan ini jaksa di Jepang dan Belanda merupakan contoh yang tepat tentang pejabat hukum Publik yang sedemikian itu.¹⁷¹ Artinya menduduki posisi utama dalam penyelenggaraan peradilan pidana.

Kebijakan penuntutan yang dijalankan di Jepang dan Belanda itu bersumber dari asas yang dikenal sebagai asas *Opportunitas*. Asas ini merupakan kebalikan dari asas legalitas atau asas kewajiban menuntut.¹⁷² Asas legalitas dalam hukum pidana menurut Andi Hamzah jangan dicampuradukan dengan pengertian asas legalitas dalam hukum pidana (materiil) yang biasa disebut asas *nullun crime sine lege* yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP.¹⁷³

Asas *Opportunitas* dalam hal ini haruslah ditafsirkan secara negatif, yaitu bahwa penerapannya haruslah selalu merupakan suatu keistimewaan (*uitzondering*) terhadap kewajiban umum untuk melakukan penuntutan terhadap setiap tindak pidana. Hal ini sesuai dengan bunyi memori penjelasan Pasal 12 dan 493 *Wetboek Van Strafvordering* yang bunyinya sebagai berikut :¹⁷⁴

Penyusunan redaksi asas *Opportunitas* ini telah dilakukan dengan segala Keprihatinan. Dari formulering yang dipilih untuk itu, segera dapat dilihat, bahwa tetaplh titik beratnya harus diletakan pada pendirian, bahwa pada umumnya penuntutan setiap tindak pidana adalah mutlak, tetapi dalam hal-hal yang didasarkan atas kepentingan umum, boleh diadakan penyimpangan dari asas tersebut. Tujuan asas *Opportunitas* tidak lain hanyalah untuk memperlunak ketajaman (*scherpte*) yang terdapat pada asas legalitas. Penafsiran secara positif berarti bahwa sesuatu penuntutan barulah dapat

¹⁷¹*Ibid.*

¹⁷²*Ibid.*

¹⁷³Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana....*, *Op.Cit*, h 16.

¹⁷⁴*Ibid*, h. 39

dilakukan, jika telah terpenuhi syarat-syarat formil, dan harus pula dianggap perlu untuk kepentingan umum, sehingga Jaksa tidak akan menuntut suatu perkara, sebelum unsur kepentingan umum tersebut telah terpenuhi, yaitu apakah suatu penuntutan itu benar-benar dikehendaki oleh kepentingan umum atau tidak.¹⁷⁵

Menurut asas *Opportunitas*, maka Jaksa berwenang menuntut dan tidak menuntut suatu perkara ke pengadilan, baik dengan syarat maupun tanpa syarat. Jadi dalam hal ini, Penuntut Umum tidak wajib menuntut seseorang melakukan tindak pidana jika menurut pertimbangannya akan merugikan kepentingan umum. Jadi demi kepentingan umum seseorang yang melakukan tindak pidana, tidak dituntut.¹⁷⁶

A.Z. Abidin memberi perumusan tentang asas *Opportunitas* sebagai berikut: “Asas hukum yang memberikan wewenang kepada Penuntut Umum untuk menuntut atau tidak menuntut dengan atau tanpa syarat seseorang atau korporasi yang telah mewujudkan delik demi kepentingan umum.” Menurut A.L Melai sebagaimana dikutip A. Z. Abidin, mengatakan bahwa pekerjaan Penuntut Umum dalam hal meniadakan penuntutan berdasarkan asas *Opportunitas* merupakan *rectsvinding* (penemuan hukum) yang harus dipertimbangkan secara matang, mengingat hukum senantiasa menuntut adanya keadilan dan persamaan hukum. Dalam hal ini, AL.Melai tidak menyebutkan bahwa hukum bertujuan untuk menjamin kemanfaatan dan kedamaian.¹⁷⁷

Jaksa menurut ketentuan undang-undang adalah Penuntut Umum yang diberikan kewenangan melaksanakan atau menjalankan kebijaksanaan dalam

¹⁷⁵*Ibid.*

¹⁷⁶*Ibid*, h. 40

¹⁷⁷A.Z. Abidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, h. 89

melakukan penuntutan perkara-perkara pidana ke Pengadilan yang berwenang.¹⁷⁸ Sedangkan kewenangan mengesampingkan perkara yang berada pada Jaksa Agung ini telah ada sejak berlaku UU No. 15/1961 tentang Ketentuan Pokok- Pokok Kejaksaan, juga termaktub dalam UU No. 5/1991 tentang Kejaksaan RI, terakhir tercantum dalam Pasal 35 huruf c UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan RI, kemudian terakhir diatur dalam UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI., yang menyebutkan bahwa Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.

Menurut Penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, mengesampingkan perkara merupakan pelaksanaan asas *Opportunitas* yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Hal ini berarti kewenangan mengesampingkan perkara hanya ada pada Jaksa Agung dan bukan pada Jaksa di bawah Jaksa Agung (vide Penjelasan Pasal 77 KUHAP).

Setiap menghadapi sesuatu tindak pidana, maka timbul pertanyaan bagaimana sebaiknya Penuntut Umum harus melaksanakan kewenangan penuntutan pidana terhadap tindak pidana tersebut. Apabila Penuntut Umum berpendapat dapat dilakukan penuntutan, maka ia segera akan membuat surat dakwaan.

Menurut Pasal 1 butir 7 KUHAP, penuntutan adalah tindakan Penuntut Umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang

¹⁷⁸ *Ibid.*

dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan. Di samping Pasal 137 KUHAP menyatakan, Penuntut Umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapa saja yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dengan melimpahkan perkaranya ke pengadilan. Jadi wewenang menentukan apakah akan menuntut atau tidak, diberikan kepada Jaksa (vide Pasal 139 KUHAP jo. Pasal. 2 ayat (1) UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI.

Wewenang eksklusif penuntutan sudah lama dijalankan, yaitu apabila Penuntut Umum berpendapat ada alasan untuk tidak menuntut; ia harus menetapkan untuk menghentikan penuntutan. Ada 2 (dua) macam keputusan tidak menuntut yang dibenarkan KUHAP. Pertama, penghentian penuntutan karena alasan teknis. Kedua, penghentian penuntutan karena alasan kebijakan.¹⁷⁹

Menurut ketentuan Pasal 140 ayat (2) KUHAP, wewenang untuk tidak menuntut suatu perkara yang dilakukan oleh penuntut umum didasari oleh alasan teknis. Paling tidak terdapat 3 (tiga) keadaan yang dapat menyebabkan Penuntut Umum membuat ketetapan tidak menuntut karena alasan teknis atau ketetapan penghentian penuntutan.

Mengenai penghentian penuntutan diatur dalam Pasal 140 ayat (2) yang menegaskan bahwa “penuntut umum dapat menghentikan penuntutan suatu perkara”. Dalam arti, hasil pemeriksaan penyidikan tindak pidana yang disampaikan oleh penyidik, tidak dilimpahkan penuntut umum ke sidang pengadilan. Akan tetapi, hal ini tidaklah dimaksudkan untuk mengenyampingkan

¹⁷⁹*Ibid.*

(*mendeponir*) perkara pidana tersebut.¹⁸⁰ Apabila dalam pengenyampingan suatu perkara pidana didasari pada alasan untuk atau demi kepentingan umum, maka pada penghentian penuntutan suatu perkara menurut ketentuan KUHAP didasari pada alasan dan untuk kepentingan hukum itu sendiri.¹⁸¹

Beberapa hal yang menjadi alasan dilakukannya penghentian penuntutan menurut ketentuan KUHAP adalah :

- a. Perkara yang bersangkutan tidak mempunyai pembuktian yang cukup, sehingga jika perkaranya diajukan ke pemeriksaan sidang pengadilan, diduga keras terdakwa akan dibebaskan oleh hakim. Oleh karena itu, atas dasar kesalahan yang demikian, maka cukup bijaksana bagi penuntut umum untuk menghentikan penuntutan.
- b. Perbuatan yang dituduhkan kepada terdakwa bukanlah merupakan tindak pidana, baik itu berupa kejahatan atau pun pelanggaran. Setelah penuntut umum mempelajari berkas perkara hasil penyidikan, adakalanya penuntut umum berpandangan bahwa perbuatan yang disangkakan terhadap tersangka oleh penyidik bukanlah merupakan suatu perbuatan pidana. Dalam hal demikian, maka penuntut umum berpendapat lebih baik menghentikan penuntutan atas perkara tersebut. Sebab, dakwaan yang dibuat oleh penuntut umum, di mana sesungguhnya perbuatan itu bukanlah merupakan suatu perbuatan pidana atau tindak pidana, maka dapat dipastikan hakim akan

¹⁸⁰M. Yahya Harahap, *Penyidikan dan Penuntutan...*, *Op.Cit.*, h. 436

¹⁸¹*Ibid*, h. 437

melepaskan terdakwa dari segala tuntutan hukum (*onstlaq van rechtvervolging*).

- c. Alasan terakhir yang menjadi dasar penghentian penuntutan suatu perkara pidana oleh penuntut umum adalah atas dasar pertimbangan perkara ditutup demi hukum (*set asside*). Alasan hukum yang menyebabkan suatu perkara pidana ditutup demi hukum, bisa didasarkan pada beberapa keadaan, yaitu :
- 1) dikarenakan tersangka/terdakwa meninggal dunia dan 2) alasan *nebis in idem*.¹⁸²

3. Asas *Opportunitas* Sebagai Dasar Kewenangan Untuk Menyampingkan Perkara Oleh Jaksa Agung

Salah satu wewenang dan tugas dari Jaksa Agung yang ditentukan dalam UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI adalah melakukan pengesampingan terhadap suatu perkara. Wewenang dan tugas ini diatur dalam Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, yang berbunyi: “Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum”.

Kemudian dalam penjelasan Pasal 35 huruf c UU UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa atau negara dan atau kepentingan masyarakat luas. Mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas *Opportunitas*, yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung

¹⁸²*Ibid.*

setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.

Namun, penjelasan Pasal 35 UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI tidak memberikan penjelasan lebih lanjut dan limitatif mengenai makna/arti dari rumusan kepentingan negara, kepentingan bangsa, atau kepentingan masyarakat secara jelas dan rinci. Sehingga makna kepentingan umum dalam hal ini mengundang penafsiran yang beragam, baik di kalangan praktisi hukum, akademisi hukum, maupun masyarakat pada umumnya.

KUHAP sendiri tidak mengatur secara tegas ketentuan penyampingan atau penghentian perkara demi kepentingan umum ini boleh digunakan ditahap yang mana. Hanya tersirat dalam penjelasan Pasal 77 KUHAP yang menyatakan, yang dimaksud dengan penghentian penuntutan tidak termasuk penyandingan perkara demi kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung.

Perihal kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum ditemukan di dalam UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI. Undang-undang yang mengatur tentang Kejaksaan Republik Indonesia keberlakuannya telah berubah sebanyak tiga kali. Ketentuan yang pertama diawali dengan UU No. 15 /1961 tentang Pokok-Pokok Kejaksaan. Kemudian, undang-undang tersebut dicabut dan diganti dengan UU No. 5/1991 tentang Kejaksaan RI. Alasannya karena sudah tidak selaras dengan pembaruan hukum nasional yaitu pemberlakuan KUHAP dan lebih mengkonsentrasikan perannya di bidang penuntutan. Dalam undang-undang ini klausul menyampingkan perkara demi kepentingan umum diatur dalam Pasal 32 huruf (c).

Undang-Undang tersebut kemudian dicabut dan diganti dengan UU No. 16/2004 Tentang Kejaksaan RI yang kemudian direvisi dengan UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, yang juga mengatur klausula mengenai kepentingan umum di dalam Pasal 35 huruf (c). Namun, ketiga undang-undang tersebut tidak secara jelas dan tegas memberikan makna atau penafsiran dari kepentingan umum yang menjadi dasar dalam pengeyampingan perkara oleh Jaksa Agung.



BAB III

KONSTRUKSI HUKUM KEWENANGAN PELAKSANAAN DEPONARING DALAM KAITANNYA OLEH KEJAKSAAN BELUM BERBASIS KEADILAN

A. Alasan-Alasan Penuntut Umum Melakukan Penghentian Penuntutan

Ketentuan mengenai penghentian penuntutan diatur dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP yang menegaskan bahwa “penuntut umum dapat menghentikan penuntutan suatu perkara”. Dalam arti, hasil pemeriksaan penyidikan tindak pidana yang disampaikan oleh penyidik, tidak dilimpahkan penuntut umum ke sidang pengadilan. Akan tetapi, hal ini tidaklah dimaksudkan untuk mengenyampingkan (*mendeponir*) perkara pidana tersebut.¹⁸³ Apabila dalam pengenyampingan suatu perkara pidana didasari pada alasan untuk atau demi kepentingan umum, maka pada penghentian penuntutan suatu perkara menurut ketentuan KUHAP didasari pada alasan dan untuk kepentingan hukum itu sendiri.¹⁸⁴

Beberapa hal yang menjadi alasan dilakukannya penghentian penuntutan menurut ketentuan KUHAP adalah :

- a. Perkara yang bersangkutan tidak mempunyai pembuktian yang cukup, sehingga jika perkaranya diajukan ke pemeriksaan sidang pengadilan, diduga keras terdakwa akan dibebaskan oleh hakim. Oleh karena itu, atas dasar kesalahan yang demikian, maka cukup bijaksana bagi penuntut umum untuk menghentikan penuntutan.

¹⁸³*Ibid*, h. 436

¹⁸⁴*Ibid*, h. 437

- b. Perbuatan yang dituduhkan kepada terdakwa bukanlah merupakan tindak pidana, baik itu berupa kejahatan atau pun pelanggaran. Setelah penuntut umum mempelajari berkas perkara hasil penyidikan, adakalanya penuntut umum berpandangan bahwa perbuatan yang disangkakan terhadap tersangka oleh penyidik bukanlah merupakan suatu perbuatan pidana. Dalam hal demikian, maka penuntut umum berpendapat lebih baik menghentikan penuntutan atas perkara tersebut. Sebab, dakwaan yang dibuat oleh penuntut umum, di mana sesungguhnya perbuatan itu bukanlah merupakan suatu perbuatan pidana atau tindak pidana, maka dapat dipastikan hakim akan melepaskan terdakwa dari segala tuntutan hukum (*onstlaq van rechtvervolging*).
- c. Alasan terakhir yang menjadi dasar penghentian penuntutan suatu perkara pidana oleh penuntut umum adalah atas dasar pertimbangan perkara ditutup demi hukum (*set asside*). Alasan hukum yang menyebabkan suatu perkara pidana ditutup demi hukum, bisa didasarkan pada beberapa keadaan, yaitu :
1) dikarenakan tersangka/terdakwa meninggal dunia dan 2) alasan *nebis in idem*.¹⁸⁵

Selanjutnya, jika dikorelasikan dengan alasan penghapusan kewenangan menuntut jaksa penuntut umum terhadap suatu perkara pidana, maka terdapat beberapa keadaan yang dapat menyebabkannya hapus atau gugurnya hak menuntut dari penuntut umum. Keadaan yang menjadi alasan hapusnya atau gugurnya hak mengajukan penuntutan dari penuntut umum, adalah:

¹⁸⁵*Ibid.*

a. *Nebis in Idem* (Pasal 76 KUHP)

Nebis in idem (tidak dua kali dalam hal yang sama), berarti seseorang tidak boleh dituntut sekali lagi terhadap tindak pidana yang baginya telah diputus dengan keputusan hakim yang berkekuatan hukum tetap. Dengan kata lain, tidak boleh suatu perkara yang sama yang sudah diputus, diperiksa, dan diputus lagi untuk kedua kalinya oleh pengadilan, terlebih terhadap suatu perkara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.¹⁸⁶ Maksudnya keputusan hakim itu tidak bisa diubah kembali. *Nebis in idem* diatur dalam Pasal 76 KUHP, yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) Kecuali dalam hal keputusan hakim masih boleh diubah lagi, orang tidak boleh dituntut sekali lagi lantaran perbuatan yang baginya telah diputuskan oleh hakim Negara Indonesia, dengan keputusan yang tidak boleh diubah lagi.
- 2) Jika putusan itu berasal dari hakim lain, penuntutan tidak boleh dijalankan terhadap orang itu oleh sebab perbuatan itu juga dalam hal:
 - a) pembebasan atau perlepasan dari penuntutan hukuman;
 - b) putusan hukuman dan hukumannya itu habis dijalankannya, atau mendapat ampun atau hukuman itu gugur (tidak dapat dijalankan lagi karena liwat waktunya).

Jika memperhatikan Pasal 76 KUHP tersebut, di dalam asas *nebis in idem* itu terdapat tiga syarat, yaitu (a) orang yang dituntut itu haruslah orang itu juga (yang sama); (b) melakukan suatu tindak pidana yang sama dengan yang pernah diputus

¹⁸⁶Leden Marpaung, *Asas, Teori, dan Praktik Hukum Pidana*, Jakarta : Sinar Grafika, 2009, h. 100

terdahulu; dan (c) ada putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap tentang tindak pidana yang sama.

Sementara itu, dasar pikiran atau rasio dari ajaran *nebis in idem* ini adalah sebagai berikut :

1) Untuk menjunjung tinggi keluhuran negara serta kehormatan pengadilan.

Rasionya adalah bahwa andaikata ajaran ini tidak ada, kemungkinan seseorang yang telah dibebaskan Hakim karena tidak terbukti bersalah, masih dapat dituntut lagi, misalnya dengan menambah bukti-bukti, tetapi bukan *novum*. Dengan demikian, keputusan Hakim yang mula-mula itu menjadi tidak bernilai, dan masyarakat lalu tidak akan percaya kepada Pengadilan sebagai alat perlengkapan negara.

2) Untuk kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Rasionya adalah agar orang yang telah diputus perkaranya tidak menjadi gelisah karena keputusan yang dapat berubah-ubah, dan perkara yang tidak selesai-selesainya.

Keputusan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, tidak dapat mempergunakan upaya hukum lagi, kecuali ada *novum*. Keputusan yang telah memperoleh kekuatan hukum, yaitu:¹⁸⁷

- 1) Penjatuhan hukuman (*veroordeling*). Dalam hal ini oleh hakim diputuskan bahwa terdakwa terang salah telah melakukan peristiwa pidana yang ditiduhkan kepadanya.
- 2) Pembebasan dari penuntutan hukuman (*ontslag van rechtsvervolging*). Dalam hal ini hakim memutuskan bahwa peristiwa yang dituduhkan kepada terdakwa itu dibuktikan dengan cukup terang, tetapi peristiwa itu ternyata bukan peristiwa pidana, atau terdakwa tidak dapat dihukum karena tidak dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya itu.

¹⁸⁷H.M. Rasyid Ariman, Fahmi Raghieb, *Hukum Pidana*, Malang: Setara Press, 2016, h. 311

3) Putusan bebas (*vrijspraak*). Putusan ini berarti bahwa kesalahan terdakwa atas peristiwa yang dituduhkan kepadanya tidak cukup buktinya.

b. Terdakwa meninggal dunia (Pasal 77 KUHP)

Seseorang yang telah melakukan tindak pidana tidak dapat dituntut jika orang tersebut telah meninggal dunia. Hal ini telah dijelaskan di dalam Pasal 77 KUHP yang berbunyi: “*hak menuntut hukuman gugur (tidak laku lagi) lantaran si tertuduh meninggal dunia.*” Ketentuan ini dilandasi dasar pemidanaan bahwa pidana dijatuhkan kepada pribadi orang yang telah melakukan tindak pidana. Dengan demikian, pidana itu tidak bisa dibebankan kepada ahli waris pelaku tindak pidana.

c. Kadaluwarsa (Pasal 78 KUHP)

Kata kadaluwarsa dalam bahasa Belanda dinamakan *verjaring*, yakni pengaruh dari lampainya jangka waktu yang diberikan oleh undang-undang untuk menuntut seorang terdakwa dalam tindak pidana. Kadaluwarsa terjadi apabila seseorang pada suatu saat melakukan kejahatan atau pelanggaran, tetapi terhadap orang itu tidak segera dilakukan penuntutan, kemudian orang tersebut melarikan diri sehingga lewat waktunya yang telah ditetapkan Undang-Undang Hukum Pidana. Maka, penuntutan orang tersebut gugur. Kadaluwarsa diatur dalam Pasal 78, 79, 80, dan 81 KUHP. Ketentuan Pasal 78 KUHP, berbunyi :

- (1) Hak menuntut hukuman gugur (tidak dapat dijalankan) karena liwat waktunya:
 - a. sesudah lewat satu tahun bagi segala pelanggaran dan bagi kejahatan yang dilakukan dengan mempergunakan percetakan;
 - b. sesudah lewat enam tahun, bagi kejahatan yang terancam hukuman denda, kurungan atau penjara yang tidak lebih dari tiga tahun;
 - c. sesudah lewat dua belas tahun, bagi segala kejahatan yang terancam hukuman penjara sementara yang lebih dari tiga tahun;
 - d. sudah lewat delapan belas tahun bagi semua kejahatan yang terancam hukuman mati atau penjara seumur hidup.

- (2) Bagi orang yang sebelum melakukan perbuatan itu umurnya belum cukup delapan belas tahun, maka tempo gugur waktu yang tersebut di atas dikurangi jadi sepertiganya.

Berdasarkan Pasal 78 ayat (1) KUHP, terdapat empat macam kadaluwarsa, yang dibedakan berdasarkan pada sifat perbuatan pidana yang dilakukan, yaitu sebagai berikut :

- 1) Pelanggaran dan semua kejahatan yang dilakukan dengan percetakan kadaluwarsanya adalah 1 (satu) tahun.
- 2) Kejahatan yang diancam dengan denda, kurungan atau pidana penjara maksimum tiga tahun, kadaluwarsanya adalah 6 (enam) tahun.
- 3) Kejahatan yang diancam pidana penjara lebih dari tiga tahun, kadaluwarsanya adalah 12 (dua belas) tahun.
- 4) Kejahatan yang diancam pidana mati, seumur hidup, kadaluwarsanya adalah 18 (delapan belas) tahun.

Contoh kasus lewat waktu: Si Ahmad melakukan pencurian di rumah Si Bujang. Jadi, perbuatan Si Ahmad melanggar Pasal 362 KUHP yang diancam pidana 5 tahun. Kemudian, Si Ahmad pergi keluar negeri sehingga tidak bisa dituntut. Selanjutnya setelah sampai 6 tahun Si Ahmad kembali ke Indonesia. Jadi Si Ahmad tidak bisa lagi dituntut karena sudah lewat waktunya.

Lebih lanjut, Pasal 79 KUHP mengatur tentang Tempo gugurnya penuntutan dihitung mulai dari keesokan harinya sesudah perbuatan dilakukan, kecuali:

- 1) dalam perkara memalsu atau merusakkan uang, tempo itu mulai dihitung dari keesokan harinya sesudah orang memakai benda, yang berhubungan dengan dilakukan pekerjaan memalsu atau merusakkan uang itu;
- 2) dalam perkara kejahatan, yang diterangkan dalam pasal 328, 329, 330, dan 333 tempo itu mulai dihitung dari keesokan harinya sesudah orang yang kena kejahatan itu dilepaskan, atau mati;
- 3) dalam perkara pelanggaran, yang diterangkan dalam pasal 556 sampai dengan 558 a tempo itu mulai dihitung keesokan harinya sesudah daftar yang menyatakan pelanggaran yang demikian itu, dipindahkan, menurut aturan undang-undang umum yang memerintahkan, bahwa daftar kantor pencatatan jiwa harus dipindahkan ke kantor panitera majelis pengadilan.

Pasal tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa jika perbuatan itu telah dilakukan mulai tanggal 10 Maret 2017, tempo gugurnya hak penuntutan itu dihitung mulai tanggal 11 Maret 2017. Akan tetapi, terdapat pengecualian mengenai ketentuan tentang perhitungan dimulainya tenggang waktu kadaluwarsa (lewat waktu), yaitu sebagai berikut:¹⁸⁸

- 1) Mengenai pemalsuan atau perusakan mata uang, tenggang mulai berlaku pada hari sesudah barang yang dipalsu atau mata uang dirusak digunakan. Ilustrasinya sebagai berikut. A, B, dan C adalah penjahat profesional yang biasa membuat uang palsu. Pembuatan uang palsu berlangsung selama seminggu dari tanggal 12 sampai dengan 19 Juni 2017. Uang palsu tersebut baru digunakan untuk berbelanja menjelang lebaran pada tanggal 25 Juni 2017. Dengan demikian, tenggang waktu kadaluwarsa mulai pada tanggal 26 Juni 2017.
- 2) Mengenai kejahatan dalam Pasal 328, Pasal 329, Pasal 330, dan Pasal 333 KUHP, tenggang waktu dimulai pada hari sesudah orang yang langsung terkena kejahatan tersebut dibebaskan atau meninggal dunia. Pada dasarnya pasal-pasal *a quo* berkaitan dengan perampasan kemerdekaan. Sebagai contoh: A dan B menculik C pada tanggal 8 Juni 2017. C kemudian disekap selama 2 (dua) minggu tanpa diberi makan dan minum. C kemudian meninggal dunia pada tanggal 22 Juni 2017. Tenggang waktu kadaluwarsa (lewat waktu) dihitung mulai tanggal 23 Juni 2017.

¹⁸⁸Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014, h. 372

3) Dalam perkara pelanggaran peraturan tentang “*burgerlijke stand*” (pencatatan kawin) (Pasal 556 sampai dengan Pasal 558a KUHP), yang dipakai bukan saat perbuatan pelanggaran-pelanggaran dilakukan, tetapi saat daftar pencatatan yang bersangkutan itu telah diserahkan ke kantor panitera pengadilan Negeri karena pada saat inilah pelanggaran-pelanggaran itu baru diketahui.

Kemudian Pasal 80 KUHP, menentukan tentang penuntutan yang mencegah kadaluarsa, yang berbunyi :

- 1) Tiap-tiap perbuatan penuntutan mencegah kadaluarsa (lewat waktu) asal saja perbuatan itu diketahui oleh yang dituntut atau diberitahukan kepadanya menurut cara yang ditentukan dalam undang-undang umum.
- 2) Sesudah cegahan itu maka mulailah tempo kadaluarsa (lewat waktu) yang baru.

Berdasarkan Pasal 80 KUHP, jika telah dilakukan tindakan penuntutan (*daad van vervolging*), kadaluarsa mulai dihitung sejak berakhirnya penghentian (*stuiting*). Kemudian dalam Pasal 81 KUHP, mengatur dan menentukan tentang mempertangguhkan penuntutan untuk sementara, yang menyebutkan bahwa : “Mempertangguhkan penuntutan untuk sementara karena ada perselisihan tentang hukum yang harus diputuskan lebih dahulu oleh satu mahkamah lain, mempertangguhkan gugurnya penuntutan untuk sementara”.¹⁸⁹

Menurut R. Soesilo rumusan Pasal 81 KUHP itu terjadi apabila penuntutan pidana buat sementara dipertangguhkan (ditunda) karena sebelum penuntutan itu dapat dilanjutkan masih ada suatu perselisihan hukum yang harus diputuskan lebih

¹⁸⁹R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya, Lengkap Pasal demi Pasal*, Politica : Bogor, 2017, h. 93.

dahulu oleh kekuasaan lain, selama waktu pertanggunghan itu tempo kadaluwarsa tidak berjalan terus (terhenti). Perselisihan hukum seperti itu biasa disebut perselisihan *prejudicial*, misalnya penuntutan perzinaan sebagaimana diatur dalam Pasal 284 KUHP, yang dipertanggungkan dahulu untuk menyelesaikan perceraian suami istri.¹⁹⁰

Demikian pula halnya dalam penjatuhan hukuman mengenai perkara melarikan perempuan dalam Pasal 332 KUHP, jika yang melarikan itu kawin dengan yang dilarikan dan tunduk kepada KUHPPerdata, maka penuntutan dapat dipertanggungkan sampai perkawinan itu dibatalkan oleh hakim. Setelah perselisihan itu selesai diputuskan, tempo kadaluwarsa tadi berjalan lagi.¹⁹¹

d. Penyelesaian Perkara di Luar Pengadilan Pidana (Pasal 82 KUHP)

Penyelesaian perkara di luar pengadilan, yaitu dengan membayar kepada kejaksaan maksimum denda yang diancamkan ditambah dengan biaya perkara yang telah dikeluarkan oleh Jaksa. Ketentuan ini secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 82 ayat (1) KUHP yang berbunyi sebagai berikut:

Hak menuntut hukuman karena pelanggaran yang terancam hukuman utama tidak lain dari pada denda, tiada berlaku lagi jika maksimum denda dibayar dengan kemauan sendiri dan demikian juga dibayar ongkos perkara, jika penuntutan telah dilakukan, dengan izin amtenar yang ditunjuk dalam undang-undang umum, dalam tempo yang ditetapkan.

Jika seseorang telah melakukan tindak pidana pelanggaran, yakni bukan kejahatan yang ancaman pidananya berupa denda saja, orang tersebut dapat

¹⁹⁰*Ibid*

¹⁹¹*Ibid*, h. 94

melepaskan diri dari tuntutan pidana dengan membayar maksimum pidana denda yang diancamkan.¹⁹²

e. Abolisi

Kata abolisi berasal dari kata *abolitio* yang pengertiannya kurang lebih adalah menghapus penuntutan terhadap delik yang terjadi.¹⁹³ Abolisi adalah hak Presiden untuk memberhentikan penuntutan atau memberhentikan pemeriksaan terhadap orang-orang yang telah melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum, yang sudah berjalan yang dilakukan oleh penegak hukum sehingga perkaranya tidak diteruskan ke depan pengadilan.¹⁹⁴ Abolisi diatur dalam Pasal 14 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen, yang merupakan hak prerogatif dari presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

f. Amnesti

Kata amnesti secara eksplisit telah diatur dalam Pasal 14 ayat (2) UUD 1945 hasil amendemen yang berbunyi: “Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”. Amnesti merupakan hak prerogatif presiden, tetapi untuk memutuskannya diperlukan pertimbangan DPR. Amnesti adalah pernyataan pengampunan atau penghapusan hukuman kepada umum yang telah melakukan tindak pidana tertentu.¹⁹⁵

Nawawi menjelaskan, amnesti adalah hak Presiden untuk membebaskan hukuman terhadap orang yang telah melakukan pelanggaran hokum, yang

¹⁹²*Ibid*, h. 95

¹⁹³Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, h. 14.

¹⁹⁴Nawawi, *Taktik dan Strategi Membela Perkara Pidana*, Jakarta: Fajar Agung, 2003, h. 95-96

¹⁹⁵Leden Marpaung, *Asas-Asas Praktik...*, *Op.Cit*, h. 103

seharusnya dihukum.¹⁹⁶ Antara abolisi dengan amnesti memiliki perbedaan, yaitu pada abolisi hanya menggugurkan penuntutan terhadap mereka yang belum dipidana, sedangkan pada amnesti mempunyai akibat hukum yang lebih luas sebab amnesti itu dapat diberikan kepada mereka yang telah dipidana maupun yang belum dipidana, maksudnya tidak hanya tindakan penuntutan yang ditiadakan, tetapi juga semua akibat hukum berupa apapun ditiadakan. Abolisi maupun amnesti, merupakan sarana melindungi kepentingan umum atau untuk mencegah korban yang lebih besar.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa dalam sistem hukum pidana terkait dengan suatu pelanggaran atau kejahatan yang diancam dengan sanksi pidana denda dimungkinkan untuk diselesaikan di luar pengadilan, atau pun dapat menghapuskan tuntutan pidana oleh penuntut umum, sepanjang terdakwa membayar maksimal denda yang diancamkan.

Namun, bila melihat ketentuan penghentian penuntutan yang diatur dalam Pasal 140 ayat (2) KUHP, maka tidak terdapat kemungkinan yang memberikan celah hukum untuk dihentikan penuntutan dikarenakan adanya penyelesaian perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif sebagaimana diatur dalam Perja No. 15/2020 tentang PPBKR.

Pasal 2 Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, menentukan bahwa penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut : asas keadilan, kepentingan umum, proporsionalitas, pidana sebagai jalan terakhir, dan asas cepat, sederhana, dan biaya ringan.

¹⁹⁶Nawawi, *Taktik dan Strategi...*, *Op.cit*, h. 96

Penuntut Umum berwenang menutup perkara demi kepentingan hukum salah satunya karena alasan telah ada penyelesaian perkara di luar pengadilan/ *afdoening buiten process*. Hal ini diatur dalam Pasal 3 ayat (2) huruf e Perja Nomor 15 Tahun 2020. Lebih lanjut, Pasal 3 ayat (3) terdapat ketentuan apabila ingin menyelesaikan perkara di luar pengadilan untuk tindak pidana tertentu dengan maksimum denda dibayar sukarela atau telah ada pemulihan keadaan semula melalui keadilan restoratif.

Meskipun Perja No. 15/2020 tentang PPBKR merupakan aturan yang berlaku secara internal di lembaga kejaksaan, namun penerbitan Perja tersebut didasari pada pertimbangan aspek kemanfaatan, yang sangat dimungkinkan untuk mencapai keadilan bagi semua pihak, yaitu : keadilan bagi korban, pelaku dan juga masyarakat.

Tujuan keadilan bagi semua pihak yang hendak dicapai dari penerbitan Perja No. 15/2020 tentang PPBKR dapat dilihat pada bagian pertimbangan hukum yang menjadi dasar dibentuk dan diterbitkannya Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, yang menyebutkan bahwa :

Penyelesaian perkara tindak pidana dengan mengedepankan keadilan restoratif yang menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan keseimbangan perlindungan dan kepentingan korban dan pelaku tindak pidana yang tidak berorientasi pada pembalasan merupakan suatu kebutuhan hukum masyarakat dan sebuah mekanisme yang harus dibangun dalam pelaksanaan kewenangan penuntutan dan pembaharuan sistem peradilan pidana.

Memperhatikan bagian pertimbangan Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, dapat dikatakan bahwa keadilan restoratif merupakan suatu kebutuhan hukum masyarakat yang perlu diterapkan khususnya pada tindak pidana ringan. Keadilan

restoratif yang lebih mementingkan pemulihan kepada keadaan semula terhadap kerugian yang dialami korban daripada pembalasan terhadap perbuatan pelaku yang akan menimbulkan dendam semata menjadi salah satu upaya hukum yang dirasakan cukup proporsional dalam menyelesaikan konflik atau sengketa hukum antara korban dan pelaku kejahatan.

Penyelesaian perkara melalui pendekatan keadilan restoratif merupakan bagian dari pembaharuan hukum pidana, yang salah satunya adalah meminimalisir penggunaan hukum pidana dalam penyelesaian masalah hukum yang terjadi di masyarakat. Dengan kata lain, penggunaan hukum pidana dengan jalan penjatuhan pidana dan pemidanaan adalah sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) yang ditempuh dan dilakukan oleh penegak hukum dalam menyelesaikan perkara pidana, setelah upaya lain yang digunakan tidak berhasil.

Penghentian penuntutan terhadap suatu perkara pidana oleh penuntut umum dapat dikatakan sebagai bentuk wewenang diskresi penuntutan yang dimiliki oleh penuntut umum. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 34 A UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan RI, yang menyebutkan: “Untuk kepentingan penegakan hukum, Jaksa dan/atau penuntut umum dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kode etik.”

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa tindakan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif sebagaimana diatur dalam Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, dapat dikatakan bagian dari pelaksanaan diskresi penuntutan oleh penuntut umum. Dalam pelaksanaan diskresi penuntutan oleh penuntut umum,

haruslah dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Artinya, diskresi penuntutan berdasarkan Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, haruslah benar-benar sesuai dengan tujuannya, yaitu untuk mewujudkan keadilan bagi korban dan pelaku, demi terciptanya ketertiban dalam masyarakat.

B. Penghentian Penuntutan Karena Alasan Penyampingan Perkara Oleh Jaksa Agung

Penghentian penuntutan dikarenakan alasan kebijakan, di mana jaksa diperbolehkan mengesampingkan perkara sekalipun bukti-bukti cukup untuk dilimpahkan ke pengadilan demi kepentingan umum atau kepentingan individu dan didasarkan atas hukum tidak tertulis (asas *Opportunitas*). Berdasarkan Pasal 77 KUHAP, Jaksa Agung berwenang menyampingkan perkara, dimana tindakan penyampingan perkara terdiri dari:

1. Penyampingan perkara atas asas *Opportunitas*, dengan alasan:
 - a. Demi kepentingan negara (*staatsbelang*);
 - b. Demi kepentingan masyarakat (*maatschapelijk belang*);
 - c. Demi kepentingan pribadi (*particular belang*).
2. Penyampingan perkara atas dasar penilaian hukum pidana, sehubungan dengan:
 - a. Gugurnya hak menuntut yang disebabkan oleh nebis in idem; meninggalnya terdakwa; lewat waktu (daluarsa); amnesty/abolisi;
 - b. Pencabutan pengaduan;
 - c. Tidak cukup alasan untuk menuntut.
3. Penyampingan perkara atas dasar kepentingan hukum, sebagaimana Surat Edaran Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor SE-001/JA/4/1995 tanggal 27 April 1995 tentang Pedoman Tuntutan Pidana, antara lain mengenai petunjuk penghentian tuntutan pidana bersyarat, apabila:
 - 1) Terdakwa sudah membayar ganti rugi yang diderita oleh korban;
 - 2) Terdakwa belum cukup umur; atau
 - 3) Terdakwa berstatus pelajar/mahasiswa.

Kepentingan umum dalam penerapan asas *Opportunitas* adalah hal yang tidak menuntut/alasan penghentian penuntutan karena alasan kebijakan yakni

mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Menurut J.M. Van Bemmelen terdapat 3 (tiga) alasan untuk tidak dapat melakukan penuntutan, yaitu : (i) Demi kepentingan negara (*straatsbelang*); (ii) Demi kepentingan masyarakat (*maatschapelijk belang*); (iii) Demi kepentingan pribadi (*particular belang*).¹⁹⁷

Alasan pertama dalam hal kepentingan negara tidak menghendaki suatu penuntutan jika terdapat kemungkinan bahwa aspek-aspek tertentu dari suatu perkara akan memperoleh tekanan yang tidak seimbang. Sehingga kecurigaan yang dapat timbul pada rakyat, dalam keadaan tersebut menyebabkan kerugian besar pada masyarakat. Kepentingan umum dalam suatu negara hukum mempunyai peranan penting terhadap hukum, yaitu peranan aktif dan pasif. Dalam peranan aktif, kepentingan umum menuntut eksistensi dari hukum dan sebagai dasar menentukan isi hukum agar tujuan hukum dapat dicapai. Jadi peranan aktif kepentingan umum dalam hal ini adalah mengenai cita-cita hukum. Bagi bangsa Indonesia cita-cita hukum diwujudkan pada pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Kepentingan umum mempunyai peranan pasif apabila dijadikan objek pengaturan daripada peraturan hukum, pelaksanaan asas *Opportunitas* yang berlandaskan kepentingan umum harus dilihat dari dua segi peranan kepentingan umum baik aktif maupun pasif. Kepentingan umum yang diatur dalam suatu peraturan hukum apabila dilanggar tidak dapat dijadikan sebagai landasan *Opportunitas* untuk menyampingkan

¹⁹⁷*Ibid*, h. 97

perkara pidana. Sebab justru kepentingan umum menuntut agar diadakan penuntutan di muka hakim pidana untuk dijatuhkan pidana setimpal. Untuk itu, kepentingan umum yang dapat dipakai sebagai landasan untuk menyampingkan perkara pidana lain yang mengatur tentang kepentingan umum yang harus dilindungi dan dipelihara.

Dalam hal ini demi kepentingan masyarakat yang berarti tidak dituntutnya perbuatan pidana karena secara sosial tidak dapat dipertanggungjawabkan. Termasuk dalam kategori ini tidak menuntut atas dasar pemikiran-pemikiran yang telah atau sedang berubah dalam masyarakat. Kepentingan umum yang menjadi dasar di dalam asas *Opportunitas* sesuai Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, kepentingan umum yang mengendalikan pada tugas alat negara untuk kelancaran mengurus rumah tangga negara, dan kepentingan masyarakat yang mengendalikan pada perlindungan serta ketentraman untuk bebas dari gangguan kejahatan bagi semua orang. Agar dapat ditentukan apakah perkara pidana tersebut telah memenuhi syarat dalam proses penyampingan perkara dalam penyelesaian perkara pidana, dengan adanya kebijakan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang bersangkutan dalam melaksanakan penyampingan perkara demi kepentingan umum yang dilakukan oleh Jaksa Agung selaku Jaksa Tertinggi di Kejaksaan Agung sehingga perkara tersebut tidak dapat dilanjutkan ke pengadilan dengan dasar bahwa perkara pidana tersebut telah dikesampingkan.

Selanjutnya yang menjadi alasan ketiga demi kepentingan pribadi, termasuk di dalam kategori-kategori apabila kepentingan pribadi menghendaki tidak dilakukannya penuntutan ialah dalam persoalan-persoalan hanya perkara kecil, dan

atau yang jika yang melakukan tindak pidana telah membayar kerugian dan dalam keadaan ini masyarakat tidak mempunyai cukup kepentingan dengan penuntutan atau penghukuman.

Penyampingan perkara yang dilakukan demi kepentingan pribadi dapat merugikan, bahwa ada kalanya sudah terang benderang seseorang melakukan suatu kejahatan, akan tetapi keadaan yang nyata adalah sedemikian rupa, sehingga kalau seseorang itu dituntut di muka hakim pidana, kepentingan negara akan sangat dirugikan. Dalam rangka mencegah penyalahgunaan kebijakan (*diskresi*) penuntutan, maka wewenang tersebut ditiadakan pada tahun 1961, sejak itu hanya Jaksa Agunglah yang boleh menyampingan perkara karena alasan kebijakan (*policy*). Oleh karena itu, menurut Soenardi dalam bukunya yang berjudul "*Administration of criminal Justice in Indonesia With Special Reference to Invertigation*" menyatakan, Jaksa yang ingin menggunakan wewenang tersebut harus memohon pada Jaksa Agung untuk mengesampingan perkaranya, namun dalam prakteknya pada tahun 1961 Jaksa Agung Republik Indonesia sangat jarang menggunakan wewenang tersebut.¹⁹⁸

Berkenaan dengan penyampingan perkara, ketentuan Pasal 14 huruf h KUHAP menentukan bahwa : "*menutup perkara demi kepentingan hukum*". Pasal 14 huruf h KUHAP menentukan bahwa salah satu wewenang penuntut umum adalah perbuatan untuk menutup perkara demi kepentingan hukum. Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP menyebutkan pula perbuatan lain yang dapat dilakukan oleh penuntut umum, yaitu berupa penghentian penuntutan, sedang dalam Pasal 46 ayat

¹⁹⁸Leden Marpaung, *Asas-Asas Praktik...*, Op.Cit, h. 104

(1) huruf c KUHAP menentukan wewenang lain, yaitu mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.

Perkara yang dihentikan penuntutannya demi kepentingan hukum adalah perkara yang dihentikan penuntutannya dikarenakan tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana (Pasal 40 ayat (2) huruf a KUHAP). Keberadaan asas *Opportunitas* dipertegas lagi dalam penjelasan Pasal 77 KUHAP yang mengakui eksistensi perwujudan asas *Opportunitas*.

Menjamin kepastian hukum dalam rangka pelaksanaan asas *Opportunitas*, maka Jaksa Agung menuangkan dalam suatu surat penetapan/keputusan yang salinannya diberikan kepada yang dikesampingkan perkaranya demi kepentingan umum, hal mana dapat dipergunakan sebagai alat bukti bagi yang bersangkutan. Terhadap perkara yang dikesampingkan demi kepentingan umum, penuntut umum tidak berwenang melakukan penuntutan terhadap tersangka. Dengan demikian kriteria demi kepentingan umum dalam penerapan asas *Opportunitas* didasarkan untuk kepentingan negara dan masyarakat dan bukan untuk kepentingan pribadi.

Pengaturan asas *Opportunitas* menjadi penting dalam sistem peradilan pidana, khususnya di Indonesia agar aturan mengenai asas *Opportunitas* yang sesuai dengan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, tidak disalahgunakan oleh instansi atau lembaga-lembaga yang tergabung dalam sistem peradilan pidana, khususnya Kejaksaan, di mana pelaksanaan dari asas ini berimplikasi pada penyampingan perkara yang menjadi kewenangan tunggal oleh Jaksa Agung.

Kejaksaan melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun, yakni yang dilaksanakan secara merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Jaksa Agung bertanggung jawab atas penuntutan yang dilaksanakan secara independen demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani.

Jaksa Agung selaku pimpinan Kejaksaan dapat sepenuhnya merumuskan dan mengendalikan arah dan kebijakan penanganan perkara untuk keberhasilan penuntutan. Kejaksaan mempunyai kewenangan untuk dan atas nama negara atau pemerintah sebagai penggugat atau tergugat yang dalam pelaksanaannya tidak hanya memberikan pertimbangan atau membela kepentingan negara atau pemerintah, tetapi juga membela dan melindungi kepentingan rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Bab I, Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, menegaskan kembali bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Artinya bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan (*machtstaat*), dan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar), bukanlah absolutism (kekuasaan yang tidak terbatas).

Sebagai konsekuensi dari Pasal 1 ayat (3) Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945, 3 (tiga) prinsip dasar wajib dijunjung oleh setiap warga negara yaitu supremasi hukum; kesetaraan dihadapan hukum; dan penegakkan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum. Oleh sebab itu, negara Republik Indonesia mempunyai ciri khas sebagai suatu Negara Hukum sebagai berikut :

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi dan kebudayaan.
2. Pengadilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan dan kekuatan apapun juga.
3. Legalitas dalam segala bentuknya, ketiga ciri khas dan suatu negara hukum tersebut sudah tersurat dalam UUD 1945 yang telah mengalami perubahan.

Sebagai suatu negara hukum, maka konsekuensinya adalah supremasi hukum harus ditegakkan dan dilaksanakan dengan benar dalam arti bahwa segala pelaku, baik itu anggota masyarakat atau aparat pelaksana pemerintahan, harus tunduk dan tidak boleh menyimpang dan hukum yang berlaku di negara Indonesia.¹⁹⁹ Dengan demikian, penegakan hukum dan ketertiban merupakan syarat mutlak bagi upaya-upaya penciptaan Indonesia yang damai dan sejahtera. Apabila hukum ditegakkan dan ketertiban diwujudkan maka kepastian rasa aman, tenteram, ataupun kehidupan yang rukun akan dapat terwujud. Ketiadaan penegakan hukum dan ketertiban akan menghambat pencapaian masyarakat yang berusaha dan bekerja dengan baik untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal tersebut menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara damai, adil dan sejahtera. Untuk itu perbaikan pada aspek keadilan akan memudahkan pencapaian kesejahteraan dan kedamaian.

Harus dipahami bahwa tujuan akhir dan proses penegakan hukum yakni hukum memberikan jaminan terlaksananya pemerataan keadilan dan perlindungan bagi harkat dan martabat manusia, ketertiban, ketentraman dan kepastian hukum sesuai dengan ketentuan Undang-Undang. Oleh karena itu pelaksanaan penegakan hukum harus berjalan sebagaimana mestinya agar sasaran dan kesadaran dan tujuan

¹⁹⁹*Ibid*, h. 98

hukum yang hendak dicapai dapat terwujud, yaitu adanya keseimbangan atau keselarasan antara hukum yang berlaku dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat.

Salah satu asas yang dikenal dalam penegakan hukum di Indonesia adalah berlakunya asas *Opportunitas* dalam praktek penegaan hukum pidana. Soepomo mengatakan bahwa di Hindia Belanda dahulu, asas *Opportunitas* sudah dianut lebih dari 100 tahun.²⁰⁰ Dengan demikian asas *Opportunitas*nya dianut sampai sekarang adalah suatu asas hukum yang sudah sangat tua usianya. Asas ini mula-mula dikenalkan di Indonesia sebagai hukum kebiasaan (hukum tidak tertulis), kemudian secara tegas dirumuskan dalam hukum tertulis, misalnya dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia. Ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 pada intinya menegaskan bahwa “Jaksa Agung dapat menyampaikan perkara berdasarkan suatu kepentingan umum”. Berikutnya dalam Undang-Undang tentang Kejaksaan yang baru, pengganti UU No. 15/1961 tentang Pokok-Pokok Kejaksaan, UU No. 5/1991 tentang Kejaksaan RI, terakhir dalam UU No. 11/2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, asas *Opportunitas* tetap berlaku.

Pemahaman terhadap pengaturan dan kewenangan menerapkan asas *Opportunitas* hendaklah dikaitkan dengan ketentuan Pasal 14 huruf h Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana bahwa: “Penuntut Umum mempunyai wewenang menutup perkara demi kepentingan hukum”.

²⁰⁰Soepomo, *Hukum Acara Pidana...*, *Op.Cit*, h. 186

Jaksa Penuntut menurut ketentuan undang-undang adalah Penuntut Umum yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan atau menjalankan kebijaksanaan dalam melakukan penuntutan perkara-perkara pidana ke pengadilan yang berwenang. Oleh sebab itu, setiap kali menghadapi suatu kejahatan, maka Penuntut Umum harus melaksanakan kewenangan penuntutan pidana itu terhadap kejahatan tersebut. Penuntut Umum dalam hal melaksanakan kewenangannya melakukan penuntutan perkara pidana sering menghubungkan kewenangan itu demi kepentingan masyarakat dan kepentingan ketertiban hukum. Di maan kedua hal tersebut saling mempengaruhi satu sama lainnya.

Penerapan asas *Opportunitas* menurut Indriyanto Seno Adji harus dapat dilihat dengan kondisi di mana Pemerintah Indonesia telah meratifikasi *United Nations Convention Against Corruption* Tahun 2003 dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 Tentang *Pengesahan United Natlons Convention Against Corruption* 2003, (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003), telah memberikan beberapa tipe/bentuk perlindungan hukum dalam kaitan dengan tindak pidana korupsi yang terdiri dari :²⁰¹

- a. *Protection of Witnessess, Experts and Vuctim (Pasal 32)*
- b. *Protection of Reporting Person (Pasal 33)*
- c. *Protection of Cooperating Persons (Pasal 37).*

Ketentuan Pasal 37 UU No. 7/2006, memiliki persamaan dengan ide yang dikemukakan oleh Jaksa Agung RI, hanya legalitas perlindungan ini tidak didasarkan asas *Opportunitas*. Dengan asas *Opportunitas* yang secara implisit

²⁰¹Indriyanto Seno Adji, *Op. Cit*, h. 75-76

terkandung dalam wewenang dan posisi (kedudukan) dari Penuntut Umum (PU), adanya kewenangan untuk menuntut perkara kejahatan dan pelanggaran itu, tidak mengurangi kewenangan untuk bertindak karena jabatannya jika dipandang perlu melakukan sesuatu yang bertentangan dengan sifat, tugas pekerjaan dan penuntut umum untuk selanjutnya tidak mengadakan penuntutan, apabila diperkirakan dengan penuntutan itu akan lebih membawa kerugian daripada keuntungan guna kepentingan umum, kemasyarakatan, kenegaraan dan pemerintahan. Hal ini merupakan titik tolak dan dasar serta alasan mengapa kepada Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi dalam negara hukum ini diberi kewenangan untuk tidak menuntut hukum pun tetap menjadi prioritas pertama dalam melakukan penuntutan maupun mendeponirkan terhadap kasus tersebut.

Sesuai dengan bunyi penjelasan Pasal 32 c antara lain disebutkan sebagai berikut: “Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia, mengisyaratkan agar Jaksa Agung dalam menyampingkan suatu perkara yang menyangkut kepentingan umum senantiasa bermusyawarah dengan pejabat-pejabat tinggi yang ada hubungannya dengan perkara tersebut misalnya antara lain Kapolri, Menhankam, bahkan juga langsung kepada Presiden. Apabila dilihat dan ketentuan yang seharusnya diterapkan seperti yang telah diatur dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, bahwa semua warga negara berkedudukan sama di depan hukum, maka seharusnya ketentuan yang diatur dalam Pasal 35 c UU Nomor 11/2021 dinyatakan tidak berlaku. Hal ini sebagai jaminan obyektif yang ditentukan oleh undang-undang agar menggunakan asas tersebut tidak dilakukan secara semu.

Berdasarkan pembahasan di atas, jelas kebijaksanaan penuntutan untuk kepentingan umum dipercayakan dan dipertanggungjawabkan kepada Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi dan adanya asas *Opportunitas* merupakan lembaga yang dibutuhkan dalam penegakan hukum demi menjamin stabilitas dalam suatu negara hukum seperti halnya negara Republik Indonesia, yang pada akhir-akhir ini beberapa pejabat negara (mantan/pejabat negara) yang selalu menjadi sorotan dari masyarakat, khususnya teradap mereka yang ketika memerintah dengan cara-cara yang bertentangan dengan hukum yang berlaku.

Secara konkrit, penulis sukar untuk menyatakan apa yang dinamakan “kepentingan umum” sehingga adakalanya dirisaukan oleh sementara kalangan, terutama bila Penuntut Umum tidak melanjutkan penuntutan pidana demi kepentingan umum. Hal ini sangat tergantung dan peristiwa, keadaan, waktu dan tempat serta pandangan dan masing-masing orang. Lebih-lebih dalam masyarakat kita sekarang ini yang masih dalam pertumbuhan di segala lapangan hidup politik, sosial, ekonomi dan hukum kebanyakan amat sukarlah untuk tegas menentukan kriteria “kepentingan umum”, itu.

Bertolak dari uraian di atas, maka secara sepintas terdapat kesamaan makna tentang asas *Opportunitas* menurut UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI dan asas *Opportunitas* menurut KUHAP, yakni mengandung pengertian penyampingan (mengenyampingkan) perkara (*Deponaring*). Apabila dipahami lebih lanjut, maka sebenarnya terdapat perbedaan pokok tentang kewenangan menggunakan asas *Opportunitas* menurut kedua undang-undang tersebut di atas, yakni :

1. Menurut UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan RI, penyampingan perkara itu adalah wewenang Jaksa Agung, dengan alasan demi kepentingan umum.

2. Menurut UU No. 8/1981 KUHAP, penyampingan perkara itu menjadi wewenang Penuntut Umum (Jaksa) dengan alasan demi kepentingan hukum.

Uraian di atas mengungkapkan bahwa terdapat persoalan yang menarik untuk dikaji sehubungan dengan penerapan asas *Opportunitas*, dalam hukum pidana. Hal ini disebabkan masih belum jelasnya pembatasan dalam penggunaan wewenang yang berwenang menggunakannya terhadap kasus apa atau kapan dapat diterapkan serta alasan demi kepentingan apa atau siapa. Oleh karena itu persoalan tersebut menjadi topik dalam bahan penulisan ini, apakah kepastian hukum dan kewenangan penerapan asas *Opportunitas* dalam hukum pidana oleh Jaksa Agung telah sesuai dengan prinsip-prinsip “*Rule of Law*” dan apakah yang menjadi alasan atau pertimbangan dalam penerapan asas *Opportunitas* di samping asas legalitas jika dibandingkan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Deponaring atau lebih dikenal dengan istilah “penyampingan perkara demi kepentingan umum” merupakan salah satu wewenang yang diberikan Undang-Undang terhadap Jaksa, dalam hal ini Jaksa Agung. Ketentuan dalam aturan Kejaksaan Republik Indonesia menjelaskan bahwa *Deponaring* adalah tugas dan wewenang yang secara khusus kepada Jaksa Agung untuk menyampingan perkara demi kepentingan umum”. Dalam penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, dijelaskan: “Bahwa yang dimaksud kepentingan umum

adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas”.²⁰² Penyampingan perkara (*Deponaring*) telah menjadi kewenangan tunggal dari Jaksa Agung semenjak Undang-Undang tentang Kejaksaan pertama kali disahkan, yaitu UU No. 15/1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia. Di mana ketentuan *deponaring* diatur dalam ketentuan Pasal 8, yang berbunyi: “Jaksa Agung dapat mengenyampingkan perkara demi kepentingan umum”.²⁰³

Mengenai tidak adanya pengaturan mengenai upaya hukum dari *Deponaring* yang dikeluarkan oleh Jaksa Agung, jika dilihat dari awal pembentukan Undang-Undang Kejaksaan pada Tahun 1961, yaitu UU No. 15/1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik, UU No. 5/1991 tentang Kejaksaan RI dan UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan RI, hanya sebatas aturan yang mengatur pengenyampingan perkara demi kepentingan umum, namun tidak menjelaskan upaya hukum yang dapat ditempuh dengan dikeluarkannya pengenyampingan perkara demi kepentingan umum (*Deponaring*). Berkenaan dengan *deponaring*, O.C. Kaligis mengatakan bahwa :

bukanlah suatu hal yang mustahil apabila di kemudian hari ketetapan penyampingan perkara pidana ini dapat digugat di muka pengadilan, untuk mempertanyakan apakah dalam menjalankan kewenangannya apakah dalam menjalankan kewenangannya tersebut, Jaksa Agung memiliki alasan yang kuat dan cukup, bahwa syarat demi kepentingan umum yang dijadikan sebagai tolak ukur, telah terpenuhi dan merepresentasikan kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat yang luas.²⁰⁴

²⁰²Bagian Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

²⁰³Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia.

²⁰⁴Kaligis, O.C., *Deponering, Teori dan Praktik*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, Bandung; PT. Alumni, 2011, h.5

Kasus yang disebutkan dalam ketentuan di atas adalah penerapan asas *Opportunitas*, yang hanya dapat dilakukan Jaksa Agung berdasarkan posisinya (*ambtshalve*), setelah menerima *advice and accept* lembaga negara yang kompeten, memiliki hubungan dengan masalah tersebut. Walaupun perkara sudah cukup bukti dan fakta ini sengaja dikesampingkan dan tidak delegasikan ke pengadilan karena Jaksa Agung berpendapat bahwa dengan mengklaim suatu kasus, kepentingan publik akan mengurangi lebih banyak kerugian daripada tidak menuntutnya.²⁰⁵

Prinsip dasar dari implementasi asas *Opportunitas* berupa penyampangan perkara pidana demi kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung ini menutup peluang adanya praperadilan dan pemeriksaan berikutnya kendati dengan alasan hukum seperti adanya bukti yang baru dan sebagainya.²⁰⁶ Asas tersebut meniadakan penuntutan hukum berdasarkan pertimbangan bahwa lebih menguntungkan kepentingan umum jikalau tidak diadakan penuntutan dibanding harus melakukan penuntutan atas suatu perkara pidana.

Van Apeldoorn menuturkan bahwa salah satu kelebihan dari adanya asas *Opportunitas* ini, adalah bahwa penegakan hukum (pidana) pada dasarnya adalah sebagai upaya terakhir yang ditempuh (*ultimum remedium*) setelah upaya lainnya gagal untuk mengatasi kejahatan. Jadi, penegakan hukum pidana pada dasarnya bukanlah sebagai *primum remedium* (pidana sebagai pilihan utama). Terlebih lagi untuk masalah yang sebenarnya dapat diselesaikan melalui pendekatan non-litigasi,

²⁰⁵Nasution Karim, *Dengan Pendapat Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Masalah Hukum Acara Pidana*, Jakarta : Rajawali Press, 2004, h. 36

²⁰⁶Amiati Mia, *Memaknai Kepentingan Umum dalam Oportunitas Jaksa Agung (Tinjauan Perspektif Teoretis)*, Jakarta : Miswar, 2014, h. 5

penegak hukum selayaknya tidak terlampau mudah untuk menuntut secara pidana seseorang atas tindakannya.²⁰⁷

Kewenangan untuk tidak menuntut atas pertimbangan kepentingan umum, dikarenakan lebih banyak mudaratnya daripada manfaatnya bagi kemaslahatan masyarakat. Tindakan yang diambil Jaksa Agung tersebut sebenarnya merupakan tindakan diskresi di bidang penuntutan, Prajudi Atmosudirdjo menterjemahkan *discretion* (Inggris) *discretion* (Prancis) dan *freies ermessen* (Jerman) “sebagai kebebasan bertindak” atau mengambil keputusan menurut “pendapat sendiri”. A.F.Wilcox dalam bukunya *The Decision to Prosecute* (London) Butter Worths 1972 menyatakan bahwa “*Discretion means the freedom to break rules*”, karena tidak ada satu pun yang dapat atau mampu merumuskan *rules fettering discretion*.²⁰⁸

Sebelumnya, pada Pasal 9 Rancangan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, menyebutkan: “Jaksa Agung dapat menyampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum”.²⁰⁹ Dalam kaitannya dengan kewenangan ini sebagaimana yang dilukiskan di atas, maka perlu diperhatikan bahwa wewenang untuk melaksanakan asas *Opportunitas* hanya dapat diselenggarakan oleh Menteri/ Jaksa Agung, sebagai Menteri yang memimpin suatu Departemen dan atau sebagai Jaksa Agung. Dalam hubungan ini dapat disebut antara lain :

²⁰⁷*Ibid*, h. 12

²⁰⁸Prakoso Djoko, *Eksistensi Jaksa di tangan-tengah Masyarakat*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985, h. 102

²⁰⁹Risalah RUU Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 1961, h. 4

- a. Memberi petunjuk-petunjuk untuk kepentingan penuntutan perkara kepada para penjidik dan penuntut;
- b. Menjampingkan perkara berdasarkan kepentingan umum;
- c. Mengawasi sahaja penahanan orang oleh pedjabat-pedjabat Kedjaksaan.²¹⁰

Menurut penjelasan Pasal demi Pasal pada Pasal 9 berisi : “Ditekankan dalam pasal ini bahwa di lingkungan Kejaksaan hanya Jaksa Agunglah yang mempunyai hak menyampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum. Selanjutnya sekalipun tidak ditegaskan dalam Pasal 9, namun dimengerti bahwa sesuai dengan praktek berlaku prosedur bahwa dalam suatu perkara yang serba penting Jaksa Agung sebelum mengambil tindakan penyampingan perkara itu, berunding dulu dengan Menteri/Kepala Kepolisian Negara”.²¹¹ RUU ini kemudian disahkan dan ditandatangani oleh Presiden Soekarno pada tanggal 30 Juni 1961 menjadi UU No. 15 Tahun 1961 (LN No. 254) dengan Penjelasan (TLN No. 2298) dengan rumusan pasal mengenai penyampingan perkara demi kepentingan umum sebagai berikut :

Kemudian dalam Pasal 8 berbunyi: “Jaksa Agung dapat menjampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum. Penjelasan Pasal demi Pasal”. Sedangkan penjelasan pada Pasal 8 ialah : “Ditekankan dalam pasal ini, bahwa di lingkungan Kedjaksaan, Jaksa Agung mempunyai hak menyampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum. Selanjutnya sekalipun tidak ditegaskan dalam pasal ini, namun dimengerti bahwa sudah menjadi kebiasaan dalam praktek selama ini, bahwa dalam menjampingkan perkara yang menyangkut kepentingan umum. Jaksa Agung senantiasa bermusyawarah dengan pejabat-pejabat tertinggi

²¹⁰Bagian Umum Risalan RUU Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 1961, hal. 1

²¹¹Pasal Demi Pasal Risalah RUU Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 1961, hal. 5

yang ada sangkut pautnya dalam perkara tersebut, misalnya antara lain : Menteri/Kepala Kepolisian Negara, Menteri Keamanan Nasional, bahkan juga seringkali langsung kepada Presiden/Perdana Menteri”.

Sebelumnya, Rancangan Undang-Undang ini tidak memiliki hambatan yang berarti sebelum pengesahan, Pasal 8 pada UU No. 15/1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan, yang mengatur tentang pengenyampingan perkara demi kepentingan umum, karena jika dilihat dan disimpulkan adanya pengenyampingan perkara ini hanya untuk menjalankan Asas *Opportunitas* yang dimiliki oleh Jaksa Agung dan wewenang Jaksa Agung tentang penjampingan perkara untuk kepentingan umum.

Perubahan kedua atas Undang-Undang Kejaksaan terjadi pada tahun 1991, dimana lahir UU No. 5/1991 tentang Kejaksaan RI yang sebenarnya pembahasan mengenai pengaturan pengenyampingan perkara demi kepentingan umum tidak dibahas secara eksplisit karena dalam pembahasan tersebut hanya menentukan kriteria kepentingan umum, yang pada akhirnya muncul frasa “kepentingan bangsa dan negara, dan/atau masyarakat luas”.²¹²

Pengaturan mengenai penyampingan perkara demi kepentingan umum diatur dalam Pasal 32 huruf c pada bagian wewenang khususnya yang dimiliki oleh Jaksa Agung. Di mana penjelasan pasal demi pasal dalam Undang-Undang tersebut menjelaskan bahwa : “dimaksud dengan kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan atau kepentingan masyarakat luas.

²¹²Risasalah RUU tentang Kejaksaan Republik Indonesia tahun 1991

Mengenyampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI merupakan pelaksanaan asas *Opportunitas*. Di mana wewenang tersebut hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Sesuai dengan sifat dan bobot perkara yang dikesampingkan tersebut, Jaksa Agung dapat melaporkan terlebih dahulu rencana pengenyampingan perkara kepada Presiden, untuk mendapatkan petunjuk”.²¹³

Kemudian perubahan terhadap Undang-Undang Kejaksaan terjadi pada tahun 2004, dengan disahkannya UU Nomor 16/2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang mencabut ketentuan Undang-Undang Kejaksaan sebelumnya. Dalam ketentuan UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan RI, ketentuan mengenai penyamping perkara masih diatur dan tetap berlaku hingga sekarang. Sedangkan pada perubahan terakhir, dengan disahkannya UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI yang merupakan perubahan terhadap UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan RI, tidak terjadi perubahan mengenai pengaturan wewenang dan pelaksanaan penyampingan perkara oleh Jaksa Agung. Dengan kata lain, perubahan Undang-Undang Kejaksaan dalam UU N. 11/2021 tentang Kejaksaan juga tidak berpengaruh pada ketentuan mengenai penyampingan perkara.

Sampai perubahan terakhir Undang-Undang Kejaksaan, belum ada pembahasan dan pengaturan mengenai upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap wewenang Jaksa Agung untuk menyampingkan suatu perkara (*Deponaring*), fokus

²¹³*Ibid.*

perubahan dalam undang-undang ini hanya terkait pasal pengenyampingan perkara demi kepentingan umum dan juga penghapusan frasa “sesuai dengan sifat dan bobot perkara yang dikesampingkan tersebut, maka Jaksa Agung dapat melaporkan terlebih dahulu rencana pengenyampingan perkara kepada Presiden, untuk mendapatkan petunjuk”.²¹⁴

Berdasarkan uraian yang di dapat dari 3 risalah sidang pembahasan Undang-Undang tentang Kejaksaan di atas, yaitu risalah sidang pembahasan UU No. 15/1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik, UU No. 5/1991 tentang Kejaksaan RI dan UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan RI, pada prinsipnya tidak ditemukan secara jelas mengenai latar belakang pengaturan mengenai upaya hukum yang dapat dilakukan dengan dikeluarkannya *Deponaring* atau pengenyampingan perkara demi kepentingan umum karena ketentuan ini sebenarnya belum pernah termuat dalam salah satu pasal dari perundang-undangan dahulu sampai sekarang ini. Hak-hak demikian ini dari dahulu hanya merupakan theory dari ahli-ahli hukum saja dan tidak pernah dikodifikasi. Karena ketentuan ini pada zaman Kolonial Belanda dipergunakan oleh kaum penjajah sendiri, agar tidak terkena penuntutan terhadapnya, apabila dia memperbuat kesalahan terhadap peraturan kolonial yang dibuatnya sendiri.

Hal inilah, apabila dilihat menjadi suatu kekurangan dari adanya Asas *Opportunitas*, maka dikhawatirkan apabila tidak ada pembatasan atas adanya *Deponaring* yang dikeluarkan oleh Jaksa Agung, maka Jaksa Agung akan cenderung menyalahgunakan kewenangannya dalam mengenyampingkan perkara

²¹⁴Risalah RUU tentang Kejaksaan Republik Indonesia tahun 2004.

demi kepentingan umum. Karena sudah sangat jelas apabila suatu kewenangan tidak dibatasi akan cenderung menyimpang, mengutip pendapat Lord Acton :

Power tends to corrupt absolute power tends to corrupt absolutely (manusia yang memiliki kekuasaan akan cenderung untuk menyalahgunakannya, akan tetapi manusia-manusia yang mempunyai kekuasaan absolut sudah pasti akan menyalahgunakannya". Dengan demikian, pengawasan terhadap suatu kekuasaan merupakan syarat utama berjalannya sistem demokrasi yang baik dalam suatu negara. Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah tersebut dapat dilakukan melalui pengawasan secara dalam pengawasan masyarakat, dan pengawasan secara fungsional.²¹⁵

Implikasi hukum dengan dikeluarkannya *Deponaring* yang menjadi yurisdiksi Kejaksaan yang dalam hal ini Jaksa Agung telah menjadi kekuasaan yang sangat penting dalam mengenyampingkan perkara pidana yang sudah jelas nilai pembuktiannya. Jaksa Agung yang berwenang menyampingkan perkara (*Deponaring*) harus menafsirkan apa itu kepentingan umum dengan cermat dan sesuai dengan maksud dan tujuan dari adanya *Deponaring* tersebut.

Mengingat penjelasan Pasal 35 (c) UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI hanya menjelaskan kepentingan umum ialah kepentingan negara, bangsa atau masyarakat. Jaksa Agung harus teliti dan berhati-hati dalam melakukan wewenang ini, karena ada kemungkinan dengan memakai kepentingan negara, kepentingan bangsa atau kepentingan masyarakat luas sebagai alasan seorang Jaksa Agung menyampingkan perkara pidana namun hal tersebut juga dapat dilakukan untuk kepentingan pribadi atau golongan atau kelompok tertentu, yang dalam hal ini tentu bertentangan dengan tujuan dari penyampingan perkara (*Deponaring*) bila tidak adanya kontrol dari penggunaan Asas *Opportunitas* tersebut.

²¹⁵Ridwan Halim, *Op.Cit*, h. 34

Penulis beranggapan ketentuan dari Pasal 35 (c) UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, kurang jelas dan berimplikasi terhadap Jaksa Agung sebagai satu satunya lembaga yang memiliki kewenangan menyampingkan perkara tersebut. Dalam penggunaan *Deponaring* timbul penafsiran yang beragam dan perbedaan pendapat dari lembaga negara lain dan masyarakat pada umumnya. Hal ini tentu sangat tidak baik karena dapat mengganggu keharmonisan antara lembaga negara ditambah lagi dalam penggunaan *Deponaring* tidak memiliki kontrol dan juga upaya hukum yang dapat ditempuh dengan dikeluarkannya *Deponaring* oleh Jaksa Agung.

Hal ini menyebabkan perlu diatur lebih jelas sejauh mana batasan-batasan yang menjadi ukuran apa itu kepentingan negara, kepentingan bangsa, atau kepentingan masyarakat. Agar dalam menggunakan kewenangan menyampingkan perkara ini mencerminkan kepastian, kemanfaatan dan keadilan. Kemudian tidak terjadi salah tafsir oleh Jaksa Agung dalam merumuskan kepentingan umum dan juga kontrol atau pengawasan terhadap penggunaan *Deponaring* yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung ini agar tidak terjadinya penyalahgunaan wewenang yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung.

George R. Terry menjelaskan bahwa pengawasan adalah proses evaluasi *goal and objectives*, umpan balik adalah istilah lain untuk pengawasan.²¹⁶ Menurut Saiful Anwar, pengawasan adalah serangkaian tindakan melihat, memeriksa dan mengambil tindakan bilamana perlu.²¹⁷

²¹⁶George R. Terry. *Dasar-Dasar Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001, h 234-235.

²¹⁷Saiful Anwar. *Sendi-Sendi Hubungan Pekerja Dengan Pengusaha*. Medan: KSHM, 1991, h 39.

Pengawasan menurut M. Manulang, adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang telah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.²¹⁸ Lebih lanjut, Sondang P. Siagian dalam M. Manulang mendefinisikan pengawasan sebagai proses pengamatan agar daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Berdasarkan definisi di atas, maka terdapat hubungan yang erat antara perencanaan dan pengawasan. Haroldl Konts dan Cyeill O'Donnel dalam Sondang P. Siagian, mengatakan: "*planning and controlling are the two sides of the same coin*", artinya bahwa perencanaan dan pengawasan merupakan belahan mata uang yang sama.²¹⁹

Pendapat di atas memberikan pemahaman bahwa tanpa rencana pengawasan tidak mungkin dapat dilaksanakan karena tidak ada pedoman untuk melakukan pengawasan itu. Sebaliknya rencana tanpa pengawasan akan berarti timbulnya penyimpangan atau penyelewengan yang serius tanpa ada alat untuk mencegahnya. Pengawasan merupakan usaha untuk menjamin terlaksananya segala ketentuan, kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh pimpinan atau dengan kata lain pengawasan kerja adalah aspek-aspek pemeriksaan, pencocokan serta mengusahakan agar pekerjaan agar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan serta hasil yang dikehendaki.

²¹⁸M. Manulang. *Dasat-Dasar Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002, h. 173.

²¹⁹ *Ibid.*

Sondang P. Siagian membedakan pengawasan dalam 2 (dua) bentuk, antara lain:²²⁰

1. Pengawasan administratif (*administrative control*).

Pengawasan administratif meliputi seluruh kegiatan pada unit organisasi pada semua tingkat. Maksudnya ialah agar supaya keputusan yang telah dibuat (dalam bentuk rencana) sungguh-sungguh dijalankan sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditentukan sebelumnya. Jika hal ini tidak dilaksanakan, besar kemungkinan akan timbul penyimpangan atau penyelewengan yang pada akhirnya akan berakibat tidak tercapainya tujuan yang telah ditentukan.

2. Pengawasan Manager (*managerial control*).

Pengawasan managerial adalah bentuk pengawasan yang bersifat sempit dan lebih khusus. Khusus dalam arti tidak berlaku bagi seluruh organisasi, tergantung pada tingkatan manajemen apa yang melaksanakannya akan tetapi hanya berlaku untuk suatu unit tertentu, bagian tertentu dan fase tertentu daripada rangkaian keseluruhan.

Sondang P. Siagian menjelaskan bahwa tujuan atau sasaran dari pengawasan dalam sebuah organisasi, adalah:²²¹

1. Pelaksanaan tugas-tugas yang telah ditentukan sungguh-sungguh sesuai dengan pola yang telah digariskan dalam rencana.
2. Struktur serta hirarki organisasi sesuai dengan pola yang telah ditentukan dan direncanakan.
3. Seorang sungguh-sungguh ditempatkan sesuai dengan bakat, keahlian dan pendidikan serta pengalamannya dan bahwa usaha pengembangan keterampilan bawahan dilaksanakan secara berencana, kontinue dan sistematis.
4. Penggunaan alat-alat diupayakan agar sehemat mungkin.
5. Sistem prosedur kerja tidak menyimpang dari garis-garis kebijaksanaan yang telah ditentukan dalam rencana.
6. Pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab didasarkan kepada pertimbangan yang objektif.
7. Tidak terdapat penyimpangan dan penyelewengan dalam penggunaan kekuasaan, kedudukan maupun terutama keuangan.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Sondang P. Siagian, maka dapat diketahui bahwa tujuan pelaksanaan pengawasan dalam suatu organisasi baik

²²⁰*Ibid*, h. 135-136.

²²¹*Ibid*, h. 137.

itu organisasi pemerintahan, maupun organisasi dalam perusahaan adalah untuk menjamin agar pelaksanaan tugas dan wewenang kerja, sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pengawasan, pada dasarnya juga dapat menekan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang suatu lembaga.

Pengawasan yang dilakukan bertujuan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan sehingga dapat terwujud daya guna, hasil guna dan tepat guna sesuai rencana dan sejalan dengan itu, untuk mencegah secara dini kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan. Sedangkan tujuan dari pengawasan akan tercapai apabila hasil-hasil pengawasan maupun memperluas dasar untuk pengambilan keputusan setiap pimpinan. Hasil pengawasan juga dapat digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan rencana kegiatan rutin dan rencana berikutnya. Pada dasarnya pengawasan bertujuan untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan yang terjadi nantinya dapat digunakan sebagai pedoman untuk mengambil kebijakan guna mencapai sasaran yang optimal.

Pengawasan sangatlah diperlukan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan penegakan hukum berjalan sesuai dengan perencanaan dan sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Perencanaan tersebut dapat diartikan sebagai fungsi manajemen yang menentukan strategi terbaik dan taktik untuk mencapai tujuan dan target dalam organisasi. Selain itu, dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik dan juga pemerintahan yang bersih dari tindakan-tindakan yang tidak diinginkan, pengawasan juga diperlukan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien, transparan, filterisasi, serta bersih dan bebas dari praktik-praktik kekuasaan yang absolut.

Hakikat dari pemisahan kekuasaan yang dianut di Indonesia sendiri agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan. Seperti yang dinyatakan oleh Montesquieu bahwa dengan memisahkan fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif maka satu cabang kekuasaan yang satu dapat beroperasi sebagai keseimbangan terhadap kekuasaan yang lain. Dengan demikian kekuasaan harus saling mengimbangi.

Pemisahan atau pembagian kekuasaan juga terkait erat dengan independensi peradilan. Prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) itu menghendaki bahwa para hakim dapat bekerja secara independen dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan legislatif. Bahkan, dalam memahami dan menafsirkan undang-undang dasar dan undang-undang hakim harus independen dari pendapat dan bahkan dari kehendak politik para perumus undang-undang dasar dan undang-undang itu sendiri ketika perumusan dilakukan. Walaupun anggota parlemen dan presiden yang dipilih langsung oleh rakyat mencerminkan kedaulatan rakyat dalam menentukan kebijakan kenegaraan, tetapi kata akhir dalam memahami maksudnya tetap berada di tangan para hakim.

Pada lingkungan Kejaksaan Agung Republik Indonesia penerapan di bidang penuntutan yang menjadi wewenang kejaksaan harus adanya pengawasan, tujuannya agar tidak terjadinya penyalahgunaan wewenang dari pelaksanaan tugas tersebut khususnya pengenyampingan perkara demi kepentingan umum yang diatur dalam Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, yang menjadi wewenang Jaksa Agung. Pengawasan sendiri merupakan suatu tindakan yang pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai.

Melalui pelaksanaan pengawasan, maka diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan Jaksa Agung menjalankan kewenangan dalam hal mengenyampingkan perkara demi kepentingan yang terjadi dalam pelaksanaan tugas di bidang penuntutan tersebut.

Berfungsinya suatu pengawasan terhadap eksekutif yaitu Jaksa Agung akan sangat ditentukan oleh hukum tertinggi dari negara tersebut, yakni Konstitusi. Bagaimana konstitusi negara mengatur akan menentukan arah politik hukum negara yang bersangkutan. Konstitusi sebagai dasar politik hukum suatu negara didasarkan pada argument bahwa konstitusi merupakan hukum dasar yang merupakan hukum tertinggi dimana aturan yang dibawahnya harus bersumber pada konstitusi, sehingga semua aturan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Begitu juga halnya pengawasan *Deponaring* yang dikeluarkan oleh Jaksa Agung seharusnya selalu diawasi oleh lembaga peradilan dibawah Mahkamah Agung karena apabila kewenangan terkait pengenyampingan perkara demi kepentingan umum tidak diawasi akan menimbulkan potensi penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh Jaksa Agung yang dapat merugikan pihak korban yang merasa keberaan karena keputusan *Deponaring* yang dikeluarkan oleh Jaksa Agung itu tidak memiliki Upaya Hukum karena bersifat Final.

Sebagai perbandingan dengan kewenangan Jaksa Penuntut Umum dalam mengeluarkan Surat Keputusan Penghentian Penuntutan (SKPP) dimana pihak yang merasa keberatan dengan surat ketetapan yang dikeluarkan oleh Jaksa

Penuntut Umum dapat melakukan Upaya Hukum yaitu Praperadilan. Dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan. Hal inilah yang menyebabkan adanya perbedaan perlakuan dihadapan hukum dan tidak sesuai dengan salah satu asas negara hukum, yang dianut oleh negara Indonesia, serta bentuk upaya hukum yang dapat dilakukan dengan dikeluarkannya *Deponaring*.

Seharusnya dalam upaya pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yudikatif terhadap kebijakan penegakan hukum di bidang penuntutan dalam hak pengenyampingan perkara demi kepentingan umum harus berjalan agar prinsip *check and balance* yang dianut di Indonesia, apabila suatu kewenangan *Deponaring* tidak memiliki sebuah upaya hukum apapun hal ini tentunya akan bertentangan dengan dasar negara yang menyatakan Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*), karena kewenangan *Deponaring* yang dimiliki oleh Jaksa Agung bersifat final dan tidak memiliki upaya hukum, hal itu tentu menjadikan negara Indonesia menjadi negara *machtstaat* (dimana kekuasaan penyelenggaraan negara berdasarkan kekuasaan yang dimiliki oleh Jaksa Agung di bidang penuntutan) karena disini juga Jaksa Agung dapat melihat suatu perkara bukan dari objek perkara-perkara yang menjerat mantan Pemimpin KPK seperti Chandra M. Hamzah dan Bibit S Riyanto (Bibit Chandra) dan juga Bambang Wijayanto (BW) serta Abraham Samad. Yang juga di mana asas *equality before the law* yang menghendaki bahwa penuntut umum wajib menuntut semua perkara pidana yang terjadi tanpa memandang siapa dan

bagaimana keadaan pelakunya ke muka sidang pengadilan tidak berjalan sesuai sebagaimana mestinya.

Kewenangan Jaksa Agung sebagai lembaga eksekutif dalam hal menyampingkan perkara demi kepentingan umum seharusnya memiliki pengaturan mengenai upaya hukum sama seperti halnya SKPP, tujuannya tidak lain agar korban yang merasa dirugikan dengan adanya Ketetapan *Deponaring* ini dapat mengajukan keberatan ke lingkup peradilan di bawah Mahkamah Agung yang sebagai lembaga yudikatif, tujuan lain untuk mengontrol keputusan *Deponaring* yang dikeluarkan oleh Jaksa Agung apakah telah memenuhi unsur yang disebutkan dalam UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, mengenai kepentingan bangsa dan negara atau kepentingan masyarakat luas. Dengan demikian, pelaksanaan kewenangan Jaksa Agung lebih berkeadilan, sebab di dalam implementasinya wewenang Jaksa Agung tersebut tidak bersifat mutlak (absoute), karena undang-undang masih menyediakan upaya hukum sebagai sarana untuk melakukan koreksi terhadap pelaksanaan wewenang dari Jaksa Agung dalam hal menyampingkan perkara demi kepentingan umum.

C. Kepentingan Umum Sebagai Dasar Perimbangan Jaksa Agung Dalam Menyampingkan Perkara

Penjelasan Pasal 32 huruf c UU No. 5/1991 Tentang Kejaksaan RI, yang dimaksud kepentingan umum ialah kepentingan bangsa dan Negara. Sedangkan dalam Penjelasan Pasal 35 UU No. 16/2004 Tentang Kejaksaan RI huruf c yang dimaksud kepentingan umum ialah sama dengan perumusan penjelasan pasal

undang-undang terdahulu namun ditambahkalimat “dan atau demi kepentingan masyarakat luas”.²²²

Perumusan kepentingan umum berdasarkan ketentuan diatas sangat luas dan dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda bila tidak digariskan secara tegas. Kepentingan umum dalam suatu Negara hukum mempunyai peranan penting terhadap hukum, yaitu peranan aktif dan peranan pasif. Dalam peranan aktif, kepentingan umum menuntut eksistensi dari hukum dan sebagai dasar menentukan isi hukum agar tujuan hukum dapat dicapai. Jadi peranan aktif kepentingan umum dalam hal ini adalah mengenai cita-cita hukum.²²³

Bagi bangsa Indonesia cita-cita hukum diwujudkan pada pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan undang-undang 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.²²⁴ Kepentingan umum mempunyai peranan secara pasif apabila dijadikan objek pengaturan daripada peraturan hukum. Pelaksanaan asas *Opportunitas* yang berlandaskan kepentingan umum harus dilihat dari dua segi peranan kepentingan umum baik aktif maupun pasif.

Kepentingan umum yang diatur dalam suatu peraturan hukum apabila dilanggar tidak dapat dijadikan sebagai landasan *Opportunitas* untuk menyampingkan perkara pidana. Sebab justru kepentingan umum menuntut agar diadakan penuntutan di muka hakim pidana untuk dijatuhkan pidana yang setimpal.

²²²Penjelasan Pasal 32 huruf c, *Op.Cit.*.

²²³Pusat Penelitian dan Kajian Hukum Kejaksaan Agung, *Op.Cit.*, h. 39.

²²⁴Lihat, Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Untuk itu, kepentingan umum yang dapat dipakai sebagai landasan untuk menyampingkan perkara pidana harus diketemukan dalam aturan hukum lain yang mengatur tentang kepentingan umum yang harus dilindungi dan dipelihara. Apabila kepentingan umum yang dimaksud tidak diketemukan dalam aturan hukum lainnya, maka harus dikembalikan kepada peranan kepentingan umum secara aktif mengenai cita-cita hukum bangsa Indonesia.²²⁵

Wewenang tidak menuntut karena alasan kebijakan. Seperti Jaksa di Belanda dan Jepang, sebelum tahun 1961 setiap Jaksa di Indonesia diberikan wewenang tidak menuntut karena alasan kebijakan atau mengesampingkan perkara. Jaksa diperbolehkan mengesampingkan perkara sekalipun bukti-buktinya cukup untuk menghasilkan pemidanaan dari hakim. Tindakan untuk tidak menuntut karena alasan kebijakan ini timbul karena Penuntut Umum tidak hanya melihat tindak pidana itu sendiri lepas daripada hubungannya dengan sebab dan akibat tindak pidana dalam masyarakat dan hanya mencocokkannya dengan sesuatu peraturan hukum pidana, akan tetapi ia mencoba menempatkan kejadian itu pada proporsi yang sebenarnya dan kemudian memikirkan cara penyelesaian sebaik-baiknya menurut apa yang diwenangkan oleh undang-undang.²²⁶

Penuntut Umum menghubungkan kewenangan melakukan penuntutan pidana dengan kepentingan masyarakat (umum) dan kepentingan ketertiban hukum. Kedua persoalan tersebut harus saling mempengaruhi satu sama lain, dalam arti yang sebaik-baiknya. Jelas kebijaksanaan ini merupakan kewenangan penuntutan yang

²²⁵Pusat Penelitian dan Kajian Hukum Kejaksaan Agung, *Op.Cit.*, h. 40.

²²⁶*Ibid*

hanya dipercayakan kepada Jaksa selaku Penuntut Umum dan hal tersebut dilakukannya dengan tidak semena-mena. Dengan asas *Opportunitas* yang secara implisit terkandung dalam wewenang dan kedudukan Penuntut Umum, kewenangan untuk menuntut perkara tindak pidana dan pelanggaran tidak mengurangi kewenangan untuk bertindak karena jabatannya; jika dipandang perlu melakukan sesuatu yang bertentangan dengan sifat tugas Penuntut Umum untuk selayaknya tidak mengadakan penuntutan. Yaitu apabila diperkirakan dengan penuntutan itu akan lebih membawa kerugian daripada keuntungan guna kepentingan umum, kemasyarakatan, kenegaraan dan pemerintahan. Hal ini menjadi titik tolak dasar serta alasan, mengapa kepada Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi dalam negara hukum Indonesia ini diberikan wewenang untuk tidak menuntut suatu perkara ke Pengadilan atas dasar kepentingan umum.

Pengertian kepentingan umum ini diperluas dan mencakup kepentingan hukum, karena bukan saja didasarkan atas alasan-alasan hukum semata tetapi juga didasarkan atas alasan-alasan lain. Antara lain: alasan kemasyarakatan, alasan kepentingan keselamatan negara dan saat ini meliputi juga faktor kepentingan tercapainya pembangunan nasional.²²⁷

Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyebutkan, bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Dalam mendasarkan pertimbangan dan penilaiannya, Jaksa Agung

²²⁷ *Ibid*

akan melihatnya pula dari segi kepentingan masyarakat luas, terutama dari segi falsafah hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.

Pancasila sebagai dasar negara yang mengutamakan sikap dasar untuk mewujudkan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam hubungan sosial antara manusia pribadi dengan manusia lainnya untuk mencapai atau memperoleh kepentingannya. Jelas bahwa kebijakan penuntutan untuk kepentingan umum dipercayakan dan dipertanggungjawabkan pada Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi, dan adanya asas *Opportunitas* merupakan lembaga yang dibutuhkan dalam penegakan hukum demi menjamin stabilitas dalam suatu negara hukum.

Satu hal yang perlu dijelaskan ialah apa yang dimaksud dengan “demi kepentingan umum” dalam pendeponeran perkara oleh Jaksa Agung. Menurut Pedoman Pelaksanaan KUHAP (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP sebagaimana telah dilakukan perubahan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 tahun 2010 tentang Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP) memberikan penjelasan sebagai berikut: “Dengan demikian kriteria “demi kepentingan umum” dalam penerapan asas *Opportunitas* di Indonesia adalah didasarkan untuk kepentingan negara dan masyarakat dan bukan untuk kepentingan masyarakat.”

Ketentuan tersebut di atas sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Soepomo, yang mengatakan: “Baik di negeri Belanda maupun di “Hindia Belanda” berlaku yang disebut asas “*Opportunitas*” dalam tuntutan pidana itu artinya Badan

Penuntut Umum berwenang tidak melakukan suatu penuntutan, jikalau adanya tuntutan itu dianggap tidak “*opportuun*,” tidak guna kepentingan masyarakat.”²²⁸

Andi Hamzah mengatakan bahwa: sama dengan zaman kolonial yang hanya Jaksa Agung (*Procureur Generaal*) yang boleh menyampingkan perkara demi kepentingan umum. Wewenang itu tidak diberikan kepada Jaksa biasa. Hal itu disebabkan tidak dipercayainya mereka melaksanakan yang demikian penting itu. Jika asas ini dijalankan dengan baik, maka akan mengurangi beban pengadilan untuk tidak sibuk mengurus perkara kecil.²²⁹

Selanjutnya dinyatakan pula oleh beliau, bahwa di Jepang dan Belanda, patokan untuk menerapkan asas itu ialah menyangkut perkara kecil (*trivial cases*), usia lanjut (*old age*), dan kerugian sudah diganti (*damage has been settled*). Asas ini telah dikembangkan dengan kemungkinan penelesaian syarat tertentu antara lain dengan membayar denda (*transactie*)²³⁰ Sedangkan untuk di Jerman, penyampingan perkara dilakukan dengan syarat dan tanpa syarat. Hanya harus meminta izin hakim, karena mereka menganut asas legalitas. Izin itu pada umumnya diberikan.²³¹

Menurut Van Bemmelen, terdapat tiga alasan untuk tidak melakukan penuntutan, yaitu :²³²

1. Demi kepentingan negara (*staatsbelang*).

²²⁸Soepomo, *Sistem Hukum Di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1981, h. 137

²²⁹Andi Hamzah, “Reformasi Penegakan Hukum”, pada Pidato Pengukuhan diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta, 23 Juli 1998, h. 10

²³⁰*Ibid*

²³¹*Ibid.*

²³²Evi Anastasia, *Penghentian Penyidikan Berdasarkan Asas Oportunitas Oleh Jaksa Agung*, (*Jurnal Hukum*, Vol. 2. No. 2, Mei 2008), h. 34

Kepentingan Negara tidak menghendaki suatu penuntutan jika terdapat kemungkinan bahwa aspek-aspek tertentu dari suatu perkara akan memperoleh tekanan yang tidak seimbang. Sehingga kecurigaan yang dapat timbul pada rakyat dalam keadaan tersebut menyebabkan kerugian besar pada Negara. Contohnya ialah bila terjadi penuntutan akan berakibat suatu pengumuman (*openbaring*) yang tidak dikehendaki dari rahasia negara.

2. Demi kepentingan masyarakat (*maatschapelijk belang*).

Tidak dituntutnya perbuatan pidana karena secara sosial tidak dapat dipertanggungjawabkan. Termasuk dalam kategori ini tidak menuntut atas dasar pemikiran-pemikiran yang telah atau sedang berubah dalam masyarakat. Contohnya pendapat-pendapat yang dapat berubah atau sedang berubah tentang pantas tidaknya dihukum beberapa perbuatan delik susila.

3. Demi kepentingan pribadi (*particular belang*)

Termasuk didalamnya kategori-kategori bila kepentingan pribadi menghendaki tidak dilakukannya penuntutan ialah persoalan-persoalan hanya perkara-perkara kecil atau apabila yang melakukan tindak pidana telah membayar kerugian dan dalam keadaan ini masyarakat tidak mempunyai cukup kepentingan dengan penuntutan atau penghukuman. Bagi si penindak sendiri kepentingan pribadinya terlampaui berat, jika dibandingkan dengan kemungkinan hasil dari proses pidana yang bagi kepentingan umum tidak akan bermanfaat. Jadi keuntungan yang diperoleh dari penuntutan tidak seimbang dengan kerugian yang timbul terhadap terdakwa dan masyarakat.

Di beberapa negara yang menganut asas *Opportunitas* telah berkembang pengertian penyampingan perkara, tidak hanya berdasar atas alasan kepentingan umum, namun atas pertimbangan yang bervariasi dalam rangka diskresi penuntutan. Berdasarkan hal di muka penyampingan perkara atau diskresi penuntutan, pada umumnya berkaitan dengan upaya penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten proces*), sebagaimana diatur dalam Pasal 82 KUHP.²³³

Menurut Karim Nasution dalam dengar pendapat dengan Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat mengenai masalah Hukum Acara Pidana, mengatakan bahwa asas *Opportunitas* ini perlu dipertahankan. Karena perkara-perkara yang dirasa akan banyak kerugiannya bagi kepentingan umum dengan menuntut suatu perkara sedemikian memang terjadi. Dasarnya adalah bahwa Penuntut Umum sebagai wakil masyarakat demi kepentingan umum harus menindak dan menuntut setiap pelanggaran undang-undang, maka sebaliknya adalah tepat dan wajar, bahwa jika kepentingan umum yang sama menghendaki bahwa sesuatu kejahatan tidak perlu dituntut maka Penuntut Umum pun haruslah berhak pula tidak menuntutnya.²³⁴

Tidaklah dapat dibenarkan, jika kepentingan pribadi atau golongan yang menjadi dasar dalam pengendalian hak tersebut. Agar pelaksanaa tersebut tidak disalahgunakan, tentu pelaksanaanya dapat dikontrol, dan dalam hal ini DPR sebagai badan legislatif selalu berwenang memajukan pertanyaan pada pemerintah, jika ada suatu keraguan baginya tentang cara cara pelaksanaan hak tersebut oleh

²³³*Ibid*

²³⁴Karim Nasution. *Op.Cit.* h. 36

jaksa agung. Kenyataannya hak *Opportunitas* ini hanya ada ditangan Jaksa Agung dan bukan disetiap Jaksa, adalah suatu jaminan untuk mencegah kemungkinan penyalahgunaan, karena di Negara Belanda, umpamanya, hak tersebut dapat dilaksanakan oleh setiap Jaksa.²³⁵ Berkenaan dengan hal tersebut, Ramelan selaku mantan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, memberikan penjelasan sebagai berikut:

Pada masa pengabdianya sebagai seorang Jaksa, beliau belum pernah menghadapi kasus yang memerlukan penerapan asas *Opportunitas*. Sehingga teknis pelaksanaan peraturan internal di Kejaksaan Agung Republik Indonesia belum sempat ia temukan. Menurutnya, wewenang pelaksanaan hak tersebut sepenuhnya berada ditangan seorang Jaksa Agung sehingga tidak sembarangan untuk digunakan. Dikhawatirkan akan terjadi penyalahgunaan wewenang dalam penerapan asas *Opportunitas* yang dirasa beliau sangat berbahaya. Sehingga pada masa baktinya sebagai seorang Jaksa sangat jarang dipergunakan oleh Jaksa Agung. Baru ketika beliau pensiun beliau diminta bantuan oleh Tim 8 untuk memperkuat verifikasi sebagai ahli dari Kejaksaan guna mendapatkan fakta atas proses hukum terhadap Chandra dan Bibit dari sejumlah pihak yang bertujuan menggunakan fakta tersebut sebagai dasar dalam gelar perkara. Menurutnya kasus Bibit dan Chandra adalah contoh kasus yang tepat untuk mempelajari bagaimana penerapan asas *Opportunitas* digunakan.

Sudikno Mertokusumo menulis pengertian tentang kepentingan umum dalam suatu tulisannya. Beliau menjelaskan : Bicara tentang pelanggaran kepentingan umum pada hakekatnya tidak dapat lepas dari membicarakan tentang kepentingan umum. Untuk mengetahui apa pelanggaran kepentingan umum, maka kiranya perlu diketahui terlebih dahulu apa kepentingan umum itu. Apakah kepentingan umum itu? Mengenai istilah ini tidak ada definisi yang jelas dan memuaskan di dalam peraturan perundang-undangan. Sudah sejak zaman Hindia Belanda telah dikenal pengertian kepentingan umum dengan istilah “*algemeen belang*” (a.l. pas. 37

²³⁵*Ibid*, h. 36.

KUHD), “*openbaaar belang*” (a.l. dalam S 1906 no.348), “*ten algemeene nutte*” (a.l. pas.570 KUHPerd) atau “*publiek belang*” (a.l. dalam S 1920 no.574).

Di zaman kemerdekaan kepentingan umum telah banyak diatur dalam pelbagai peraturan perundang-undangan, yang rumusannya berbeda satu sama lain. Dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, ditentukan dalam pasal 1 bahwa kegiatan dalam rangka pelaksanaan Pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut menyangkut: 1). Kepentingan Bangsa dan Negara dan/atau 2). Kepentingan masyarakat luas, dan/atau 3). Kepentingan rakyat banyak/bersama dan/atau 4)/ Kepentingan Pembangunan.

Berdasarkan penjelasan Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan ditentukan, bahwa usaha yang semata-mata untuk kepentingan umum harus memenuhi syarat-syarat:

1. semata-mata bersifat sosial dalam bidang keagamaan, pendidikan, kesehatan dan kebudayaan,
2. semata-mata bertujuan membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat umum dan
3. tidak mempunyai tujuan mencari laba.

Selanjutnya di dalam penjelasan Pasal 49 b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah dilakukan perubahan (revisi), yang terakhir kali direvisi dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan

kepentingan umum adalah “kepentingan bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku”.

Lebih lanjut, dalam penjelasan Pasal 32 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, disebutkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Semenetera itu, pengertian kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, adalah suatu kepentingan yang harus menunjang pembangunan nasional di bidang ilmu pengetahuan, pendidikan, pariwisata dan lain-lain.

Berdasarkan pengertian kepentingan umum yang disebutkan dalam berbagai ketentuan perundang-undangan di atas, maka dapat dipahami bahwa makna “kepentingan umum” ditafsirkan secara berbeda-beda dalam satu undang-undang dengan undang-undang lainnya. Kepentingan umum mengandung pengertian yang luas. karena luasnya pengertian kepentingan umum sehingga segala macam kegiatan bisa saja dimasukkan dalam kegiatan demi kepentingan umum. Menurut Sudikno, Kepentingan adalah tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi dan pada hakekatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam melaksanakannya.²³⁶

Sudah menjadi pemahaman umum, bahwa di dalam masyarakat terdapat banyak sekali kepentingan-kepentingan, baik perorangan maupun kelompok, yang tidak terhitung jumlah maupun jenisnya yang harus dihormati dan dilindungi dan wajarlah kalau setiap orang atau kelompok mengharapakan atau menuntut

²³⁶*Ibid*

kepentingan-kepentingannya itu dilindungi dan dipenuhi, yang sudah tentu tidak mungkin dipenuhi semuanya sekaligus, mengingat bahwa kepentingan-kepentingan itu, kecuali banyak yang berbeda banyak pula yang bertentangan satu sama lain.

Namun demikian, tidak dapat disangkal bahwa tindakan Pemerintah harus ditujukan kepada pelayanan umum, memperhatikan dan melindungi kepentingan orang banyak (kepentingan umum). Memang itulah tugas Pemerintah, sehingga kepentingan umum merupakan kepentingan atau urusan Pemerintah. Kalau kepentingan umum sama dengan kepentingan Pemerintah apakah setiap kepentingan Pemerintah itu kepentingan umum.²³⁷

Sudikno lebih lanjut mengatakan, mengingat seperti yang diuraikan di atas bahwa tindakan Pemerintah harus ditujukan kepada pelayanan umum dan memperhatikan serta melindungi kepentingan umum, sedangkan di dalam masyarakat banyak terdapat kepentingan-kepentingan, maka dari sekian banyak kepentingan-kepentingan harus dipilih dan dipastikan ada kepentingan-kepentingan yang harus didahulukan atau diutamakan dari kepentingan-kepentingan yang lain. Jadi ada kepentingan-kepentingan yang dianggap lebih penting atau utama dari kepentingan-kepentingan lainnya.²³⁸

Bagaimanakah caranya untuk menentukan suatu kepentingan itu lebih penting dari yang lain? berbagai kepentingan itu harus dipertimbangkan, ditimbang-timbang bobotnya secara proporsional (seimbang) dengan tetap

²³⁷ *Ibid*

²³⁸ *Ibid*

menghormati masing-masing kepentingan-kepentingan dan kepentingan yang menonjol itulah kepentingan umum. Sudah tentu tindakan Pemerintah dalam menentukan kepentingan mana yang lebih penting atau utama dari kepentingan-kepentingan lain itu harus berdasarkan hukum dan mengenai sasaran atau bermanfaat.²³⁹

Jadi kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan yang lain dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lain.²⁴⁰ Dalam hal ini tidak berarti bahwa ada hierarki yang tetap antara kepentingan yang termasuk kepentingan umum dan kepentingan lainnya. Mengingat akan perkembangan masyarakat atau hukum maka apa yang pada suatu saat merupakan kepentingan umum pada saat lain bukan merupakan kepentingan umum. Seperti makam yang merupakan bidang kepentingan umum (Inpres No. 9 tahun 1973) pada suatu saat nanti dapat digusur untuk kepentingan umum yang lain).²⁴¹ Beliau menambahkan, Kalau kepentingan umum merupakan kepentingan (urusan) Pemerintah, maka dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kepentingan Pemerintah belum tentu atau tidak selalu merupakan kepentingan umum. Kepentingan (urusan) Pemerintah ada kalanya harus mengalah terhadap kepentingan lain (kepentingan umum).²⁴²

Secara teoritis dapatlah dikatakan bahwa kepentingan umum merupakan resultante hasil menimbang-menimbang sekian banyak kepentingan-kepentingan di dalam masyarakat dengan menerapkan kepentingan yang utama menjadi

²³⁹ *Ibid*

²⁴⁰ *Ibid*

²⁴¹ *Ibid*

²⁴² *Ibid*

kepentingan umum. Secara praktis dan konkret akhirnya diserahkan kepada hakim untuk menimbang-nimbang kepentingan mana yang lebih utama dari kepentingan yang lain secara proporsional (seimbang) dengan tetap menghormati kepentingan-kepentingan yang lain. Memang tidak mudah, akan tetapi sebaliknya tidak seyogyanya untuk memberi batasan atau definisi yang konkret mutlak dan ketat mengenai kepentingan umum, karena kepentingan manusia itu berkembang dan demikian pula kepentingan umum, namun perlu kiranya ada satu rumusan umum sebagai pedoman tentang pengertian kepentingan umum yang dapat digunakan terutama oleh hakim dalam memutuskan sengketa yang berkaitan dengan kepentingan umum, yang dinamis tidak tergantung pada waktu dan tempat. Tiaptiap kasus harus dilihat secara kasuistis. Sudahlah tepat kalau yang akhirnya menentukan apa saja yang termasuk pengertian kepentingan umum adalah hakim atau undang-undang berdasarkan rumusan yang umum tadi.²⁴³

Sudikno menilai bahwa kepentingan umum dalam peraturan perundang-undangan tetap dirumuskan secara umum atau luas. Lebih jauh Sudikno menilai, seandainya jika dirumuskan secara rinci atau kasuistis dalam peraturan perundang-undangan penerapannya akan kaku, karena hakim lalu terikat pada rumusan undang-undang. Rumusan umum oleh pembentuk undang-undang akan lebih luwes atau fleksibel karena penerapan atau penafsirannya oleh hakim berdasarkan kebebasannya secara kasuistis dapat disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan keadaan.

²⁴³ *Ibid.*

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka kemudian muncul pertanyaan mengenai perlu dan dapatkah diberikan rumusan yang rinci mengenai apa yang disebut pelanggaran kepentingan umum? Menjawab pertanyaan tersebut memang sepertinya agak sulit, namun idealnya suatu rumusan undang-undang yang mengatur tentang penyampingan perkara demi kepentingan umum haruslah secara lengkap dan jelas menguraikan tentang bagaimana batasan mengenai kepentingan umum yang menjadi dasar dalam pelaksanaan asas oportunitas bagi Jaksa Agung dalam melaksanakan wewenangnya untuk menyampingkan perkara.

Adanya penjelasan yang tegas dan rinci mengenai batasan pengertian mengenai “kepentingan umum” maka kedepannya tidak ada dan perlu lagi adanya penfsiran terhadap keadaan “kepentingan umum”, yang sampai saat ini masih menjadi perdebatan dalam penegakan hukum pidana, utamanya berkenaan dengan kewenangan Jaksa Agung dalam mengenyampingkan perraka.

Namun penting pula untuk diperhatikan bahwa rumusan undang-undang yang jelas dan lengkap cenderung kasuistis sifatnya, sehingga tidak akan mudah mengikuti perkembangan keadaan dan tidak akan bertahan dalam kurun waktu yang lama yang akhirnya hanyalah merupakan “kata-kata mati” belaka.²⁴⁴

²⁴⁴ *Ibid*

BAB IV

KELEMAHAN KONSTRUKSI HUKUM KEWENANGAN PELAKSANAAN *DEPONARING* DALAM KAITANNYA DENGAN ASAS *OPPURTUNITAS* OLEH KEJAKSAAN

A. Penyampingan Perkara (*deponaring*) Sebagai Implementasi Asas *Opportunitas* Dalam Undang-Undang Nomor 16/2004 tentang Kejaksaan RI

Prinsip dasar dari implementasi asas *opportunitas* berupa penyampingan perkara pidana demi kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung ini menutup peluang adanya praperadilan dan pemeriksaan berikutnya kendati dengan alasan hukum seperti adanya bukti yang baru dan sebagainya.²⁴⁵ Asas tersebut meniadakan penuntutan hukum berdasarkan pertimbangan bahwa lebih menguntungkan kepentingan umum jikalau tidak diadakan penuntutan dibanding harus melakukan penuntutan atas suatu perkara pidana.

Van Apeldoorn menuturkan bahwa salah satu kelebihan dari adanya asas *opportunitas* ini memang semestinya penegakan hukum (pidana) itu *ultimum remedium* (pidana sebagai upaya terakhir) bukan sebagai *primum remedium* (pidana sebagai pilihan utama). Terlebih lagi untuk masalah yang sebenarnya dapat diselesaikan melalui pendekatan non-litigasi, penegak hukum selayaknya tidak terlampaui mudah menuntut secara pidana seseorang atas tindakannya.²⁴⁶

Kewenangan untuk tidak menuntut atas pertimbangan kepentingan umum, dikarenakan lebih banyak mudaratnya daripada manfaatnya bagi kemaslahatan masyarakat. Tindakan yang diambil Jaksa Agung tersebut sebenarnya merupakan

²⁴⁵Amiati Mia, *Memaknai Kepentingan Umum dalam Oportunitas Jaksa Agung (Tinjauan Perspektif Teoretis)*, Jakarta : Miswar, 2014, h. 5

²⁴⁶*Ibid*, h. 12

tindakan diskresi di bidang penuntutan, Prajudi Atmosudirdjo menterjemahkan *discretion* (Inggris) *discretion* (Prancis) dan *freies ermessen* (Jerman) “sebagai kebebasan bertindak” atau mengambil keputusan menurut “pendapat sendiri”. A.F.Wilcox dalam bukunya *The Decision to Prosecute* (London) Butter Worths 1972 menyatakan bahwa “*Discretion means the freedom to break rules*”, karena tidak ada satu pun yang dapat atau mampu merumuskan *rules fettering discretion*.²⁴⁷

Sebelumnya, pada Pasal 9 Rancangan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, menyebutkan: “Jaksa Agung dapat menyampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum”.²⁴⁸ Dalam kaitannya dengan kewenangan ini sebagaimana yang dilukiskan di atas, maka perlu diperhatikan bahwa wewenang untuk melaksanakan asas *opportunitas* hanya dapat diselenggarakan oleh Menteri/ Jaksa Agung, sebagai Menteri yang memimpin suatu Departemen dan atau sebagai Jaksa Agung. Dalam hubungan ini dapat disebut antara lain :

- a. Memberi petunjuk-petunjuk untuk kepentingan penuntutan perkara kepada para penjidik dan penuntut;
- b. Menjampingkan perkara berdasarkan kepentingan umum;
- c. Mengawasi sahaja penahanan orang oleh pedjabat-pedjabat Kedjaksaan.²⁴⁹

Menurut penjelasan Pasal demi Pasal pada Pasal 9 berisi : “Ditekankan dalam pasal ini bahwa di lingkungan Kejaksaan hanya Jaksa Agunglah yang mempunyai

²⁴⁷Prakoso Djoko, *Eksistensi Jaksa di tangan-tengah Masyarakat*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985, h. 102

²⁴⁸Risalah RUU Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 1961, h. 4

²⁴⁹Bagian Umum Risalan RUU Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 1961, hal. 1

hak menyampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum. Selanjutnya sekalipun tidak ditegaskan dalam Pasal 9, namun dimengerti bahwa sesuai dengan praktek berlaku prosedur bahwa dalam suatu perkara yang serba penting Jaksa Agung sebelum mengambil tindakan penyampingan perkara itu, berunding dulu dengan Menteri/Kepala Kepolisian Negara”.²⁵⁰ RUU ini kemudian disahkan dan ditandatangani oleh Presiden Soekarno pada tanggal 30 Juni 1961 menjadi UU No. 15 Tahun 1961 (LN No. 254) dengan Penjelasan (TLN No. 2298) dengan rumusan pasal mengenai penyampingan perkara demi kepentingan umum sebagai berikut :

Kemudian dalam Pasal 8 berbunyi: “Jaksa Agung dapat menjampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum. Penjelasan Pasal demi Pasal”. Sedangkan penjelasan pada Pasal 8 ialah : “Ditekankan dalam pasal ini, bahwa di lingkungan Kedjaksaan, Jaksa Agung mempunyai hak menyampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum. Selanjutnya sekalipun tidak ditegaskan dalam pasal ini, namun dimengerti bahwa sudah menjadi kebiasaan dalam praktek selama ini, bahwa dalam menjampingkan perkara yang menyangkut kepentingan umum. Jaksa Agung senantiasa bermusyawarah dengan pejabat-pejabat tertinggi yang ada sangkut pautnya dalam perkara tersebut, misalnya antara lain : Menteri/Kepala Kepolisian Negara, Menteri Keamanan Nasional, bahkan juga seringkali langsung kepada Presiden/Perdana Menteri”.

Sebelumnya, Rancangan Undang-Undang ini tidak memiliki hambatan yang berarti sebelum pengesahan, Pasal 8 pada UU No. 15/1961 tentang Ketentuan-

²⁵⁰Pasal Demi Pasal Risalah RUU Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 1961, hal. 5

Ketentuan Pokok Kejaksaan, yang mengatur tentang pengenyampingan perkara demi kepentingan umum, karena jika dilihat dan disimpulkan adanya pengenyampingan perkara ini hanya untuk menjalankan Asas *Oportunitas* yang dimiliki oleh Jaksa Agung dan wewenang Jaksa Agung tentang penjampingan perkara untuk kepentingan umum.

Pada perubahan kedua atas Undang-Undang Kejaksaan yang terjadi pada tahun 1991, dimana lahirlah UU No. 5/1991 tentang Kejaksaan RI yang sebenarnya pembahasan mengenai pengaturan pengenyampingan perkara demi kepentingan umum tidak dibahas secara eksplisit karena dalam pembahasan tersebut hanya menentukan kriteria kepentingan umum, yang pada akhirnya muncul frasa “kepentingan bangsa dan negara, dan/atau masyarakat luas”.²⁵¹

Pengaturan mengenai penyampingan perkara demi kepentingan umum diatur dalam Pasal 32 huruf c pada bagian wewenang khususnya yang dimiliki oleh Jaksa Agung. Menurut penjelasan pasal demi pasal dalam Undang-Undang ini, bahwa yang dimaksud dengan “kepentingan umum” ialah kepentingan bangsa, negara dan atau kepentingan masyarakat luas.

Sementara itu, penyampingan perkara sebagaimana diatur dalam UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, merupakan pelaksanaan asas *opportunitas* yang hanya menjadi wewenang dari Jaksa Agung dan hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Sesuai dengan sifat dan bobot perkara yang dikesampingkan tersebut, Jaksa Agung kemudian dapat

²⁵¹Risasalah RUU tentang Kejaksaan Republik Indonesia tahun 1991

melaporkan terlebih dahulu rencana pengenyampingan perkara kepada Presiden, untuk mendapatkan petunjuk”.²⁵²

Berdasarkan uraian yang di dapat dari 3 risalah sidang pembahasan Undang-Undang tentang Kejaksaan di atas, yaitu risalah sidang pembahasan UU No. 15/1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik, UU No. 5/1991 tentang Kejaksaan RI dan UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan RI, pada prinsipnya tidak ditemukan secara jelas mengenai latar belakang pengaturan mengenai upaya hukum yang dapat dilakukan dengan dikeluarkannya *Deponaring* atau pengenyampingan perkara demi kepentingan umum karena ketentuan ini sebenarnya belum pernah termuat dalam salah satu pasal dari perundang-undangan dahulu sampai sekarang ini. Hak-hak demikian ini dari dahulu hanya merupakan theory dari ahli-ahli hukum saja dan tidak pernah dikodifikasi. Karena ketentuan ini pada zaman Kolonial Belanda dipergunakan oleh kaum penjajah sendiri, agar tidak terkena penuntutan terhadapnya, apabila dia memperbuat kesalahan terhadap peraturan kolonial yang dibuatnya sendiri.

Hal inilah, apabila dilihat menjadi suatu kekurangan dari adanya Asas *Opportunitas*, maka dikhawatirkan apabila tidak ada pembatasan atas adanya *Deponaring* yang dikeluarkan oleh Jaksa Agung, maka Jaksa Agung akan cenderung menyalahgunakan kewenangannya dalam mengenyampingkan perkara demi kepentingan umum. Karena sudah sangat jelas apabila suatu kewenangan tidak dibatasi akan cenderung menyimpang, mengutip pendapat Lord Acton :

Power tends to corrupt absolute power tends to corrupt absolutely (manusia yang memiliki kekuasaan akan cenderung untuk menyalahgunakannya, akan

²⁵²*Ibid.*

tetapi manusia-manusia yang mempunyai kekuasaan absolut sudah pasti akan menyalahgunakannya". Dengan demikian, pengawasan terhadap suatu kekuasaan merupakan syarat utama berjalannya sistem demokrasi yang baik dalam suatu negara. Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah tersebut dapat dilakukan melalui pengawasan secara langsung dalam pengawasan masyarakat, dan pengawasan secara fungsional.²⁵³

Implikasi hukum dengan dikeluarkannya *Deponaring* yang menjadi yurisdiksi Kejaksaan yang dalam hal ini Jaksa Agung telah menjadi kekuasaan yang sangat penting dalam menyampingkan perkara pidana yang sudah jelas nilai pembuktiannya. Jaksa Agung yang berwenang menyampingkan perkara (*Deponaring*) harus menafsirkan apa itu kepentingan umum dengan cermat dan sesuai dengan maksud dan tujuan dari adanya *Deponaring* tersebut. Mengingat dalam penjelasan Pasal 35 (c) UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI hanya menjelaskan kepentingan umum ialah kepentingan negara, bangsa atau masyarakat. Jaksa Agung harus teliti dan berhati-hati dalam melakukan wewenang ini, karena ada kemungkinan dengan memakai kepentingan negara, kepentingan bangsa atau kepentingan masyarakat luas sebagai alasan seorang Jaksa Agung menyampingkan perkara pidana namun hal tersebut juga dapat dilakukan untuk kepentingan pribadi atau golongan atau kelompok tertentu, yang dalam hal ini tentu bertentangan dengan tujuan dari penyampingan perkara (*Deponaring*) bila tidak adanya kontrol dari penggunaan Asas Opportunitas tersebut.

Penulis beranggapan ketentuan dari Pasal 35 (c) UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, kurang jelas dan berimplikasi terhadap Jaksa Agung sebagai satu satunya lembaga yang memiliki kewenangan menyampingkan perkara tersebut.

²⁵³Ridwan Halim, *Op.Cit*, h. 34

Dalam penggunaan *Deponaring* timbul penafsiran yang beragam dan perbedaan pendapat dari lembaga negara lain dan masyarakat pada umumnya. Hal ini tentu sangat tidak baik karena dapat mengganggu keharmonisan antara lembaga negara ditambah lagi dalam penggunaan *Deponaring* tidak memiliki kontrol dan juga upaya hukum yang dapat ditempuh dengan dikeluarkannya *Deponaring* oleh Jaksa Agung.

Berdasarkan uraian di atas, maka perlu untuk mengatut lebih jelas sejauh mana batasan-batasan yang menjadi ukuran dari kepentingan negara, kepentingan bangsa, atau kepentingan masyarakat dalam kaitannya dengan pelaksanaan *deponaring* oleh Jaksa Agung sehubungan dengan penerapan asas *opportunitas* yang dianut dalam penuntutan. Pengaturan tersebut bertujuan agar dalam implementasi kewenangan Jaksa Agung untuk menyampingkan perkara mencerminkan kepastian, kemanfaatan dan keadilan, juga tidak terjadi salah tafsir oleh Jaksa Agung dalam merumuskan kepentingan umum dan juga kontrol atau pengawasan terhadap penggunaan *Deponaring* yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung ini agar tidak terjadinya penyalahgunaan wewenang yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung.

B. Penyampingan Perkara Demi Kepentingan Umum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016

Menurut ketentuan KUHAP, terdapat 2 (dua) asas yang berlaku dalam penuntutan, yaitu : asas legalitas dan asas *Opportunitas*. Secara sederhana, dalam penuntutan berasaskan legalitas, jaksa wajib menuntt segala perbuatan yang dapat dipidana yang dilakukan oleh tersangka. Sedangkan dalam penuntutan berasaskan

Opportunitas, jaksa tidak diwajibkan menuntut segala perbuatan yang dapat dipidana yang dilakukan oleh tersangka.²⁵⁴

Indonesia merupakan negara yang menganut asas *Opportunitas* dalam hal penuntutan. Kasus yang tidak dilakukan penuntutan atau telah dikesampingkan demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung, di antaranya kasus Bibit S Rianto dan Chandra M Hamzah. Jaksa Agung Basrief Arief resmi menerbitkan deponering atau penyampingan perkara dua pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Bibit S Rianto dan Chandra M Hamzah. Surat penyampingan perkara demi kepentingan umum itu bernomor TAP 001/A/JA/01/2011 atas nama Chandra Marta

Hamzah, dan TAP 002/a/JA/01/2011 atas nama Dr. Bibit Samad Rianto.

Penyampingan perkara yang lain adalah kasus yang menjerat mantan pimpinan

Komisi Pemberantasan Korupsi Abraham Samad dan Bambang Widjojanto.

Menurut Prasetyo, *Deponaring* diberikan dengan alasan kasus Abraham Samad dan Bambang Widjojanto merupakan perkara luar biasa. Kasus keduanya dihentikan karena amat menyita perhatian publik dan dikhawatirkan dapat memperlemah semangat pemberantasan korupsi di Indonesia jika dilanjutkan proses hukumnya.²⁵⁵

Komisi III DPR RI sebenarnya telah memberi rekomendasi kepada pimpinan DPR untuk menyatakan pendapat atas penanganan kasus Abraham dan Bambang. Substansi rekomendasi yaitu menolak usul dari Jaksa Agung terkait *Deponaring*

²⁵⁴M. Yahya Harahap, *Penyidikan dan Penuntutan...*, *Op.Cit*, h. 423

²⁵⁵Lalu Rahadian, "Jaksa Agung Deponering Kasus Abraham Samad- Bambang Widjojanto", CNN Indonesia, berita Kamis, 03/03/2016 17:06 WIB, melalui website : <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160303170657-12-115183/jaksa-agung-deponering-kasus-abraham-samad-bambang-widjojanto>, diakses 22 Desember, 2022.

bagi dua mantan Pimpinan KPK tersebut. Komisi III menilai syarat *Deponaring* yakni menyangkut kepentingan umum belum terpenuhi.²⁵⁶

Ketentuan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI berikut penjelasannya dapat menimbulkan ketidakadilan dan tidak adanya kepastian hukum bagi korban atau pihak yang bersangkutan apabila kasusnya dihentikan. Sebagai contoh di antaranya kasus pencurian sarang burung walet yang telah diputus oleh pengadilan dan para pelaku telah menjalani masa hukumannya. Wewenang yang dimiliki Jaksa Agung itu sangat rentan akan disalahgunakan sebagai alat untuk memberikan kekebalan hukum terhadap pihak-pihak tertentu yang akhirnya menyebabkan pelanggaran dan kerugian hak konstitusional Para Pemohon.²⁵⁷ Para pemohon yaitu Irwansyah Siregar dan Dedi Nuryadi merasa dirugikan hak konstitusionalnya sebagai warga negara dengan adanya ketentuan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, berikut penjelasannya.

Pada kasus penganiayaan pencuri burung walet (yang diduga dilakukan NB) yang terjadi pada Februari 2004. Perkara dilimpahkan oleh jaksa penuntut umum pada tanggal 29 Januari 2016. Namun setelah ditetapkan hari sidang, penuntut umum menarik surat dakwaan dengan alasan untuk diperbaiki atau disempurnakan. Alih-alih memperbaiki atau menyempurnakan surat dakwaan, penuntut umum justru mengeluarkan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan No. Kep B.03/N.7.10/Ep.1/02/2016 tanggal 22 Februari 2016 (SKP2) untuk menghentikan penuntutan dalam kasus tersebut dengan alasan tidak cukup bukti dan sudah

²⁵⁶ Prianter Jaya Hairi, "Pengesampingan Perkara Pidana Abraham Samad dan Bambang Widjojanto", *Info Singkat Hukum* 8(4), 2016, h. 2.

²⁵⁷ "Kewenangan Seponering Jaksa Agung Diperketat", *Majalah Konstitusi* 120, 2017, h. 19.

daluwarsa.²⁵⁸ Hakim Praperadilan pun telah memutuskan SKPP Novel tidak sah.²⁵⁹ Praperadilan diajukan di Pengadilan Negeri Bengkulu pada tanggal 1 Maret 2016, sebagaimana dengan nomor perkara 02/PID.PRA/2016/PN. Bgl dan pada tanggal 31 Maret 2016 Pengadilan Negeri Bengkulu telah mengeluarkan putusan yang pada intinya menyatakan SKP2 tidak sah.²⁶⁰ Irwansyah Siregar dan Dedi Nuryadi (pemohon) merasa dirugikan hak konstitusionalnya dan mengajukan pengujian UU No. 11/2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Pasal 35 huruf c beserta Penjelasannya ke Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 28A, 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (1) dan (2) UUD Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 29/PUU-XIV/2016, yang berkaitan dengan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi memutuskan :

Menyatakan frasa “mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan atas asas Opportunitas yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut” dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401) bertentangan dengan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut,

Hakim Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menentukan bahwa Penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, harus dimaknai bahwa Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan

²⁵⁸ Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016, h. 4.

²⁵⁹“*Begini Ahli KUHAP Maknai Seponering ‘Demi Kepentingan Umum’*”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5731c8f006059/begini-ahli-kuhap-maknai-iseponering-i-demi-kepentingan-umum> (diakses 29 Agustus 2019).

²⁶⁰ Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016, h. 5.

kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. *Deponaring* merupakan pelaksanaan dari asas *Opportunitas* yang dianut Indonesia.

Pelaksanaan *Deponaring* membuka peluang pelanggaran hak, khususnya berkaitan dengan ketentuan dalam UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, Pasal 35 huruf c beserta Penjelasannya. Penyampingan perkara setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, penting untuk dikaji berkaitan dengan kewajiban Jaksa Agung memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara.

Pada pelaksanaan wewenang dan tugasnya, penuntut umum juga perlu untuk memperhatikan kedua asas penuntutan, yaitu pertama asas legalitas, dimana jaksa wajib melakukan penuntutan terhadap segala perbuatan yang dapat dipidana yang dilakukan oleh tersangka, disebut juga asas *mandatory prosecution*. Kedua, asas *Opportunitas* dimana jaksa tidak diwajibkan menuntut segala perbuatan yang dapat dipidana yang dilakukan oleh tersangka, atau disebut juga asas *discretionary prosecution* atau penuntutan berdasarkan asas kelayakan (*the principle of expediency*), biasanya dikaitkan dengan kepentingan umum.²⁶¹

Asas *Opportunitas* adalah asas hukum yang memberikan wewenang kepada penuntut umum untuk menuntut dan tidak menuntut dengan syarat atau tanpa syarat seseorang atau korporasi yang telah mewujudkan delik demi kepentingan umum.²⁶²

²⁶¹Andi Hamzah-RM Surachman, *Loc. Cit.*

²⁶²Yeni Handayani, *Op.Cit.*, h. 3.

Di beberapa negara penganut asas *Opportunitas*, telah berkembang penyimpangan perkara tidak hanya berdasarkan kepentingan umum, namun atas pertimbangan yang bervariasi dalam rangka diskresi penuntutan.²⁶³ Belanda sebagai salah satu negara yang menganut asas *Opportunitas* dalam penuntutan, menggunakan diskresi penuntutan, yaitu penghentian penuntutan dalam hal tindak pidana yang dilakukan mempunyai cukup bukti untuk dilakukan penuntutan. Penghentian penuntutan tersebut dengan alasan kebijakan di antaranya karena tindak pidana yang ringan, bukan pengulangan tindak pidana, usia dari pelaku yang sangat tua atau karena ada ganti kerugian terhadap korban. Dalam bahasa sehari-hari tindakan tersebut dikenal sebagai “mengesampingkan perkara” (penerapan sepot atau menseponir), yaitu menghentikan penuntutan karena alasan kebijakan. Belakangan dalam Bahasa Inggris dikenal sebagai *public interest drop*.²⁶⁴

Mengesampingkan perkara (*Deponaring*) demi kepentingan umum merupakan kewenangan jaksa penuntut umum (di Indonesia oleh Jaksa Agung) sebagai pelaksanaan asas di bidang penuntutan yaitu asas *Opportunitas*. *deponeren* digunakan dalam perkara pidana dalam arti menyampingkan, tidak diadakan penuntutan (oleh penuntut umum berdasarkan asas *Opportunitas*, atau bukti yang ada tidak cukup lengkap untuk mengadakan tuntutan hukum). Asal kata *sepot* berarti penyimpangan, penyisihan.²⁶⁵

Asas legalitas dipahami sebagai asas yang mempunyai pengertian bahwa penuntut umum diwajibkan untuk melakukan penuntutan terhadap seseorang yang

²⁶³Darmono, “*Penyampingan Perkara Pidana Seponering dalam Penegakan Hukum*”, Jakarta: Solusi Publishing, 2013, h. 56.

²⁶⁴Andi Hamzah-RM Surachman, *Op.Cit*, h. 240.

²⁶⁵Darmono, *Op. Cit.*, h. 48.

melakukan tindak pidana dimana asas legalitas ini merupakan perwujudan dari asas *equality before the law*, sedangkan asas *Opportunitas* memberikan wewenang kepada penuntut umum untuk tidak melakukan penuntutan terhadap seseorang yang melanggar peraturan hukum pidana dengan mengesampingkan perkara berdasarkan “kepentingan umum”.

Dikarenakan bahwa asas legalitas merupakan perwujudan dari *asas equality before the law* maka sebenarnya kedua asas tersebut bertolak belakang dengan asas *Opportunitas* yang berarti sekalipun seorang tersangka sudah jelas cukup bersalah menurut pemeriksaan penyidikan, dan kemungkinan besar akan dapat dijatuhi hukuman, namun hasil pemeriksaan tersebut tidak dilimpahkan ke sidang pengadilan oleh penuntut umum. Proses perkara itu “*Deponaring*” oleh pihak kejaksaan atas dasar pertimbangan “demi kepentingan umum”.²⁶⁶

Negara Indonesia merupakan penganut asas *Opportunitas*, di mana tidak semua perkara dapat dilakukan penuntutan, melainkan dapat dikesampingkan dengan alasan kepentingan umum. Perkara pidana yang dikesampingkan tersebut mempunyai alat bukti yang cukup dan dapat dilakukan penuntutan, namun tidak dilakukan penuntutan dengan alasan demi kepentingan umum.

Diskresi penuntutan pada prinsipnya merupakan keputusan jaksa penuntut umum yang didasarkan pada pertimbangan tertentu mengambil keputusan untuk tidak melanjutkan penuntutan ke pengadilan. Pertimbangan-pertimbangan yang

²⁶⁶Muhamad Iqbal, “Implementasi Efektifitas Asas Oportunitas Di Indonesia Dengan Landasan Kepentingan Umum”, Jurnal Surya Kencana 9 (1), 2018, h. 98

diambil merupakan kebijaksanaan yang didasarkan pada keadilan dan tidak terikat pada ketentuan perundang-undangan.

Pada dasarnya asas *Opportunitas* memberikan pilihan pada jaksa penuntut umum untuk menuntut perkara atau mengesampingkannya, sehingga tidak dilakukan penuntutan. Penyampingan perkara sebagai kewenangan penuntut umum sejak diundangkannya UU No. 15/1961 tentang Kejaksaan RI, kemudian dialihkan menjadi kewenangan Jaksa Agung. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dan hanya dikhususkan pada kasus-kasus tertentu yang menyangkut kepentingan umum, sehingga dengan demikian diperlukan batasan dalam melakukan penyampingan perkara demi kepentingan umum. Setelah wewenang mengesampingkan perkara diambil oleh Jaksa Agung, kini para jaksa di Indonesia hanya memiliki wewenang menghentikan penuntutan karena alasan teknis yaitu tidak cukup bukti, peristiwanya bukan merupakan tindak pidana dan perkara ditutup demi hukum.²⁶⁷

Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI merupakan dasar hukum mengesampingkan perkara demi kepentingan umum sebagai kewenangan Jaksa Agung. Perkara yang dikesampingkan dalam hal ini mempunyai bukti yang cukup, namun berkaitan dengan kepentingan umum menghendaki untuk tidak dilakukan penuntutan.

Keberadaan asas *Opportunitas* hakiktnya bertujuan untuk melihat kelayakan suatu perkara untuk dimajukan pada tahap penuntutan atau tidak. Dalam hal ini yang menjadi pertimbangan tidak saja melihat aspek yuridis saja, serta sudut

²⁶⁷Darmono, *Op. Cit.*, h. 61.

pandang sebab-akibat dari perbuatan pidana yang telah dilakukan oleh tersangka, tetapi juga melihat dan mempertimbangan aspek kepentingan umum.²⁶⁸

Kepentingan umum dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Pengertian tersebut belum memberikan penjelasan dengan ukuran atau ketentuan yang konkrit sehingga dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Tidak adanya penjelasan lebih lanjut atau secara khusus mengenai kepentingan umum adalah dimungkinkan lebih bijaksana, hal ini berkaitan dengan adanya keadaan-keadaan konkrit yang bermacam-macam yang terjadi dalam praktek, tidak dapat disebut satu per satu hal-hal yang masuk dalam kepentingan umum dan sangat sulit mengadakan aturan-aturan umum tentang apa yang dimaksud kepentingan umum dalam asas *Opportunitas*.²⁶⁹

Penyampingan perkara sebagai pelaksanaan asas *Opportunitas* merupakan kewenangan Jaksa Agung yang dilakukan demi kepentingan umum melalui pertimbangan kebijakan yang didasarkan pada keadilan. Kewenangan penyampingan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung ditujukan agar tidak ada penyalahgunaan wewenang oleh penuntut umum. Dengan demikian kewenangan mengenyampingkan perkara dengan alasan teknis merupakan kewenangan jaksa penuntut umum, sedangkan kewenangan mengenyampingkan

²⁶⁸Tumpal Napitupulu, "Penerapan Azas *Opportunitas* Berhubungan dengan Tugas dan Wewenang Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana (Kajian Perkara Terhadap Terdakwa Novel bin Salim Baswedan)", *Tanjungpura Law Journal* 2(1), 2018, h. 121. <http://dx.doi.org/10.26418/tlj.v2i1.32679>, diakses tanggal 11 Desember 2022.

²⁶⁹Darmono, *Op. Cit.*, hal 77.

perkara demi kepentingan umum merupakan kewenangan Jaksa Agung dengan pertimbangan kebijakan dan dilakukan terhadap kasus-kasus tertentu.

Tugas menyampingkan perkara hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung dan bukan oleh Jaksa di bawah Jaksa Agung. Jaksa Agung dapat menyampingkan perkara setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.²⁷⁰

Penyampingan perkara demi kepentingan umum sebagai pelaksanaan asas *Opportunitas* dalam penuntutan memberikan pilihan pada jaksa penuntut umum untuk menuntut perkara tersebut atau mengesampingkannya sehingga tidak dilakukan penuntutan. Di Indonesia penyampingan perkara demi kepentingan umum sebagai pelaksanaan asas *Opportunitas* merupakan kewenangan Jaksa Agung yang hanya dapat dilakukan setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara terkait.

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang menyelenggarakan peradilan yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi, sebagaimana ditentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 24. Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar sesuai Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menentukan bahwa Mahkamah

²⁷⁰Ferdy Saputra et. al., “Analisis Yuridis Penerbitan Surat Perintah Penghentian Penuntutan Oleh Kejaksaan Dikaitkan Dengan Azas Oportunitas dan UndangUndang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI”, Jurnal Fakultas Hukum, Universitas Sumatra Utara, 2(1), 2014, h. 105-123.

Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 10 ayat (1) huruf a yang menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD Tahun 1945.

Kejaksaan termasuk salah satu badan yang fungsinya menurut UUD Tahun 1945 berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, sebagaimana tercantum dalam bagian Menimbang huruf b UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI. Penuntutan menurut KUHAP dan UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, merupakan tindakan penuntut umum melimpahkan perkara ke pengadilan sesuai dengan hukum acara yang berlaku dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan. Pelaksanakan fungsi dan wewenang penuntutan tersebut, pada suatu pihak menerima berkas perkara hasil pemeriksaan penyidikan dari penyidik dan pada pihak lain, berkas perkara yang diterimanya dilimpahkan kepada hakim untuk dituntut dan diperiksa dalam sidang pengadilan.²⁷¹

²⁷¹M. Yahya Harahap, *Penyidikan dan Penuntutan...*, *Op.Cit.*, h. 367.

Jaksa Agung merupakan pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang yang diatur dalam Undang-Undang. Kewenangan Jaksa Agung di antaranya mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dengan dasar hukum Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, di satu pihak merupakan kebijakan yang diambil demi kepentingan umum, di lain pihak bagi orang yang berkepentingan merupakan pelanggaran terhadap hak yang dilindungi oleh konstitusi.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 29/PUU-XIV/2016, para pemohon (Irwansyah Siregar dan Dedi Nuryadi) adalah orang yang merasa haknya telah dilanggar oleh ketentuan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI beserta Penjelasannya. Para pemohon sebagai korban penganiayaan (yang diduga dilakukan oleh NB) merasa dirugikan, dilanggar haknya dan diperlakukan secara diskriminatif dengan adanya ketentuan penyimpangan perkara demi kepentingan umum sebagaimana ketentuan Pasal 35 huruf c UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan RI beserta Penjelasannya. Para pemohon merasa hak konstitusionalnya dilanggar khususnya Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945. Berikut ketentuan pasal-pasal tersebut :

- a. Pasal 28A : Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.
- b. Pasal 28D ayat (1) : Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- c. Pasal 28I ayat (1) dan (2) :

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.
- (2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 29/PUU-XIV/2016 berkaitan dengan pokok permohonan di antaranya: bahwa asas *Opportunitas* tidak dimaksudkan untuk mengabaikan atau menghilangkan hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh UUD Tahun 1945. Pemilihan asas *Opportunitas* atau asas legalitas atau tidak memilih keduanya merupakan pilihan pembentuk undang-undang. Indonesia dalam sistem hukumnya memilih asas *Opportunitas*, sehingga pilihan tersebut merupakan pilihan yang tidak bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Pertimbangan selanjutnya disebutkan bahwa wewenang Jaksa Agung untuk melakukan *Deponaring* adalah wewenang yang diberikan oleh UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, sehingga mempunyai dasar hukum dalam pelaksanaannya. Wewenang *Deponaring* tersebut merupakan pelaksanaan asas *Opportunitas* yang merupakan bagian dari asas diskresi (*freies ermesen*) Jaksa Agung untuk menuntut atau tidak menuntut perkara.

Kewenangan *Deponaring* tidak dimaksudkan untuk menghilangkan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan

yang sama di hadapan hukum (Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945) dan tidak pula untuk memperlakukan secara diskriminatif antara warga negara yang satu dengan yang lainnya. UUD Tahun 1945 tidak menentukan pasal yang memberikan kewenangan atau sebagai dasar pembeda untuk dapat diterapkannya asas *Opportunitas* dalam penegakan hukum di Indonesia, akan tetapi bukan berarti penerapan asas *Opportunitas* bertentangan dengan UUD Tahun 1945.

Menurut Mahkamah Konstitusi *Deponaring* yang merupakan pelaksanaan asas *Opportunitas* tidak bertentangan dengan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam pasal-pasal. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran terhadap Penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, agar tidak bertentangan dengan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu frasa “*setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut*” harus dimaknai “*Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut*”.

Penafsiran terhadap Penjelasan Pasal 35 huruf c tersebut dibutuhkan agar ada ukuran yang jelas dan ketat dalam penggunaan kewenangan penyampingan perkara demi kepentingan umum atau *Deponaring* oleh Jaksa Agung, karena terhadap kewenangan *Deponaring* tersebut tidak terdapat upaya hukum lain untuk membatalkannya kecuali Jaksa Agung itu sendiri.²⁷²

²⁷² Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur secara eksplisit pasal yang secara khusus memberikan kewenangan atau sebagai dasar untuk dapat diterapkannya asas oportunitas, meskipun demikian pengesampingan perkara tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyampingan perkara sebagai pelaksanaan asas *Opportunitas* hanya diberikan demi kepentingan umum. Pengenyampingan perkara demi kepentingan umum perlu diberikan pembatasan atau ketentuan yang ketat mengenai pengertian kepentingan umum, karena kewenangan tersebut sangat rentan untuk diartikan sesuai dengan karena kepentingan Jaksa Agung, meskipun dalam menerapkan *Deponaring*.

Dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c dinyatakan “hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.” Frasa “hanya dapat” memberikan pemahaman sebagai kewajiban Jaksa Agung untuk memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut, sehingga *Deponaring* dapat dilakukan “setelah memperhatikan saran dan pendapat...”. Selanjutnya kata “memperhatikan” memberikan pengertian bahwa tidak ada kewajiban bagi Jaksa Agung untuk mengikuti saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016 yang menyatakan frasa “mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan atas asas *Opportunitas* yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut” dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI bertentangan dengan UUD Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum

mengikat sepanjang tidak dimaknai Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut”.

Penyampingan perkara demi kepentingan umum berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, dapat dilakukan setelah kewajiban memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut dilaksanakan oleh Jaksa Agung. Saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut, wajib diperhatikan oleh Jaksa Agung. Frasa “Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat...” tidak memberikan kewajiban bagi Jaksa Agung untuk mengikuti saran dan pendapat badan-badan yang bersangkutan. Penafsiran Mahkamah Konstitusi bahwa kewajiban Jaksa Agung memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut, ditujukan agar ada ketentuan yang jelas dan ketat dalam penggunaan kewenangan mengesampingkan perkara oleh Jaksa Agung.

Pengujian undang-undang terhadap UUD Tahun 1945, pada dasarnya ditujukan untuk memperoleh keadilan yaitu keadilan substantif. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, bahwa suatu sistem hukum positif yang berarti tidak bisa tidak harus berdasarkan keadilan, ketidakadilan akan mengganggu ketertiban yang justru menjadi tatanan hukum itu.²⁷³

²⁷³Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, “*Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup berlakunya Ilmu Hukum*”, Bandung: Alumni, 2000, h. 51-52.

Setiap aturan yang dibuat, di dalamnya terkandung nilai keadilan, karena keadilan merupakan tujuan dari hukum sistem hukum positif. Hukum sebagai perwujudan sistem nilai-nilai mengandung arti, bahwa kehadirannya adalah untuk melindungi dan memajukan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakatnya.²⁷⁴ Nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, di antaranya nilai keadilan yang dijabarkan dalam bentuk norma (khususnya norma hukum) menjadi pedoman masyarakat dalam menyelesaikan masalah yang timbul dalam kehidupan sehari-hari. Gustav Radbruch mengemukakan mengenai tiga nilai dasar hukum yaitu nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Nilai dasar kegunaan menempatkan hukum dalam kaitan dengan konteks sosial yang lebih besar. Dengan demikian, ia merupakan pembuka jalan bagi kajian hukum yang juga memperhatikan interaksi hukum dan masyarakatnya.²⁷⁵

Permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada Mahkamah Konstitusi oleh para pemohon merupakan upaya untuk memperoleh keadilan karena merasa haknya telah dilanggar oleh ketentuan Pasal 35 huruf c UU Nomor 11/2021 tentang Kejaksaan RI beserta Penjelasannya.

C. Implikasi Hukum Terhadap Regulasi Kepentingan Umum Sebagai Syarat Pelaksanaan Penyampingan Perkara (*Deponering*) Oleh Jaksa Agung

Di Indonesia penyampingan perkara (*deponering*) meskipun telah diatur dalam Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 Tentang Kejaksaan RI yang merupakan pelaksanaan dari asas *Opportunitas* yang dimiliki oleh Jaksa Agung sangat jarang

²⁷⁴Satjipto Rahardjo, *Loc. Cit.*

²⁷⁵*Ibid*, h. 15.

digunakan demi “kepentingan umum”. Tindakan untuk tidak menuntut karena alasan kebijakan Jaksa Agung diperbolehkan mengesampingkan perkara sekalipun buktinya cukup dan sudah dapat dilimpahkan dalam sidang pengadilan, namun perkara yang sudah siap disidangkan tidak dilakukan sidang.²⁷⁶

Penyampingan perkara (*deponering*) banyak terdapat pro dan kontra sendiri di dalam masyarakat dan kalangan akademisi, karena penyampingan perkara (*deponering*) sendiri dianggap *diskriminatif* terhadap prinsip-prinsip hukum seperti, kepastian hukum, dan bertentangan terhadap persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) yang diamanatkan oleh Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Pelaksanaan penyampingan perkara (*deponering*) berdasarkan kepentingan umum, dan dapat dilihat kepentingan umum dalam penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 Tentang Kejaksaan RI, menyatakan bahwa: yang dimaksud “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan/atau kepentingan masyarakat luas. Mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas *Opportunitas*, yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.

Konsep kepentingan umum dalam pelaksanaan penyampingan perkara saat di terapkan dalam suatu perkara maka timbul pertanyaan disetiap individu bagaimana

²⁷⁶ M. Yahya Harahap, *Penyidikan dan Penuntutan...*, *Op.Cit*, h. 436.

Jaksa Agung menafsirkan kepentingan umum untuk diterapkan didalam suatu perkara sedangkan kriteria kepentingan umum tidak jelas. Apa yang menjadi syarat formal dalam pelaksanaan asas *Opportunitas* ini, karena pengertian kepentingan umum itu sendiri tidak ada persamaan atau dapat dikatakan sangat beragam dari doktrin maupun dalam peraturan perundang-undangan sehingga untuk pengertian kepentingan umum ini menjadi multi tafsir.

Jaksa Agung resmi mengesampingkan perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto demi kepentingan umum, karena kedua mantan pimpinan kedua KPK tersebut dikenal luas sebagai figur yang memiliki komitmen pemberantasan korupsi kepada kedua mantan pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi Abraham Samad terkait pemalsuan dokumen yang diancam dengan Pasal 263 Ayat (1) Juncto Pasal 53 Ayat (1) ke-1 KUHP sub Pasal 264 Ayat (1) Juncto Pasal 55 Ayat (1) KUHP dan penyalahgunaan kekuasaan diancam Pasal 36 Juncto Pasal 65 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Dan Bambang Widjojanto terjerat kasus mempengaruhi saksi untuk memberikan keterangan palsu saat sidang sengketa Pilkada Kota Waringin Barat Kalimantan Tengah di Mahkamah Konstitusi pada 2010 diancam Pasal 242 Juncto Pasal 55 KUHP dan Pasal 56 KUHP.

Pemberian keputusan *deponering* menjadi perdebatan di Indonesia baik dikalangan akademisi maupun di antar lembaga negara. Perdebatan terjadi karena beragamnya pendapat atau dapat dikatakan bahwa untuk multitafsir terhadap pengertian “kepentingan umum” untuk diterapkan dalam suatu perkara. Sehingga perlu adanya pengaturan lebih jelas sejauh mana batasan-batasan kepentingan

umum yang meliputi kepentingan bangsa, kepentingan negara, dan atau kepentingan masyarakat sehingga dapat tercipta keadilan, kemanfaatan dan terutama kepastian hukum.

Jaksa Agung dalam melakukan penyampingan perkara haruslah bersikap hati-hati dalam menafsirkan kepentingan umum setelah meminta saran dan pendapat dari badan kekuasaan negara. Agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Norma yang baik mengandung tiga asas diantaranya asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, dan asas keadilan.

Asas kepastian hukum menurut Sudikno merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.²⁷⁷ Kemudian asas kemanfaatan merupakan optimalisasi dari tujuan sosial dari hukum, setiap hukum di samping dimaksudkan untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan sebagai tujuan akhir, tetapi juga mempunyai tujuan sosial tertentu, yaitu kepentingan yang diinginkan untuk diwujudkan masyarakat dari negara.²⁷⁸ Sudikno Mertokusumo mengartikan keadilan sebagai penilaian terhadap perlakuan seseorang terhadap yang lainnya dengan menggunakan normatertentu sebagai ukurannya.²⁷⁹

Penyampingan perkara atau dengan istilah lain *deponeering* berbeda dengan penghentian penuntutan karena *deponeering* merupakan wewenang yang dimiliki Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara yang sudah cukup bukti. Penulis

²⁷⁷Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Prespektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 115.

²⁷⁸Margono, *Asas Keadilan, Kemanfaatan & Kepastian Hukum dalam Putusan Hakim*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, h. 111.

²⁷⁹*Ibid*, h. 105.

berpendapat bahwa konsep kepentingan umum yang ada di Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 Tentang Kejaksaan RI bersifat abstrak dan tidak konkret sehingga merupakan kewenangan penuh Jaksa Agung untuk menafsirkan pengertian kepentingan umum untuk diterapkan didalam suatu perkara.

Penyampingan perkara atau *deponeering* seharusnya dapat juga dilakukan terhadap kasus yang kecil, karena dalam konsep kepentingan umum sendiri tidak dijelaskan perkara apa saja yang dapat dikesampingkan, namun hal ini tidak dilakukan. Jika Indonesia memiliki pedoman (*guildlines*) seperti halnya Netherland lebih jelas lagi perkara seperti apa saja yang dapat dilakukan penyampingan perkara salah satunya perkara dilakukan oleh lanjut usia. Maka penyampingan perkara tidak akan mencedarai hukum sendiri terutama terhadap prinsip hukum *equality before the law*.

Belanda boleh memutuskan akan menuntut atau tidak menuntut perkara dengan atau tanpa syarat. Wewenang tersebut di dasarkan atas tiga hal. Pertama, dakwaan dicabut karena alasan kebijakan (antara lain, tindak pidananya tidak seberapa, pelakunya sudah tua, dan kerugian sudah diganti. Kedua, perkara dikesampingkan karena alasan teknis (biasanya lebih dari 50 persen karena buktinya kurang. Ketiga melalui penggabungan, yaitu menggabungkan perkara tersangka dengan perkaranya yang sudah diajukan ke pengadilan²⁸⁰.

Penyampingan perkara (*deponeering*), perlu penyesuaian mengenai penerapan *deponeering* di Indonesia. Di Belanda telah terjadi modifikasi sedemikian rupa mengenai *deponeering* ini. Belanda telah lebih dulu memperluas

²⁸⁰*Ibid*, h. 106

penerapan *deponering* yang sama-sama berdasarkan asas *Opportunitas* dengan ketentuan baru, bahwa semua perkara yang acaman pidananya dibawah 6 (enam) tahun penjara dapat *afdoening* (penyelesaian perkara di luar pengadilan), tetapi hanya perkara ringan saja. Penyelesaian perkara berdasarkan asas *Opportunitas* dengan cara mengenakan denda administratif, sehingga dapat menambah pendapatan negara, mengurangi jumlah perkara di pengadilan dan mengurangi jumlah narapidana. \

Jaksa penuntut umum menuntut kakek Samirin berusia 69 tahun 10 bulan penjara melanggar Pasal 107 huruf d Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan yang diduga mengutip atau memungut hasil panen perkebunan PT. Bridgestone seberat 1,9 kilo gram jika di rupiahkan seharga Rp. 17.480. Pengadilan Simalungun memutuskan, menyatakan Samirin terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana secara tidak sah memanen dan atau memungut hasil perkebunan sebagaimana dalam dakwaan alternatif kedua. Menjatuhkan pidana kepada terdakwa dengan pidana penjara 2 bulan 4 hari. Kasus kakek Samirin mencuri banyak perhatian bagi pakar hukum pidana. Pakar hukum pidana berpendapat bahwa seharusnya kasus perkara kecil yang dilakukan oleh lanjut usia dikesampingkan demi kepentingan umum. Pakar hukum pidana Asep Iwan Irawan berpendapat bahwa fakta kasus pencurian kakek Samirin kasus pencurian biasa dan seharusnya dikenakan Pasal di KUHP bukan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan dan jika menggunakan Pasal di KUHP kasus kakek Samirin tidak boleh diproses sesuai dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Penyesuaian Batas

Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda Dalam KUHP karena jumlah yang dicuri kurang dari Rp.2.500.000,-.

Sesuai dengan konsep kepentingan umum yang dapat dilakukan penyampingan perkara menurut J. M. Van. Bemmelen bahwa:

Bila kepentingan pribadi menghendaki tidak dilakukannya penuntutan ialah persoalan hanya perkara kecil, dan atau jika yang melakukan tindak pidana telah membayar kerugian dan dalam keadaan ini masyarakat tidak mempunyai kepentingan dengan penuntutan atau hukuman. Penyampingan perkara yang dilakukan demi kepentingan pribadi dapat merugikan, bahwa ada kalanya sudah terang benderang seseorang melakukan suatu kejahatan, akan tetapi keadaan yang nyata adaah sedemikian rupa, sehingga kalau seseorang dituntut di muka hakim pidana, kepentingan negara sangat dirugikan.²⁸¹

Tidak hanya kakek Samirin saja lanjut usia yang harus dihukum dan diproses sampai pengadilan kasus perkara pidananya, namun masih ada beberapa kasus lagi yang menimpa lanjut usia untu menjalani proses hukum acara pidana di persidangan. Namun dapat dilihat juga dengan kasus Nenek Minah yang sama-sama dengan kasus Kakek Samirin bahwa melakukan pencurian atau memungut hasil perkebunan, namun Nenek Minah dituntut dengan Pasal 362 KUHP bukan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan.

Penyampingan perkara dapat berimplikasi terhadap pencari keadilan yaitu pihak yang di *deponeering* dan masyarakat pada umumnya. Untuk pihak yang di *deponeering* atau perkaranya yang dilakukan penyampingan terdaapt pro dan kontra mengenai apakah status tersangka bagi pihak yang di *deponeering* hilang atau tetap berstatus tersangka karena tidak ada pengaturannya. *Deponeering* atau dengan istilah lainnya penyampingan perkara sudah final dan sah karena

²⁸¹*Ibid.*

deponering merupakan wewenang yang diberikan oleh Pasal 35 huruf c UU No. 16/2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia kepada Jaksa Agung dan tidak ada pengaturan upaya yang dapat dilakukan untuk menguji kembali perkara yang telah dikesampingkan oleh Jaksa Agung berbeda dengan penghentian penuntutan yang dapat dilakukan upaya praperadilan dikemudian hari.

Impilkasi regulasi kepentingan umum sebagai syarat pelaksanaan penyampingan perkara (*deponering*) oleh Jaksa Agung bagi masyarakat umum lainnya terjadi diskriminatif terhadap *equality before the law* yang terdapat dalam Pasal 27 Ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya” dan dapat menyebabkan salah tafsir oleh Jaksa Agung dan timbul penafsiran yang beragam dapat merugikan para pencari keadilan. Sebab, dalam penerapannya sangat berpotensi terjadinya diskriminatif, karena keputusan penyampingan terhadap perkara sangat bergantung pada persepsi Jaksa Agung.

D. Analisis Pelaksanaan *Deponaring* Terhadap Perkara Bibit -Chandra

Pengaturan asas *Opportunitas* yang dapat menyampingkan perkara pada KUHAP atau UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan RI tidak memberikan apakah definisi perkara. Definisi perkara berdasarkan *Dictionary Of Legal Term* ialah.²⁸²

An action, cause, suit or controversy at law or in equity the world is applied in a wider sense than suit and includes the termination or ending of a legal proceeding pending in a court which as long as the order is not set aside, cannot be revoked. (suatu tindakan, sebab, tuntutan, atau kontroversi (polemik) dalam hukum atau keadilan (berkaitan dengan hak) dunia

²⁸²S.L Salwan dan U. Narang, *Dictionary Of Legal Terms*, (S.S Mubarak and Brothers PTE.LTD.) h. 54-55.

diaplikasikan (diterapkan) didalam pola pandang yang luas dari tuntutan dan termasuk pengakhiran atau terminasi dari suatu proses hukum yang ditangguhkan dalam suatu pengadilan selama berkesesuaian dengan prosedur yang tidak dapat diganggu gugat atau dicabut) *A set of circumstances or conditions ; a situation requiring investigation or action by police or other agency ; a suit ore action in law or equity.* (keadaan atau kondisi tertentu ; suatu situasi yang membutuhkan investigasi atau aksi lebih lanjut oleh polisi maupun otoritas lainnya ; suatu tuntutan atau perbuatan hukum atau hak untuk menuntut.) *Formal legal proceeding lodged in a court of law for the enforcement or execution of a right of a suitor, the enforcement of an obligation binding another on favour of the suitor, the redress or prevention of a wrong or the punishment of public offence.* (Proses hukum formal yang dilaksanakan dalam suatu pengadilan untuk menegakkan hak dari seorang penuntut (penggugat), pelaksanaan dari suatu kewajiban mengikat pihak lain dalam kondisi yang menguntungkan penggugat, pencegahan dari suatu kesalahan atau penghukuman atas pelanggaran hukum secara umum)

Berdasarkan uraian di atas, rangkuman terjemahan bebasnya ialah : adanya suatu peristiwa hukum yang menimbulkan suatu situasi yang memerlukan diadakan suatu pemeriksaan atau penyidikan dalam rangka untuk kepentingan penuntutan dalam melimpahkan atau proses selanjutnya kesidang pengadilan. Berdasarkan terjemahan bebas diatas, perkara sudah timbul saat adanya peristiwa hukum dengan kata lain pada tahap penyelidikan.

Pada proses penyelesaian perkara pidana, maka menurut hukum acara pidana suatu perkara itu sudah ada dan dimulai sejak adanya laporan dari seseorang mengenai suatu peristiwa hukum atau bisa disebut perkara yang diduga peristiwa pidana. Setelah penyelidik menyelidik dan ditemukan bukti-bukti bahwa suatu perkara tersebut ialah perkara pidana maka dilakukanlah penyidikan demi terangnya suatu perkara. Bila penyidikan sudah lengkap maka suatu perkara tersebut dilimpahkan ke pengadilan untuk tahap penuntutan. Dalam kaitannya dengan penyampingan perkara dengan asas *Opportunitas*, perkara tidak hanya pada pada tahap penuntutan melainkan penyidikan. Sehingga pada tahap penyidikan bila

dipandang demi kepentingan umum harus dikesampingkan maka penyidikan dapat dihentikan dengan alasan kepentingan umum.

Kepentingan umum dalam suatu Negara hukum mempunyai peranan penting terhadap hukum, yaitu peranan aktif dan peranan pasif. Dalam peranan aktif, kepentingan umum menuntut eksistensi dari hukum dan sebagai dasar menentukan isi hukum agar tujuan hukum dapat dicapai. Jadi peranan aktif kepentingan umum dalam hal ini adalah mengenai cita-cita hukum. Bagi bangsa Indonesia cita-cita hukum diwujudkan pada pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD Tahun 1945, yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Kepentingan umum mempunyai peranan secara pasif apabila dijadikan objek pengaturan daripada peraturan hukum. Pelaksanaan asas *Opportunitas* yang berlandaskan kepentingan umum harus dilihat dari dua segi peranan kepentingan umum baik aktif maupun pasif. Kepentingan umum yang diatur dalam suatu peraturan hukum apabila dilanggar tidak dapat dijadikan sebagai landasan *Opportunitas* untuk menyampingkan perkara pidana.

Sebab justru kepentingan umum menuntut agar diadakan penuntutan di muka hakim pidana untuk dijatuhkan pidana yang setimpal. Untuk itu, kepentingan umum yang dapat dipakai sebagai landasan untuk menyampingkan perkara pidana harus diketemukan dalam aturan hukum lain yang mengatur tentang kepentingan umum yang harus dilindungi dan dipelihara. Apabila kepentingan umum yang dimaksud tidak diketemukan dalam aturan hukum lainnya, maka harus dikembalikan kepada

peranan kepentingan umum secara aktif mengenai cita-cita hukum bangsa Indonesia.²⁸³

Pasal 32 c UU No. 5/2004 tentang Kejaksaan RI dengan tegas menyatakan asas *Opportunitas* itu dianut di Indonesia. Pasal itu berbunyi sebagai berikut : “Jaksa Agung dapat menyampingkan perkara berdasarkan kepentingan umum”. Selanjutnya, Pasal 1 butir 6 huruf a dan b dan Pasal 137 UU No. 8/1981 tentang KUHAP, juga tidak mengatur dan menjelaskan secara tegas mengenai apa yang dimaksud dengan asas *Opportunitas*.

Ketentuan Pasal 14 huruf h KUHAP menentukan bahwa penuntut umum mempunyai wewenang untuk menutup perkara demi kepentingan hukum. Namun KUHAP tidak merinci lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan penutup perkara demi kepentingan hukum, sehingga menimbulkan banyak penafsiran. Misalnya : dikarenakan kurangnya alat bukti atau sudah diselesaikan melalui perdamaian/ganti rugi (*Opportuun*). Sementara itu, UU No. 11/2004 tentang Kejaksaan, berkaitan dengan pelaksanaan wewenang dan tugas Jaksa Agung dalam melaksanakan penyampingan perkara berdasarkan kepentingan umum, makna dari kepentingan umum sebagai dasar dalam implementasi dari asas *opportunitas*, dapat dilihat dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c , yang menyebutkan:

Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat, mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas *Opportunitas*, yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat Badan-badan Kekuasaan Negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.

²⁸³Pusat Penelitian dan Kajian Hukum Kejaksaan Agung (b)., *Op.Cit.*, h. 40.

Secara historis maupun yuridis Negara Indonesia menganut asas *Opportunitas*. Secara historis dengan diakuinya keberadaan hukum dasar tidak tertulis, *Opportunitas* sebagai pengecualian. Sedangkan secara yuridis adanya undang-undang pelaksanaan asas *Opportunitas* melalui Pasal 8 UU No. 15/1961 tentang Pokok-Pokok Kejaksaan, Pasal 32 huruf c UU No.5 Tahun 1991 dan Pasal 35 huruf c UU No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan R.I. Namun dalam undang-undang tersebut mengartikan asas *Opportunitas* masih terlalu sempit.

Substansi UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI menentukan bahwa kewenangan untuk melakukan penyampingan perkara hanya dimiliki oleh Jaksa Agung. Demikian pula dengan makna kepentingan umum, dalam ketentuan undang-undang ini juga diartikan terlalu sempit, yaitu kepentingan Negara dan masyarakat. Hal inilah yang menjadi pertimbangan penentu, boleh tidaknya perkara pidana dikesampingkan, sehingga dalam praktek jarang dilakukan.

Dasar hukum *Deponaring* atau penyampingan perkara oleh Jaksa Agung adalah Pasal 35 c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, yang berbunyi: “Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang, diantaranya adalah mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.” Dalam penjelasan pasal ini, yang dimaksud Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan atau kepentingan masyarakat luas. Alasan yang dikemukakan oleh Plt Jaksa Agung Darmono dalam kasus Bibit Chandra adalah demi kepentingan yang lebih luas, yaitu menyelamatkan pemberantasan korupsi. surat itu menyatakan meski perkara Bibit-Chandra tetap dianggap ada, namun dikesampingkan demi kepentingan umum (*deponeering*).

Basrief Arief yang akhirnya menjadi Jaksa Agung menguatkan apa yang yang Darmono katakan. Pada saat keputusan *Deponaring* kasus Bibit Chandra dikeluarkan adalah pada saat Darmono menjadi Plt Jaksa Agung. Lalu dikuatkan oleh Basrief Arief yang akhirnya menjabat menjadi Jaksa Agung. Menurut Basrief, “alasanya adalah agar kinerja KPK tidak menjadi terhambat atau terganggu dalam rangka memberantas korupsi yang betul-betul diharapkan oleh masyarakat dan warga seluruhnya”. Basrief mendefinisikan kepentingan umum.²⁸⁴ Alasan ini juga telah diungkapkan mantan Plt Jaksa Agung Darmono ketika mengumumkan opsi yang dipilih Kejaksaan Agung dalam menyikapi putusan Mahkamah Agung yang tidak menerima Peninjauan Kembali (PK) Jaksa atas putusan praperadilan Bibit dan Chandra.

Atas diterbitkannya surat ketetapan itu, Basrief kemudian menyatakan bahwa keputusannya itu sudah bulat, meski mungkin ada pihak yang merasa keberatan. Salah satunya, mungkin Anggodo Widjojo, yang telah mengajukan praperadilan atas Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP) perkara Bibit-Chandra dan dimenangkan oleh pengadilan. Menurutnya hal itu tidak ada masalah (apabila ada yang keberatan). Sebab penyimpangan perkara merupakan kewenangan diskresi dari Jaksa Agung, dan Jaksa Agung sudah mengambil dan melaksanakan kewenangan diskresi yang dimilikinya.²⁸⁵

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat dikatakan bahwa langkah yang diambil oleh Jaksa Agung dalam menyimpangkan perkara Bibit-Chandra dapat

²⁸⁴Diakses melalui website : <http://hukumonline.com/berita/baca/deponeeringi-diteken-namabibit-chandra-tak-dipulihkan>, 24 November 2022.

²⁸⁵*Ibid*

disebut sebagai langkah yang tepat. Dalam hal ini Jaksa Agung mengilhami penjelasan dari makna “kepentingan umum”. Jaksa Agung ketika itu melihat dan mempertimbangkan bahwa masyarakat sedang bergiat untuk pemberantasan korupsi, sehingga apabila kasus Bibit-Chandra dibairkan terus berlarut-larut, maka kedudukan Bibit dan Chandra sebagai Pimpinan KPK ketika itu dinilai banyak pihak sangat dibutuhkan dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia bersama institusi penegak hukum yang lainnya.

Perkara Bibit-Chandra yang terus berlarut secara langsung dan tidak langsung akan mempengaruhi kinerja keduanya dalam kedudukannya sebagai pimpinan KPK ketika itu. Hal ini yang bisa jadi tafsiran yang mengatakan ketika masyarakat menilai bahwa banyak kerugian yang akan didapat jika kasus Bibit-Chandra diteruskan ke pengadilan. Pengenyampingan perkara dimaksud untuk mendukung pemberantasan korupsi, agar jangan sampai kinerja dari KPK itu menjadi terhambat atau terganggu dalam rangka memberantas korupsi yang betul-betul diharapkan oleh masyarakat dan warga seluruhnya.

Deponaring yang dikeluarkan oleh Jaksa Agung, secara implisit mengandung pengakuan bahwa Bibit dan Chandra adalah orang yang memang diduga telah melakukan suatu kejahatan dan bukti-bukti untuk itu telah lengkap sebagaimana telah dituangkan Jaksa dalam surat dakwaan. *Deponaring* tentu saja berbeda dengan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) atau Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP). SP3 dikeluarkan karena kasus yang disangkakan telah dilakukan, setelah dilakukan penyidikan yang seksama, ternyata buktinya tidak cukup. Dengan kata lain, landasan hukum yang digunakan ternyata tidak kuat.

Penyidikan terhadap perkara itu kemudian dihentikan, sehingga kasus hukum yang dilakukan Bibit dan Chandra, oleh Kejaksaan Agung diduga dan diakui ada serta cukup bukti, hanya saja tidak dituntut ke pengadilan karena perkaranya “dikesampingkan” demi “kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas”. Tentu saja jika asas praduga tidak bersalah diterapkan, selamanya tentu mereka harus dianggap tidak bersalah. Belum atau tidak ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang memutuskan mereka bersalah. Namun bagaimana jika perkaranya memang “dikesampingkan” atau tidak jadi dituntut ke pengadilan, sehingga menyebabkan status perkara yang dihadapi oleh seseorang menjadi menggantung dan tidak memiliki kepastian dalam proses penyelesaiannya.

Menurut Marwan dengan terbitnya *Deponaring*, yakni mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, maka status hukum Pak Bibit dan Pak Chandra tidak lagi sebagai tersangka.²⁸⁶ Pernyataan tersebut disampaikan Marwan Effendy menjawab pertanyaan anggota Komisi III DPR RI menyusul munculnya kontroversi atas terbitnya *Deponaring* yang menjadi hak Jaksa Agung.

Menurut Marwan, dengan terbitnya *Deponaring* maka proses penanganan perkara pidana atas nama Bibit Samad Riyanto dan perkara atas nama Chandra Martha Hamzah dinyatakan selesai. Marwan menjelaskan, diterbitkannya *Deponaring* mengacu pada Pasal 35 huruf C UU No 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, yang menyebutkan, Jaksa Agung dapat mengesampingkan perkara

²⁸⁶Diakses melalui Website : <http://tpl-kejaksaan-agung-status-bibit-chandra-cc08abe.html>, 23 November 2022.

demi kepentingan umum. Dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.

Lebih lanjut, Marwan Effendi menjelaskan bahwa kepentingan bangsa dan negara menjadi pertimbangan utama dalam pelaksanaan penuntutan adalah untuk dan atas nama negara atau masyarakat dan bukan untuk kelompok atau golongan tertentu. Mengesampingkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang artinya menyingkirkan ke arah siri (pinggir) atau mengabaikan. Dengan demikian, mengesampingkan perkara adalah menyingkirkan atau mengabaikan suatu perkara pidana atau tidak menuntut pelaku tindak pidana. Sebagai akibat dari kedudukan hukum mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, dimana terhadap pelaku perkara *aquo* tidak dilakukan penuntutan, maka tidak dimungkinkan lagi status terdakwa dalam hukum acara pidana bagi pelaku tindak pidana *aquo*.²⁸⁷

Marwan menambahkan, begitu pula terhadap pelaku tindak pidana suatu perkara yang telah dikesampingkan atau disingkirkan/diabaikan dari proses acara pidana, dimana perkaranya telah dikeluarkan dari register perkara, maka pelaku tindak pidana tersebut juga tidak lagi berstatus sebagai tersangka. Menurut Harifin Tumpa, ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia, telah mengemukakan pendapatnya kepada Kejaksaan Agung sebelum keputusan *Deponaring* itu terbit. Ketika itu, MA berpendapat *Deponaring* merupakan kewenangan Jaksa Agung. MA berpendapat jika *Deponaring* itu keluar, maka secara otomatis putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum akan kehilangan kekuatan

²⁸⁷*Ibid*

eksekutorialnya.²⁸⁸ Hal ini berkaitan erat dengan putusan praperadilan kasus Bibit-Chandra yang sudah selesai dan berkekuatan hukum tetap. Ada peristiwa hukum yang baru yang menyatakan itu *Deponaring*, maka putusan yang telah berkekuatan hukum tetap itu tidak punya kekuatan lagi untuk dijalankan.²⁸⁹

Selain itu, Penjelasan Pasal 35 huruf c UU No 16/2014 Tentang RI< Kejaksaan memuat kata-kata : mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas *Opportunitas*, yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat Badan-badan Kekuasaan Negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.

Menanggapi hal ini, Kejaksaan melalui Kepala Pusat Penerangan Hukum-nya mengatakan bahwa tidak ada proses hukum lagi dalam masalah deponir Bibit - Chandra. Selain itu, kembali ditegaskan bahwa Kejaksaan Agung telah mengirimkan surat permohonan saran sehubungan dengan deponir tersebut kepada pimpinan DPR.²⁹⁰ Akan tetapi Plt Jaksa Agung pada saat itu, Darmono mengatakan bahwa selanjutnya pertimbangan yang masuk tak akan mengubah keputusan deponir kasus Bibit-Chandra. Meskipun demikian, beliau menyatakan bahwa realisasi putusan deponir ini akan disertai dengan pertimbangan dari badan-badan negara, seperti DPR, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Presiden. Beliau berpendapat meskipun DPR misalnya menolak keputusan ini, penolakan ini tidak akan mengubah putusan deponir ini.²⁹¹

²⁸⁸Diakses melalui website : <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4d497b1c96775/malpersilakan-komisi-iii-ajukan-fatwa>, 23 November 2022.

²⁸⁹*Ibid*

²⁹⁰Diakses melalui website : <http://hukum.kompasiana.com/2011/02/08/deponir-kasus-bibit-%E2%80%93-chandratinjauan-praxis-yuridis-kepentingan-umum-etika> , 1 desember 2022.

²⁹¹*Ibid*.

Tidak jelasnya makna tentang badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah *Deponaring*. Kejaksaan menurut asas penuntut umum telah ditetapkan oleh pemerintah sebagai wakil masyarakat untuk menindak dan menuntut perbuatan pidana. Indonesia menganut pemerintahan presidensial. Oleh sebab itu kejaksaan yang dipimpin oleh Jaksa Agung bertanggung jawab kepada Presiden.²⁹² Kedudukan kejaksaan yang dalam ketatanegaraan secara hierarki ada dibawah presiden. Dalam mengambil kebijakan mengeluarkan *Deponaring*, tidak dapat disangkal jika seorang Jaksa Agung dalam mengambil keputusannya terlebih dahulu berkomunikasi dengan Presiden. atau dengan kata lain pengaruh Presiden sangat besar. Berbeda jika meminta saran dan pendapat badan-badan negara lain, keputusan tetap ada ditangan Jaksa Agung. Hal ini menurut penulis adalah sebagai suatu etika ketatanegaraan.

Menurut Karim Nasution, adalah wajar pemerintah bertindak demikian (memberi arahan kepada Jaksa Agung), namun pemerintah dalam hal ini perlu berhati-hati sehingga dapat dijauhi hal-hal yang oleh masyarakat justru akan dianggap sebagai tindakan penyalahgunaan kekuasaan.²⁹³ Oleh sebab itu andaikata dalam keadaan tertentu pemerintah akan menginstruksikan penyimpangan suatu perkara demi alasan untuk kepentingan umum, sedangkan menurut Jaksa Agung tidak ada alasan untuk itu, maka tentu Jaksa Agung harus menjelaskan dan meyakinkan Pemerintah tentang pendapatnya tersebut.²⁹⁴

²⁹²Karim Nasution, *Dengar Pendapat Komisi III...*, Op.Cir, h. 30.

²⁹³*Ibid*

²⁹⁴*Ibid*

Pemberian tersebut adalah wajar karena menurut penjelasan UU Pokok Kejaksaan memang telah menjadi kebiasaan dalam praktek selama ini, bahwa Jaksa Agung dalam menyampingkan perkara menyangkut kepentingan umum, senantiasa bermusyawarah dengan pejabat-pejabat tinggi yang ada sangkut pautnya dengan perkara tersebut, misalnya Menteri Pertahanan dan Keamanan, bahkan seringkali dengan Presiden.²⁹⁵ Tetapi andaikata dalam penilaian antara Pemerintah dan Jaksa Agung masih terdapat perbedaan pendapat, maka dengan sendirinya Presiden yang mempunyai pendapat terakhir sebagai satu-satunya Pejabat yang menurut UUD mempunyai pertanggungjawaban politik.²⁹⁶

Namun menurut Oemar Senoadji, , jika terdapat perbedaan pendapat antara Presiden dengan Jaksa Agung, dan jika Jaksa Agung menganggap perintah-perintah tersebut adalah bertentangan dengan hukum, maka sekali-kali ia tidak boleh melaksanakan (*Deponaring*) itu. karena hal itu bertentangan dengan posisi Jaksa Agung sebagai penegak hukum dan bukan penegak "*onrecht*".²⁹⁷

Pendapat Oemar Senoadji tersebut sama dengan pendapat Immink yang mengatakan bahwa sifat "*ondergeschiktheid*" dari Penuntut Umum kepada Pemerintah tidak sedemikian luasnya sampai Penuntut Umum wajib pula memenuhi sesuatu perintah yang bertentangan dengan Undang-Undang.²⁹⁸

²⁹⁵*Ibid*

²⁹⁶*Ibid*

²⁹⁷*Ibid*

²⁹⁸A Z. Abidin, *Sekelumit Goresan Tentang Penuntut Umum Di Indonesia*, Tanpa tahun dan penerbit), h. 13.

BAB V

REKONSTRUKSI HUKUM KEWENANGAN PELAKSANAAN *DEPONARING* DALAM KAITANNYA DENGAN ASAS *OPPURTUNITAS* OLEH KEJAKSAAN BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Asas Opprtunitas di Beberapa Negara

1. Asas Oportunitas Di Negara-Negara Sistem Eropa Kontinental

Asas Oportunitas yang sejak tahun 1887 diundangkan di Norwegia telah memberi wewenang diskresi penuntutan yang luas sekali kepada para jaksa di Norwegia, lebih luas daripada wewenang yang dimiliki oleh para jaksa di Negeri Belanda dan Jepang. Para Jaksa Norwegia bahkan boleh menjatuhkan penghukuman tanpa campur tangan pengadilan.

Berdasarkan asas oportunitas, pada jaksa negara-negara yang menganut sistem Eropa Kontinental diberi wewenang menjatuhkan denda maksimum untuk menyelesaikan perkara diluar pengadilan, dan terutama di Swedia, pembayaran denda tersebut merupakan pengganti sah untuk sanksi penjara enam bulan. Praktek semacam itu di Belanda disebut *transactie* dan bahkan boleh diterapkan untuk penyelesaian perkara-perkara yang lebih berat. Lebih-lebih jaksa Belanda banyak sekali menghentikan proses perkara dan sudah lama hal tersebut dianggap sebagai keputusan yang “normal” dan tidak tergantung kepada persetujuan pengadilan. Itulah sebabnya dari perkara-perkara yang masuk ke Kejaksaan, perkara-perkara yang berakhir di pengadilan tidak mencapai 50 persen. Keadaan demikian itu menggambarkan kebijaksanaan (diskresi) penuntutan para jaksa di Negeri Belanda. Lebih jauh lagi, berdasarkan hukum Belanda, mereka menggunakan kekuasaan menghentikan penuntutan walaupun bukti-buktinya cukup untuk menghasilkan

penghukuman apabila menurut perkiraannya penuntutan hanya akan merugikan kepentingan umum, pemerintah, atau perorangan. Praktek tersebut dikenal sebagai “penghentian penuntutan atau pengesampingan perkara karena alasan kebijakan (*policy*).

Kenyataan memang Jaksa Belanda boleh memutuskan akan menuntut atau tidak akan menuntut perkara dengan atau tanpa syarat. Wewenang tersebut didasarkan atas tiga hal, Pertama dakwaan dicabut karena alasan kebijakan (antara lain, tindak pidananya tidak seberapa, pelakunya sudah tua, dan kerugian sudah diganti). Kedua, perkara dikesampingkan karena alasan teknis (biasanya lebih dari 50 persen karena buktinya kurang). Ketiga, melalui penggabungan, yaitu menggabungkan perkara tersangka dengan perkaranya yang sudah diajukan ke pengadilan.

Sementara itu, Jaksa Belgia boleh menjatuhkan *pretrial probation* atau penghentian penuntutan dengan percobaan sebelum perkaranya diadili. Cukup unik, lembaga semacam itu diterapkan di Jerman, negara yang justru menganut asas legalitas.

Jerman, Italia, Austria, Spanyol dan Portugal adalah contoh negara-negara yang menjalankan asas legalitas. Tetapi Jerman setelah menerapkan asas legalitas dengan begitu ketatnya, toh akhirnya memberikan kelonggaran bagi beberapa pengecualian seperti yang dapat dibaca dalam *Strafprozessordnung* (KUHP Jerman) pasal-pasal 152, 153-153e, 154-154e. Para Jaksa Jerman misalnya boleh mengesampingkan perkara termasuk perkara membongkar rumah, kejahatan kalangan atas (*white collar offences*), dan kejahatan seks tanpa kekerasan terhadap

anak di bawah umur, apabila menurut mereka “diperkirakan bahwa bobot kesalahannya ringan dan kepentingan umum tidak menghendaki dijalankannya penuntutan. Dalam hal penghentian proses perkara memerlukan persetujuan pengadilan, maka hampir selamanya pengadilan akan menyetujuinya. Lagi pula para Jaksa Jerman itu boleh mengesampingkan perkara-perkara yang tidak berat yang melanggar ketentuan-ketentuan dalam *Ordnungswidrigkeiten* (ketentuan-ketentuan diluar KUHPidana Jerman).

Singkatnya, untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran tindak pidana diluar KUH Pidana, para Jaksa Jerman itu boleh menerapkan asas oportunitas, juga seperti disinggung dimuka, mereka boleh menerapkan penghentian penuntutan dengan percobaan dengan cara membiarkan beberapa tindak pidana tertentu tidak dituntutnya.

Di Italia, Jaksa tidak boleh mengesampingkan perkara, apabila bukti-buktinya cukup. Namun Jaksa Italia punya banyak cara untuk mengendurkan penerapan asas legalitas itu. Misalnya ia dapat bersikap lain di dalam menilai kejujuran saksi, didalam menimbang bukti-bukti, dan didalam menerapkan beban pembuktian. Tidak seperti biasanya dalam proses peradilan pidana, Jaksa di Italia dapat secepatnya menyimpulkan mengenai tidak lengkapnya bukti-bukti yang memberatkan terdakwa, karena terdakwa tersebut tidak mempersulit pemeriksaan atau ia boleh menuntut tersangka yang melakukan beberapa tindak pidana hanya dengan satu dakwaan saja atau hanya dengan dakwaan yang lebih ringan saja bukan dengan dakwaan yang memberatkan. Di dalam menentukan apakah sebuah perkara seorang terdakwa yang tidak ditahan akan dikirimkan kepada magistrat penyelidik

(*investigating magistrate*), Jaksa Italia “boleh membiarkan perkaranya menjadi basi dan akhirnya menyimpan perkara tersebut ke dalam “arsip”nya setelah dengan mengulur-ulur waktu ia memperoleh persetujuan pengadilan untuk menghentikan penyelidikan.

2. Asas *Opportunitas* di Negara-Negara Sistem Hukum *Anglo Inggris* dan *American*

Di negara-negara bersistem hukum Inggris (*Anglo-American*) tidak ada silang pendapat tentang kedua asas penuntutan yang berlawanan tersebut. Di Inggris sebelum tahun 1986, misalnya sekali Jaksa mulai menuntut, di mana jaksa tidak dapat menghentikan proses perkara. Apabila Jaksa ingin menghentikan proses perkara, ia harus menyatakan hal tersebut di depan pengadilan bahwa bukti-bukti perkaranya tidak ada, padahal bukti-bukti sebenarnya cukup, lalu minta persetujuan pengadilan untuk menarik kembali perkaranya. Mungkin saja pengadilan menolak permintaan tersebut atau menyerahkan perkara tersebut kepada Direktur (Jenderal) Penuntutan Umum yang pada gilirannya akan mengambil alih perkara tersebut atau ia akan meminta atasan langsungnya, yaitu Jaksa Agung, agar menempuh upaya hukum *nolle prosequi*, yaitu pemberitahuan kepada pengadilan bahwa Jaksa Agung tidak akan menuntut perkara tersebut.

Saat sekarang ini, dalam menentukan dilakukannya penuntutan atau tidak suatu perkara oleh Jaksa, maka Jaksa di Inggris dan Wales akan merujuk Pasal 10 Undang-Undang Penuntutan Tindak Pidana Tahun 1985 (*Prosecution of Offences Act*) yang menetapkan : “bahwa untuk meneruskan suatu perkara harus ada bukti-buktinya yang cukup dan benar-benar dapat diharapkan akan menghasilkan

penghukuman oleh hakim, sedangkan penuntutannya harus demi kepentingan umum”.

Sama halnya di Skotlandia, negara bersistem hukum Inggris yang dalam pola kebijaksanaan (diskresi) penuntutannya menyerupai tradisi Eropa Kontinental, tidak ada “ketentuan hukum yang mengharuskan suatu tindak pidana dituntut”. Atas dasar fakta tersebut maka di Skotlandia “Tidak seorangpun dapat memerintah Lord Advocate (Jaksa Agung Skotlandia) untuk menuntut dan tidak seorangpun dapat memerintah *Procurator Fiscal* (Jaksa Skotlandia) mana pun untuk menuntut, kecuali Lord Advocate.

Dalam menetapkan akan menuntut atau tidak akan menuntut, maka tidak sedikit faktor yang harus dipertimbangkan oleh Jaksa Skotlandia. Pertama, yang harus dipertimbangkan adalah apakah kejahatan atau tindak pidananya sudah dilakukan. Lalu apakah secara hukum buktinya cukup. Berikutnya harus dipertimbangkan apakah “subyek perkaranya cukup berbobot untuk dijadikan subyek penuntutan demi kepentingan umum”.

Kriteria “kepentingan umum” sebagai faktor-faktor untuk dipertimbangkan Jaksa di Inggris, Wales, Irlandia Utara dan Skotlandia dalam memutuskan tidak akan menuntut itu dapat diartikan serupa dengan faktor-faktor yang menjadi dasar pertimbangan untuk memutuskan tidak menuntut karena alasan kebijakan (*policy*) di yurisdiksi-jurisdiksi dan negara-negara yang menerapkan asas oportunitas.

Di Amerika Serikat, para jaksa (misalnya *U.S. Attorney*, *Country Attorney* dan *District Attorney* atau *State Attorney*) hampir-hampir mandiri didalam menjalankan kekuasaan diskresinya itu sejak tahap paling awal penyidikan sampai dengan proses

sesudah peradilan. Keputusannya dibidang penuntutan “hampir bebas sama sekali dari pengawasan orang atau badan lain”. Ia dapat menghentikan proses perkara dengan jalan menghentikan penuntutan atau melakukan kompromi mengenai dakwaan, yang dalam bahasa praktisi hukum Amerika disebut *plea bargaining* atau “kompromi pengakuan” sehingga tersangka boleh mengakui kesalahannya (*plead guilty*) sebelum ia diadili. Apabila Jaksa menerima tawaran kompromi tersebut maka ia akan mengurangi dakwaan aslinya atau akan meminta pengadilan untuk menjatuhkan pidana yang lebih ringan.

Berbeda halnya yang diterapkan di Inggris, di mana kedua belah pihak kerap menggunakan dan saling menawarkan kompromi semacam itu. Lagi pula pengadilan-pengadilan di Amerika Serikat tidak terikat untuk menerima atau menolaknya. Praktek semacam itu dikenal di Republik Singapura di mana “Jaksa-Polisi” (*police prosecutor*) melakukan negosiasi dengan pembela di depan Jaksa yang disana disebut “DPP” (*Deputy Public Prosecutor*) untuk menarik kembali perkara atau untuk mengurangi dakwaan. Persetujuan Jaksa (DPP) diperlukan karena sekalipun di mahkamah rendah penuntutan itu biasanya dilakukan oleh “Jaksa-Polisi”, namun “Jaksa-Polisi” tidak berwenang mencabut kembali dakwaan.

Pengadilan-pengadilan di Singapura tidak diperbolehkan ikut melakukan “kompromi” semacam itu. Namun, sebenarnya ada saat-saat tertentu di mana penuntutan tidak akan dilakukan sekalipun bukti-buktinya cukup untuk membuktikan dakwaannya. Asas *opportunis* jelas diterapkan di Singapura. Di Filipina dengan menerapkan diversifikasi (penyimpangan yang diperbolehkan oleh peraturan dan praktek). Dimana pelaksanaan *deponaring* sebagai konsekuensi

penerapan asas *opportunitas* sudah lama dijalankan oleh Kantor Fiscal (Kejaksaan Filipina) untuk perkara *estafa* (penipuan) dan tindak pidana culpa.

Penyampingan perkara oleh kejaksaan Filipina misalnya dilaksanakan karena adanya negosiasi antara tersangka dan korban atau pembayaran ganti rugi kepada korban sering diupayakan sebagai alternatif lain untuk penuntutan. Mengenai tindak pidana lainnya, ketetapan Jaksa untuk menuntut atau tidak menuntut itu didasarkan atas perolehan bukti. Adalah tugas fiscal pula untuk tidak melakukan penuntutan, jika ternyata bukti-bukti tidak mendukungnya.

Muang Thai, boleh dikatakan berorientasi kepada pola penuntutan tradisi hukum Inggris (*common-law*), karena tidak membuat ketentuan hukum yang memberi wewenang kepada Jaksa untuk mencampuri petugas penyidik yang sedang menjalankan penyidikan perkara pidana. Namun, dalam ketentuan KUHP di negara Muang Thai terdapat ketentuan yang mengatur bahwa begitu penyidik menyerahkan berkas penyidikan kepada Jaksa, maka penyidik tersebut harus mengindahkan kebijaksanaan (diskresi) Jaksa, termasuk diskresi jika untuk melakukan penghentian penyidikan atau penyidikan tambahan dan mengenai ketetapan akan menuntut atau tidak akan menuntut perkara.

Jaksa Muang Thai pun benar-benar mempunyai wewenang diskresi yang luas. Sekalipun bukti-buktinya tidak cukup ia boleh mengajukan perkara yang bersangkutan ke pengadilan. Sebaliknya, karena sesuatu alasan, Jaksa di Muang Thai juga diperbolehkan untuk menghentikan penuntutan sekalipun bukti-bukti perkara cukup untuk dijadikan hakim sebagai pertimbangan dalam menjatuhkan

hukuman. Tidak dapat disangkal, tindakan penghentian penuntutan sudah lama digunakan oleh Kejaksaan Muang Thai.

B. Pengaturan dan Penerapan Asas *Opportunitas* dalam Perspektif Asas Persamaan dihadapan Hukum, Asas Kepastian, Asas Kemanfaatan dan Asas Keadilan

1. Penerapan Asas *Opportunitas* Dalam Perspektif Asas Persamaan dihadapan Hukum (*Equality Before Of The Law*).

Asas *equality before the law* tercatat di dalam penjelasan umum Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang menyebutkan bahwa setiap orang mendapat perlakuan yang sama di muka hukum dengan tidak mengadakan pembedaan perlakuan.²⁹⁹ Di samping itu, asas ini juga tercantum di dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, menyebutkan bahwa : “Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan orang”. Dari bunyi pasal tersebut, dapat diartikan bahwa jika seseorang diduga telah melakukan tindak pidana, maka prosedur agar penjatuhan sanksi dapat terlaksana adalah dengan berdasar kepada ketentuan yang tercantum di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.³⁰⁰

Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menegaskan semua warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum. Makna *equality before the law* ditemukan di hampir semua konstitusi negara. Inilah norma yang melindungi hak asasi warga negara. “Jika dalam konstitusi hal ini dicantumkan, maka konsekuensi logisnya

²⁹⁹M. Yahya Harahap, *Penyidikan dan Pununtutan...*, *Op.Cit*, h. 436

³⁰⁰M. Karjadi dan R. Soesilo, *Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana dengan Penjelasan Resminya*” Bogor : Politea, 2016, h. 169.

penguasa dan penegak hukum haruslah melaksanakan dan merealisasikan asas ini dalam “kehidupan bernegara.”

2. Penerapan Asas Opportunitas Dalam Perspektif Asas Kepastian Hukum

Kepastian dalam hukum pidana, kepastian hukum selalu berkaitan dengan asas legalitas sebab Andi Hamzah menyebutkan bahwa “Kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak asasi manusia dari perlakuan yang tidak wajar dan tidak adil dari penguasa dan hakim sehingga diperlukan adanya asas itu.”³⁰¹

Adanya suatu kepastian hukum terhadap masyarakat, maka diharapkan masyarakat tidak menjadi bingung dengan hukum yang berlaku. Sebagaimana diketahui bahwa banyak hukum yang berlaku di Indonesia tidak memberikan kepastian terhadap masyarakat dan terlebih lagi terhadap masyarakat kecil yang merasa bahwa mereka selalu ditindas dengan adanya aturan perundang-undangan yang berlaku. Maka dari itu asas legalitas ini muncul dalam ranah hukum pidana di Indonesia, agar masyarakat memiliki acuan atau pedoman untuk dijamin kepastian hukumnya dalam pidana.³⁰²

Untuk terjaminnya kepastian hukum dalam rangka pelaksanaan asas *Opportunitas*. Jaksa Agung menuangkan dalam suatu surat penetapan/keputusan yang salinannya diberikan kepada yang dikesampingkan perkaranya demi kepentingan umum, yang dapat dipergunakan sebagai alat bukti bagi yang bersangkutan. Terhadap perkara yang dikesampingkan demi kepentingan umum,

³⁰¹Andi Hamzah, *Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta Timur : Sinar Grafika, 2017, h. 41.

³⁰²Andi Hamzah, dkk, *Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana*, Jakarta : Rajawali Press, 2006, h. 41

penuntut umum tidak berwenang melakukan penuntutan terhadap tersangka dalam perkara tersebut dikemudian hari.

3. Penerapan Asas Opportunitas Dalam Perspektif Asas Kemanfaatan Hukum

Hukum adalah berbagai rumusan pengetahuan yang diterapkan untuk mengatur lalu lintas perilaku manusia dapat berjalan lancar, tidak saling tubruk dan berkeadilan. Sebagaimana lazimnya pengetahuan, hukum tidak lahir di ruang hampa. Ia lahir berpijak pada arus komunikasi manusia untuk mengantisipasi ataupun menjadi solusi atas terjadinya kemampaatan yang disebabkan oleh potensi-potensi negatif yang ada pada manusia. Sebenarnya hukum itu untuk ditaati.

Bagaimanapun juga, tujuan penetapan hukum adalah untuk³⁰³ menciptakan keadilan. Oleh karena itu, hukum harus ditaati walaupun jelek dan tidak adil. Hukum bisa saja salah, tetapi sepanjang masih berlaku, hukum itu seharusnya diperhatikan dan dipatuhi. Kita tidak bisa membuat hukum ‘yang dianggap tidak adil’. Itu menjadi lebih baik dengan merusak hukum itu. Semua pelanggaran terhadap hukum itu menjatuhkan penghormatan pada hukum dan aturan itu sendiri.

Kemamfaatan hukum perlu diperhatikan karena semua orang mengharapkan adanya mamfaat dari penegakan hukum. Hal yang perlu dihindari adalah, jangan sampai penegakan hukum justru menimbulkan keresahan masyarakat. Sebab berbicara tentang hukum, maka cenderung melihat pada peraturan perundang-

³⁰³H M. Soerya Respationo, “*Putusan Hakim: Menuju Rasionalitas Hukum Refleksif Dalam Penegakan Hukum*”, (Jurnal Hukum Yustitia, No 86 TH,XXII, Mei-Agustus 2013, Fakultas Hukum Sebelas Maret Surakarta), h.43

undangan, yang terkadang aturan itu tidak sempurna adanya dan tidak aspiratif dengan kehidupan masyarakat.

Sesuai dengan prinsip tersebut di atas, saya sangat tertarik membaca pernyataan Satjipto Raharjo, yang menyatakan bahwa : “keadilan memang salah satu nilai utama, tetapi tetap disamping yang lain-lain, seperti kemanfaatan (*utility*, *doelmatigheid*). Olehnya itu di dalam penegakan hukum, perbandingan antara manfaat dengan pengorbanan harus proporsional”.³⁰⁴

4. Penerapan Asas Opportunitas Dalam Perspektif Asas Persamaan dihadapan Hukum Asas Keadilan

Konsep keadilan sangat sulit untuk kita mencari tolak ukurnya karna adil oleh suatu pihak belum tentu adil menurut pihak yang lainnya. Kata keadilan berasal dari kata adil, yang artinya dapat di terima secara obyektif.³⁰⁵ Menurut Aristoteles, ada beberapa pengertian keadilan, antara lain yakni: Keadilan berbasis persamaan, distributif, dan korektif.

Keadilan berbasis persamaan, didasarkan atas prinsip bahwa hukum mengikat semua orang, sehingga keadilan yang hendak dicapai oleh hukum dipahami dalam konteks kesamaan. Kesamaan yang dimaksudkan disini terdiri dari atas kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numeric berprinsip kesamaan derajat atas setiap orang di hadapan hukum, sedangkan kesamaan proporsional adalah memberi kepada setiap orang apa yang sudah menjadi haknya. Adapun keadilan distributif, adalah konsep keadilan yang identik dengan keadilan

³⁰⁴Satjipto Rahardjo, *Op.Cit*, h. 47

³⁰⁵Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta :Pradnya Paramita, 2004, h. 11-12.

proporsional. Keadilan distributif berpangkal pada pemberian hak sesuai dengan besar kecilnya jasa, sehingga dalam hal ini keadilan didasarkan pada konsep persamaan atau penyamarataan, melainkan sesuai dengan porsi masing-masing (proporsional). Sedangkan, keadilan korektif, pada dasarnya merupakan keadilan yang bertumpu pada pembetulan atas suatu kesalahan, misalnya apabila ada kesalahan orang yang menimbulkan kerugian bagi orang lain, maka orang yang mengakibatkan munculnya kerugian, harus memberikan ganti rugi (kompensasi) kepada pihak yang menerima kerugian untuk memulihkan keadaannya sebagai akibat dari kesalahan yang dilakukan.³⁰⁶

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Tujuan hukum bukan hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Putusan hakim misalnya, sedapat mungkin merupakan resultan dari ketiganya. Sekalipun demikian, tetap ada yang berpendapat, bahwa di antara ketiga tujuan hukum tersebut, keadilan merupakan tujuan hukum yang paling penting, bahkan ada yang berpendapat, bahwa keadilan adalah tujuan hukum satu-satunya.

C. Regulasi Penerapan Asas *Opportunitas* dalam Pelaksanaan *Deponering* Demi Kepentingan Umum dalam Perspektif Perkembangan Hukum Acara Pidana

Hukum acara pidana memiliki tujuan untuk mencari dan mendapatkan atau setidaknya mendekati kebenaran material, ialah kebenaran yang selengkap-

³⁰⁶ Sewu, P, Lindawati S, 2006, "kegunaan Filsafat Hukum Dalam Mengupas Tuntas Permasalahna Hukum Kontekstual", Wacana Paramarta, hal 25.

lengkapny dari suatu perkara pidana dengan menerapkan ketentuan hukum acara pidana secara jujur dan tepat dengan tujuan untuk mencari siapakah pelaku yang didakwakan melakukan suatu pelanggaran hukum.³⁰⁷ Meminta putusan pemeriksaan dan putusan dari pengadilan guna menemukan apakah terbukti bahwa suatu tindak pidana telah dilakukan dan apakah orang yang didakwa itu bersalah.

Penyampingan perkara (*deponeering*) yang merupakan penyampingan perkara karena suatu kebijakan yang merupaka wewenang yang dimiliki oleh Jaksa Agung dapat dilihat dalam Pasal 46 Ayat (1) huruf c KUHAP, yang menyatakan bahwa:

Benda yang dikenakan penyitaan dikembalikan kepada orang atau kepada mereka dari siapa benda itu disita, atau kepada orang atau kepada mereka yang paling berhak, apabila:

- c. Perkara tersebut dikesampingkan untuk kepentingan umum atau perkara tersebut ditutup demi hukum, kecuali apabila benda itu diperoleh dari suatu tindak pidana atau yang dipergunakan untuk melakukan suatu tindak pidana.

Wewenang penyampingan perkara atau dengan istilah lain *deponeering* jarang sekali digunakan oleh Jaksa Agung, asas *Opportunitas* ini sudah lama diterapkan di Indonesia. Dalam KUHAP wewenang tersebut tidak dirumuskan secara eksplisit, namun keberadaan wewenang Jaksa Agung ini diakui secara tersirat dalam Penjelasan Pasal 77 KUHAP yang menyatakan bahwa: “dimaksud dengan “penghentian penuntutan” tidak termasuk penyampingan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung”.

³⁰⁷Andi Hamzah, *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2002, h. 18.

Pelaksanaan asas *Opportunitas* juga diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) dan Ayat (2); Pasal 30 ayat (1) huruf a dan huruf b; dan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 Tentang Kejaksaan RI. Pasal 1 Ayat (1) dan Ayat (2) meyakini bahwa:

- (1) Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.
- (2) Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

Pasal 30 huruf a dan huruf b UU No. 11/2021 Tentang Kejaksaan RI, menyatakan bahwa:

- (1) Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang;
 - a. Melakukan penuntutan;
 - b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Ketentuan Pasal 30 Ayat (1) huruf a dan huruf b UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI menyatakan bahwa Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Dalam penjelasan Pasal 35 huruf c menyatakan bahwa:

dimaksud “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan/atau kepentingan masyarakat luas. Mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas *Opportunitas*, yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.

Wewenang khusus untuk melakukan penuntutan pidana ke pengadilan diberikan kepada Jaksa Selaku Penuntut Umum. Dalam Pasal 1 Ayat (6) huruf a KUHAP, yang menentukan bahwa: “Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang

oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan penetapan hakim. Wewenang ini diberikan oleh undang-undang kepada Jaksa Selaku Penuntut Umum.

Penghentian penuntutan termaksud dalam wewenang jaksa selaku penuntut umum sebagaimana tercantum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) pada Pasal 14 huruf h yang menyatakan bahwa “Menutup Perkara Demi Kepentingan Hukum”.

Hasil penyidikan yang jelas sudah dinyatakan oleh jaksa selaku penuntut umum telah lengkap dan telah memenuhi unsur-unsur yang akan didakwakan dan bisa langsung dilimpahkan, akan tetapi dalam pelaksanaannya hasil penyidikan sudah maksimum jaksa selaku penuntut umum telah mengirimkan petunjuk-petunjuk pada penyidik untuk melengkapinya akan tetapi tidak ditemukan unsur-unsurnya.

Penyampingan perkara (*deponering*), perkaranya memang sudah cukup bukti dan alasan untuk diajukan di muka sidang pengadilan. Dari fakta dan bukti yang ada, kemungkinan besar terdakwa dapat dijatuhi hukuman. Akan tetapi perkara yang cukup fakta dan bukti ini sengaja di kesampingkan dan tidak dilimpahkan ke pengadilan oleh penuntut umum demi “kepentingan umum”.

Penghentian penuntutan alasan bukan didasarkan kepada kepentingan umum, akan tetapi semata-mata didasarkan kepada alasan dan kepentingan hukum itu sendiri yaitu.³⁰⁸

³⁰⁸Muhammad Ridwan, *Bahan Ajar Hukum Acara Pidana*, Medan : CV Deli Sentosa, 2021, h. 165

1. Perkara yang bersangkutan “tidak” mempunyai pembuktian yang cukup, sehingga jika perkaranya diajukan ke pemeriksaan siding pengadilan diduga keras terdakwa akan dibebaskan oleh hakim, atas alasan yang didakwakan tidak terbukti.
2. Apa yang dituduh kepada terdakwa bukan merupakan tindak kejahatan atau pelanggaran.
3. Penghentian penuntutan atas dasar perkara ditutup demi hukum ialah tindak pidana yang didakwanya oleh hukum itu sendiri telah dibebaskan dari tuntutan atau dakwaan dan perkara oleh hukum sendiri harus dihentikan pemeriksaanya, antara lain:
 - a. Karena tersangka/terdakwa meninggal dunia;
 - b. Atas alasan *nebis in idem*;
 - c. Perkara kedaluwarsa.

Sesuai Konsideran KUHAP, yang menganut asas legalitas, akan tetapi masih mengakui asas *Opportunitas*. Dengan demikian keadaan ini mengakibatkan pertentangan dan “dualistis” dalam pelaksanaan KUHAP. Di satu sisi dengan tegas mengakui “asas legalitas”, tetapi pada sisi lain asas legalitas itu tidak diindahkan oleh kenyataan pengakuan KUHAP itu sendiri akan eksistensi keberadaan asas *Opportunitas*.

Selanjutnya konsep “kepentingan umum” sangat kabur dan multitafsir, karena KUHAP sendiri tidak merinci secara tegas kriteria kepentingan umum, sehingga dalam praktek penafsiran baru yang sesuai dengan kepentingan zaman. Makna harfiah tentang oportunitas adalah ketepatan, kepantasan, menguntungkan, saat yang tepat, layak, kesempatan dan manfaat yang baik. Jelas sekali bahwa asas ini tiada lain untuk memberikan kemanfaatan, kelayakan dan kesempatan yang baik, guna kepentingan masyarakat.

Selain diatur dalam KUHAP, pengaturan mengenai asas *Opportunitas* yang berkaitan dengan penyampingan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung juga diatur dalam Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI.

Dalam undang-undang ini, asas *Opportunitas* merupakan wewenang Jaksa Agung untuk mengenyampingkan perkara dan tidak menuntut ke pengadilan walaupun telah memenuhi standar alat bukti untuk dilakukan penutupan dengan dasar pertimbangan kepentingan umum.

Asas *Opportunitas* lebih merupakan suatu kebijaksanaan yang memberi wewenang kepada Jaksa Agung untuk memotong salah satu mata rantai proses peradilan. Jaksa Agung punya kewenangan untuk memotong salah satu proses peradilan mulai dari proses penuntutan-pemeriksaan di muka pengadilan dan pelaksanaan putusan pengadilan (eksekusi) dengan tujuan kepentingan umum. Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan Negara yang tercermin dalam pelaksanaan tugas dan wewenang lembaga-lembaga Negara. Sedangkan kepentingan masyarakat tercermin dalam hukum yang hidup dalam masyarakat.

Perkembangan pembaharuan hukum pidana, termasuk pembaharuan hukum acara pidana di Indonesia menunjukkan adanya kecenderungan oleh penegak hukum untuk menyelesaikan perkara pidana dengan lebih mengedepan nilai-nilai keadilan di antara korban dan pelaku yang disebut dengan keadilan restoratif.

Penyelesaian perkara pidana melalui pendekatan keadilan restoratif dengan metode penyelesaian perkara di luar pengadilan (*mediasi penal*) sejalan dengan perkembangan teori tujuan pemidanaan yang tidak semata-mata bertujuan untuk menghukum pelaku dengan merampas kemerdekaan pelaku dengan mengenakan sanksi pidana penjara, melainkan juga mengarah pada perbaikan yang lebih manusiawi. Hal ini sesuai pendapat yang dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief, sebagai berikut:

Berkaitan dengan sanksi pidana, jenis pidana perampasan kemerdekaan berupa pidana penjara merupakan jenis pidana yang kerap dikenakan terhadap pelaku tindak pidana oleh hakim. Dalam perjalanannya, sehubungan dengan perkembangan tujuan pemidanaan yang tidak lagi hanya terfokus pada upaya untuk menderitakan, akan tetapi sudah mengarah pada upaya-upaya perbaikan ke arah yang lebih manusiawi, maka pidana penjara banyak menimbulkan kritikan dari banyak pihak terutama masalah efektivitas dan adanya dampak negatif yang ditimbulkan dengan penerapan pidana penjara tersebut.³⁰⁹

Penegakan hukum, termasuk penegakan hukum pidana oleh masyarakat tidak saja diharapkan dapat mewujudkan keadilan, tetapi juga terwujudnya kepastian hukum dan juga kemanfaatan hukum. Sesuai pendapat Satjipto Rahardjo, yang mengatakan bahwa “hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan jadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide itulah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum”³¹⁰

Faktanya, ketentuan yang mengatur tentang penerapan keadilan restoratif masih diatur secara kelembagaan (parsial), sehingga sangat bergantung pada peraturan-peraturan kelembagaan yang bersifat parsial dan internal. Kondisi demikian tentunya saja dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda dalam penerapan keadilan restoratif antara lembaga-lembaga penegakan hukum yang tergabung dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), yang juga akan berdampak timbulnya ketidakpastian hukum, yang dimungkinkan pula hilangnya esensi dari tujuan penafsiran keadilan restoratif itu sendiri, sehingga akhirnya tidak memberikan manfaat bagi masyarakat luas. Sebab, selain mewujudkan kepastian,

³⁰⁹ Barda Nawawi Arief. 2015. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*. Jakarta: Prenada Kencana Media Group, h. 207.

³¹⁰ Satjipto Rahardjo. 2014. *Ilmu Hukum*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, h. 19.

hukum juga bertujuan untuk mewujudkan kemanfaatan dan keadilan, yang umum menjadi harapan bagi masyarakat luas.

Lembaga Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang berfungsi dan bertugas serta berwenang untuk melakukan bidang penuntutan telah menerbitkan suatu peraturan yang bertujuan untuk menyelesaikan perkara dengan pendekatan keadilan restoratif. Ketentuan yang mengatur tentang penerapan keadilan restoratif sebagai dasar penghentian penuntutan oleh penuntut umum diatur dalam Peraturan

Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif (Perja No. 15/2020 tentang PPBKR).

Menurut Pasal 1 angka 1 Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, keadilan restoratif adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan pembalasan.

Lebih lanjut, dalam Pasal 2 Perja No. 15/2020 tentang PPBKR menjelaskan bahwa penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilaksanakan dengan berdasarkan: asas keadilan, kepentingan, proporsionalitas, pidana sebagai jalan terakhir, dan cepat, sederhana, dan biaya ringan. Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Perja No. 15/2020 tentang PPBKR tersebut di atas, maka penuntut umum memiliki kewenangan untuk melakukan penghentian penuntutan terhadap suatu perkara berdasarkan keadilan restoratif.

Sementara itu, dalam UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI mengatur tentang wewenang dari penuntut umum tidak disebutkan secara tegas mengenai kewenangan dari penuntut umum untuk menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Dalam UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, terdapat ketentuan yang mengatur tentang kewenangan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara “demi kepentingan umum”.

Menurut KUHAP, dalam penuntutan suatu perkara pidana dikenal adanya dua asas atau berlaku dua asas, yaitu asa legalitas dan asas *opportunitas*. Kedua asas tersebut berada dalam posisi yang saling berlawanan. Di satu pihak asas menghendaki dilakukannya penuntutan terhadap semua perkara ke pengadilan tanpa terkecuali, di lain pihak asas *opportunitas* memberikan peluang bagi penuntut umum untuk tidak melakukan penuntutan terhadap suatu perkara pidana ke pengadilan.³¹¹

Penghentian penuntutan diatur dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP, yang menjadi dasar hukum bagi penuntut umum dalam melakukan penghentian penuntutan terhadap suatu perkara pidana. Pasal 140 Ayat (2) KUHAP, selengkapnya berbunyi :

- a. Dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan.
- b. Isi surat ketetapan tersebut diberitahukan kepada tersangka dan bila ia ditahan wajib segera dibebaskan.
- c. Turunan surat ketetapan itu wajib disampaikan kepada tersangka atau keluarga atau penasihat hukum, pejabat rumah tahanan negara, penyidik dan hakim.

³¹¹ Ruslan Renggong, 2016, *Hukum Acara Pidana, Memahami Perlindungan HAM dalam Proses Penahanan di Indonesia*, Makassar : Prenada Kencana Media Group, h. 216.

- d. Apabila kemudian ternyata ada alasan baru, penuntut umum dapat melakukan penuntutan terhadap tersangka.

Berdasarkan ketentuan di atas, tidak satu pun terdapat alasan penghentian penuntutan perkara oleh penuntut umum yang diatur dalam UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI dan dalam KUHAP yang mengatur tentang kewenangan penuntut umum untuk melakukan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Ketentuan mengenai penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dapat ditemukan dalam Perja No. 15/2020 tentang PPBKR.

Ketentuan mengenai penghentian penuntutan secara eksplisit diatur dalam Pasal 140 ayat (2) yang menegaskan bahwa “penuntut umum dapat menghentikan penuntutan suatu perkara”. Dalam arti, hasil pemeriksaan penyidikan tindak pidana yang disampaikan oleh penyidik, tidak dilimpahkan penuntut umum ke sidang pengadilan. Akan tetapi, hal ini tidaklah dimaksudkan untuk mengenyampingkan (*mendeponir*) perkara pidana tersebut.³¹²

Jika dalam pengenyampingan suatu perkara pidana oleh Jaksa Agung didasari pada alasan “demi kepentingan umum”, maka pada penghentian penuntutan perkara menurut ketentuan KUHAP didasari pada alasan dan untuk “kepentingan hukum itu sendiri”.³¹³ Penghentian perkara demi kepentingan hukum yang diatur dalam KUHAP didasari pada 3 (tiga) alasan, yaitu : 1) Perkara yang bersangkutan tidak mempunyai pembuktian yang cukup; 2). Perbuatan yang dituduhkan kepada terdakwa bukanlah merupakan tindak pidana, baik itu berupa

³¹²*Ibid*, h. 436

³¹³*Ibid*, h. 437

kejahatan atau pun pelanggaran; 3) Penghentian penuntutan suatu perkara pidana oleh penuntut umum didasari pada pertimbangan perkara ditutup demi hukum.

Apabila melihat ketentuan penghentian penuntutan yang diatur dalam Pasal 140 ayat (2) KUHP, maka tidak terdapat kemungkinan yang memberikan celah hukum untuk dihentikan penuntutan dikarenakan adanya penyelesaian perkara pidana dengan pendekatan keadilan restoratif sebagaimana diatur dalam Perja No. 15/2020 tentang PPBKR.

Pasal 2 Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, menentukan bahwa penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut : asas keadilan, "*kepentingan umum*", proporsionalitas, pidana sebagai jalan terakhir, dan asas cepat, sederhana, dan biaya ringan.

Berdasarkan asas-asas tersebut di atas, dapat diketahui bahwa Penuntut Umum berwenang untuk menutup perkara "demi kepentingan hukum" dikarenakan alasan adanya penyelesaian perkara di luar pengadilan/ *afdoening buiten process*. Hal ini diatur dalam Pasal 3 ayat (2) huruf e Perja Nomor 15 Tahun 2020. Lebih lanjut, Pasal 3 ayat (3) terdapat ketentuan apabila ingin menyelesaikan perkara di luar pengadilan untuk tindak pidana tertentu dengan maksimum denda dibayar sukarela atau telah ada pemulihan keadaan semula melalui penyelesaian berdasarkan keadilan restoratif.

Meskipun Perja No. 15/2020 tentang PPBKR merupakan aturan yang berlaku secara internal di lembaga kejaksaan, namun penerbitan Perja tersebut didasari pada pertimbangan aspek kemanfaatan, yang sangat dimungkinkan untuk mencapai

keadilan bagi semua pihak, yaitu : keadilan bagi korban, pelaku dan juga masyarakat.

Tujuan keadilan bagi semua pihak yang hendak dicapai dari penerbitan Perja No. 15/2020 tentang PPBKR dapat dilihat pada bagian pertimbangan hukum yang menjadi dasar dibentuk dan diterbitkannya Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, yang menyebutkan bahwa :

Penyelesaian perkara tindak pidana dengan mengedepankan keadilan restoratif yang menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan keseimbangan perlindungan dan kepentingan korban dan pelaku tindak pidana yang tidak berorientasi pada pembalasan merupakan suatu kebutuhan hukum masyarakat dan sebuah mekanisme yang harus dibangun dalam pelaksanaan kewenangan penuntutan dan pembaharuan sistem peradilan pidana.

Memperhatikan bagian pertimbangan Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, dapat dikatakan bahwa keadilan restoratif merupakan suatu kebutuhan hukum masyarakat yang perlu diterapkan khususnya pada tindak pidana ringan. Keadilan restoratif yang lebih mementingkan pemulihan kepada keadaan semula terhadap kerugian yang dialami korban daripada pembalasan terhadap perbuatan pelaku yang akan menimbulkan dendam semata menjadi salah satu upaya hukum yang dirasakan cukup proporsional dalam menyelesaikan konflik atau sengketa hukum antara korban dan pelaku kejahatan.

Penyelesaian perkara melalui pendekatan keadilan restoratif merupakan bagian dari pembaharuan hukum pidana, yang salah satunya adalah meminimalisir penggunaan hukum pidana dalam penyelesaian masalah hukum yang terjadi di masyarakat. Dengan kata lain, penggunaan hukum pidana dengan jalan penjatuhan pidana dan pembedaan adalah sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) yang

ditempuh dan dilakukan oleh penegak hukum dalam menyelesaikan perkara pidana, setelah upaya lain yang digunakan tidak berhasil.

Penghentian penuntutan terhadap suatu perkara pidana oleh penuntut umum dapat dikatakan sebagai bentuk wewenang diskresi penuntutan yang dimiliki oleh penuntut umum. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 34A UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, yang menyebutkan: “Untuk kepentingan penegakan hukum, Jaksa dan/atau penuntut umum dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kode etik.”

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa tindakan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif sebagaimana diatur dalam Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, dapat dikatakan bagian dari pelaksanaan diskresi penuntutan oleh penuntut umum. Pelaksanaan diskresi penuntutan oleh penuntut umum haruslah dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Artinya, diskresi penuntutan berdasarkan Perja No. 15/2020 tentang PPBKR haruslah benar-benar sesuai dengan tujuannya, yaitu untuk mewujudkan keadilan bagi korban dan pelaku, demi terciptanya ketertiban dalam masyarakat.

Harus dipahami bahwa lahirnya Perja No. 15/2020 tentang PPBKR tidak terlepas dari berbagai kritikan segenap lapisan masyarakat terhadap penanganan perkara Nenek Minah dan lainnya. Kritikan itu membuat Jaksa Agung merasa, sudah saatnya Penuntut Umum menangkap suara keadilan di masyarakat dan

menerapkan penghentian penuntutan terhadap perkara-perkara yang tidak layak di bawa ke pengadilan”.³¹⁴

Keberadaan Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, tersebut seakan menjadi jawaban atas penantian panjang pejuang keadilan yang selama ini seringkali menjadi korban atas kekakuan pemberlakuan norma-norma hukum pidana yang berlaku di Indonesia. Kekakuan tersebut sering kali berkaitan dengan pelaksanaan pidana yang hanya mengacu pada prinsip legalitas semata, namun sering mengabaikan tujuan dan fungsi hukum salah satunya keadilan dan kemanfaatan hukum.

Pasal 2 Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, menyebutkan : Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilaksanakan dengan berasaskan:

1. Keadilan;
2. Kepentingan umum;
3. Proporsionalitas;
4. Pidana sebagai jalan terakhir; dan;
5. Cepat, sederhana, dan biaya ringan.

Pelaksanaan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif, harus memperhatikan hal-hal yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2), yang menyebutkan :

Penghentian penuntutan berdasarkan Keadilan Restoratif dilakukan dengan mempertimbangkan:

- b. subjek, objek, kategori, dan ancaman tindak pidana;
- c. latar belakang terjadinya/dilakukannya tindak pidana;
- d. tingkat ketercelaan;
- e. kerugian atau akibat yang ditimbulkan dari tindak pidana;
- f. *cost and benefit* penanganan perkara;
- g. pemulihan kembali pada keadaan semula; dan
- h. adanya perdamaian antara Korban dan Tersangka.

³¹⁴Ro dan Micom (Jurnal Media Indonesia), “Peraturan Kejaksaan 15/2022 Jawaban Suara Keadilan Masyarakat” dikases dari *MediaIndonesia.com*, pada Kamis, 06 Mei 2022, Pukul 18:21 WIB.

Sementara itu, untuk tindak pidana dan perbuatan pidana yang perkaranya dapat ditutup untuk kepentingan hukum sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana;
- b. tindak pidana hanya diancam dengan pidana denda atau diancam dengan pidana penjara tidak lebih dari 5 (lima) tahun; dan
- c. tindak pidana dilakukan dengan nilai barang bukti atau nilai kerugian yang ditimbulkan akibat dari tindak pidana tidak lebih dari Rp 2.500.000, (dua juta lima ratus ribu rupiah).

Berdasarkan ketentuan di atas, maka tidak semua tindak pidana atau perbuatan pidana dapat dihentikan dengan berdasarkan pada keadilan restoratif. Dalam Pasal 5 ayat (8) menentukan beberapa pengecualian terhadap tindak pidana yang tidak dapat diselesaikan berdasarkan keadilan restoratif, yaitu :

- a. tindak pidana terhadap keamanan negara, martabat Presiden dan Wakil Presiden, negara sahabat, kepala negara sahabat serta wakilnya, ketertiban umum, dan kesusilaan;
- b. tindak pidana yang diancam dengan ancaman pidana minimal;
- c. tindak pidana narkotika;
- d. tindak pidana lingkungan hidup; dan
- e. tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi.

Adapun syarat terkait karakteristik pelaksanaan keadilan restoratif, di antaranya yaitu:³¹⁵

- a. Pelaksanaan *restorative justice* di ditujukan untuk membuat pelaku pidana bertanggung jawab untuk memperbaiki kerugian yang dimbulkan oleh kesalahannya;
- b. Memberikan kesempatan kepada pelaku pidana untuk membuktikan kemampuan dan kualitasnya dalam bertanggung jawab atas kerugian⁴⁸ yang ditimbulkannya, disamping itu untuk mengatasi rasa bersalah secara konstruktif;
- c. Penyelesaian kasus tindak pidana yang dilakukan melibatkan korban atau para korban, orang tua dan keluarga pelaku, orang tua dan keluarga korban, sekolah dan teman sebaya;

³¹⁵*Ibid.*

- d. Penyelesaian dengan konsep *restorative justice* ditujukan untuk menciptakan forum untuk bekerjasama menyelesaikan masalah yang terjadi;
- e. Menetapkan hubungan langsung dan nyata antara kesalahan dengan reaksi sosial.

Berdasarkan karakteristik keadilan restoratif di atas, maka terdapat beberapa asyarat yang harus dipenuhi untuk dapat diselesaikannya perkara pidana berdasarkan keadilan restoratif, yaitu:³¹⁶

- a. harus ada pengakuan atau pernyataan bersalah dari pelaku;
- b. Harus ada persetujuan dari pihak korban untuk melaksanakan penyelesaian di luar sistem peradilan pidana anak yang berlaku;
- c. Persetujuan dari kepolisian atau dari kejaksaan sebagai institusi yang memiliki kewenangan diskresioner.

Berdasarkan uraian di atas, dipahami bahwa penghentian penuntutan melalui perdamaian antara korban dan tersangka menurut Ketentuan Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, dapat dilakukan terhadap tindak pidana yang ancaman hukumannya di bawah 5 (lima) tahun. Beberapa contoh tindak pidana tersebut yaitu tindak pidana penipuan berdasarkan ketentuan Pasal 378 KUHP, tindak pidana penggelapan berdasarkan ketentuan Pasal 372 KUHP, tindak pidana penganiayaan ringan berdasarkan ketentuan Pasal 351 KUHP, serta tindak pidana lainnya yang bersesuaian dengan ketentuan peraturan kejaksaan tersebut.

D. Rekonstruksi Hukum Wewenang *Deponaring* Oleh Jaksa Agung Dalam Kaitannya dengan Penerapan Asas *Opportunitas*

Memperhatikan perkembangan pembaharuan hukum pidana, yaitu adanya keinginan dari lembaga penegak hukum yang tergabung dalam sistem peradilan untuk lebih mengedepankan penyelesaian perkara pidana berdasarkan keadilan

³¹⁶*Ibid.*, h., 76.

restoratif dalam penyelesaian perkara pidana, termasuk keinginan dari lembaga Kejaksaan, maka tentunya dalam melakukan rekonstruksi hukum terhadap wewenang deponaring oleh Jaksa Agung dalam kaitannya dengan pelaksanaan asas *opportunitas*, perlu kiranya untuk mempertimbangkan perkembangan dan perubahan hukum yang saat ini terjadi di masyarakat, utamanya adanya keinginan masyarakat dan penegak hukum untuk menyelesaikan perkara-perkara tertentu yang telah ditetapkan dalam Perja No. 15/2020 tentang PPKBR. Oleh karena, dasar penghentian penuntutan oleh Jaksa Agung yang juga didasari pada pertimbangan asas “kepentingan umum” sebagai dasar Jaksa Agung dalam mengesampingkan suatu perkara (*deponaring*) sebagai konsekuensi berlakunya asas *opportunitas*. \

Selanjutnya, dalam merekonstruksi ketentuan hukum mengenai wewenang untuk mengesampingkan suatu perkara oleh Jaksa Agung dalam kaitannya dengan penyampingan penerapan asas *oportunitas*, maka perlu pula dipertimbangkan praktik penerapan penyampingan perkara di berbagai negara, sehingga didapati kontruksi hukum yang tepat dalam melakukan rekonstruksi hukum wewenang penyampingan perkara (*deponaring*) oleh Jaksa Agung, yang dirasakan lebih berkeadilan.

Mengacu pada pelaksanaan penyampingan perkara oleh Kejaksaan di negara Filipina, di mana salah satu alasan dilaksanakannya penyampingan perkara oleh Jaksa adalah dikarenakan adanya negosiasi antara tersangka dan korban atau pembayaran ganti rugi kepada korban sering diupayakan sebagai alternatif lain untuk penuntutan.

Pelaksanaan penyampingan perkara oleh Kejaksaan di negara Filipina tersebut di atas, jika dihubungkan dengan pembaharuan hukum pidana, khususnya dalam praktik penyelesaian perkara pidana oleh Kejaksaan yang membuka celah untuk dapat dilakukannya penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif, maka dapat dikatakan bahwa konsep penyampingan perkara yang dilaksanakan oleh kejaksaan di Filipina bersesuaian dengan konsep penghentian penuntutan yang dilakukan oleh Penuntut Umum Berdasarkan Keadilan Restoratif sebagaimana diatur dalam Perja No. 15/2020 tentang PPBKR. Apabila memperhatikan ketentuan dalam Perja No. 15/2020, maka salah satu syarat yang ditentukan dalam Perja No. 15/2020 tentang PPBKR untuk dapat dilakukannya penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif adalah adanya perdamaian antara pelaku dan korban yang dibuat dalam bentuk akta (surat) perdamaian dan ditandatangani oleh pelaku maupun korban dan/atau dengan keluarga korban. Selain syarat adanya perdamaian, maka syarat lain yang harus dipenuhi adalah adanya ganti kerugian terhadap hak-hak korban dan pemulihan terhadap kondisi korban.

Membandingkan alasan penyampingan perkara di Filipina dengan alasan penghentian penuntutan yang diatur dalam Perja No. 15/2020 tentang PPBKR, maka dapat dikatakan antara alasan-alasan yang dijadikan dasar untuk mengesampingkan perkara di Filipina pada dasarnya sama dengan alasan untuk melakukan penghentian penyidikan oleh Jaksa Penuntut Umum, dalam hal penuntutan perkara berdasarkan keadilan restoratif sebagaimana diatur dalam Perja No. 15/2020 tentang PPBKR.

Berdasarkan pada uraian di atas, maka dalam melakukan rekonstruksi hukum pelaksanaan wewenang *deponaring* oleh Jaksa Agung dalam kaitannya dengan penerapan asas *opportunitas*, alasan-alasan yang menjadi dasar penghentian penuntutan dalam Perja No. 15/2020 tentang PPBKR dapat diakomodir sebagai dasar dalam melakukan rekontruksi terhadap wewenang Jaksa Agung dalam mengesampingkan suatu perkara “berdasarkan kepentingan umum”.

Berkenaan dengan rekontruksi hukum penyampingan perkara oleh Jaksa Agung, maka akan dilakukan perubahan terhadap pasal-pasal yang dianggap relevan dalam UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI dan KUHAP, yang dapat dilihat secara rinci dan jelas pada tabel berikut di bawah ini:

Tabel. 5.1
Rekontruksi Wewenang Penyampingan Perkara (*deponaring*)
dalam UU No . 11/2021 tentang Kejaksaan RI

Pasal sebelum direkontruksi	Pasal sesudah direkontruksi
<p>Pasal 34A UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI. :</p> <p>Untuk kepentingan penegakan hukum, Jaksa dan/atau penuntut umum dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kode etik,</p>	<p>Pasal 34A UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI. :</p> <p>Untuk kepentingan penegakan hukum, Jaksa dan/atau penuntut umum dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kode etik, <i>untuk menghentikan perkara dengan mempertimbangkan penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.</i></p>

<p>Pasal 35 ayat (1) huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI :</p> <p>(1) Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang :</p> <p>c. mengesampingkan perkara demi kepentingan umum</p>	<p>Pasal 35 ayat (1) huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI :</p> <p>(1) Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang :</p> <p>c. <i>mempertimbangkan dan memberikan persetujuan usulan penghentian perkara yang diusulkan penuntut umum secara berjenjang terhadap suatu perkara berdasarkan keadilan restoratif, dan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Ketentuan mengenai penghentian penuntutan oleh penuntut umum berdasarkan keadilan dan pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung demi kepentingan umum, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.</i></p>
<p>Penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI :</p> <p>Yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.</p> <p>Jaksa Agung memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.</p>	<p>Penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI :</p> <p>Yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.</p> <p>Jaksa Agung “WAJIB” untuk memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.</p> <p>Dalam hal Jaksa Agung tetap pada keputusannya untuk mengesampingkan perkara, maka Jaksa Agung harus memberikan alasan-alasan yang mendasari pengambilan keputusannya itu.</p>

Rekonstruksi pada ketentuan Pasal 34 A dan Pasal 35 huruf c UU No..11/2021 tentang Kejaksaan RI, menambahkan kata “berdasarkan keadilan restoratif” sebagai

dasar pertimbangan pengenyampingan perkara oleh Penuntut Umum. Di mana kewenangan untuk melakukan pengenyampingan perkara tidak saja berada pada Jaksa Agung, akan tetapi juga pada penuntut umum di setiap tingkatan lembaga Kejaksaan, baik di tingkat Kejaksaan Negeri, Kejaksaan Tinggi maupun di Kejaksaan Agung. Namun, pengenyampingan perkara oleh penuntut umum dalam bentuk penghentian penuntutan terhadap perkara-perkara yang dipandang tidak layak atau lebih bermanfaat untuk dilakukan penghentian berdasarkan keadilan restoratif.

Adanya penambahan dasar pertimbangan dalam mengesampingkan perkara, yaitu “berdasarkan keadilan restoratif”, selain pertimbangan berdasarkan “demi kepentingan umum”, maka pelaksanaan penghentian penuntutan oleh penuntut umum berdasarkan keadilan restoratif termasuk dalam kategori pengenyampingan perkara, karena penghentian penyidikan berdasarkan keadilan restoratif dalam pelaksanaannya didasari pada wewenang diskresi yang dimiliki oleh Penuntut Umum sebagaimana diatur dalam Pasal 34A UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI.

Pengenyampingan perkara berdasarkan keadilan restoratif bertujuan untuk mengkomodir tuntutan perkembangan hukum dan masyarakat yang dalam beberapa kasus menghendaki adanya penyelesaian perkara secara arif dan bijaksana (musyawarah) dengan mengedepankan keadilan restoratif, yaitu suatu penyelesaian perkara pidana yang dilaksanakan dengan melibatkan pelaku dan korban, serta semua pihak yang terkait dengan tindak kejahatan yang telah dilakukan. Di mana

penyelesaian dengan pendekatan keadilan restoratif dirasakan lebih memberikan keadilan bagi semua pihak, utamanya bagi korban maupun pelaku.

Selanjutnya, perluasan wewenang untuk mengesampingkan perkara (*deponaring*), yang tidak saja menjadi wewenang Jaksa Agung, akan tetapi juga menjadi wewenang dari penuntut umum yang didasari pada kewenangan diskresi yang dimiliki Kejaksaan, sehingga akan memberikan kepastian hukum bagi penuntut umum dalam mengesampingkan perkara berdasarkan keadilan restoratif dengan didasari pada penilaian penuntut umum dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kode etik. Artinya, dalam mengesampingkan perkara berdasarkan keadilan restoratif dengan melakukan penghentian penuntutan, penuntut umum bertindak berdasarkan kewenangan diskresi, sehingga keputusan untuk menghentikan perkara oleh penuntut umum berdasarkan pertimbangannya haruslah dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Perluasan kewenangan dan wewenang untuk mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34A UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI, dimaksudkan agar dalam penegakan hukum penuntut umum dapat bertindak berdasarkan penilaiannya sendiri (melaksanakan kewenangan diskresi) untuk tidak menuntut suatu perkara yang tidak hanya didasari pada kepentingan umum, tetapi juga kepentingan pribadi (dalam hal ini kepentingan pelaku dan korban) dengan melihat dan mempertimbangkan kriteria tindak dan dampak dari tindak pidana tersebut. Dengan kata lain, penuntut umum berdasarkan penilaiannya dapat saja untuk tidak menuntut (mengesampingkan) suatu perkara, sepanjang

pengeyampingan perkara tersebut memberikan kemanfaatan, juga keadilan kepada semua pihak.

Pengeyampingan perkara oleh penuntut umum berdasarkan keadilan restoratif, maka penuntut umum berdasarkan penilaiannya dapat memutuskan untuk menuntut atau tidak menuntut suatu perkara, terlebih adanya penyelesaian secara antara pelaku dan korban kejahatan dengan menggunakan keadilan restoratif, di samping pertimbangan pertimbangan terhadap kriteria perkara (keseriusan) suatu perkara.

Penuntut umum, dalam melakukan pengeyampingan perkara berdasarkan keadilan restoratif, mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

- a. subjek, objek, kategori, dan ancaman tindak pidana;
- b. latar belakang terjadinya/dilakukannya tindak pidana;
- c. tingkat ketercelaan;
- d. kerugian atau akibat yang ditimbulkan dari tindak pidana;
- e. *cost and benefit* penanganan perkara;
- f. pemulihan kembali pada keadaan semula; dan
- g. adanya perdamaian antara Korban dan Tersangka.

Adanya perluasan wewenang untuk mengesampingkan perkara, maka terhadap perkara-perkara yang tidak layak untuk dilakukan penuntutan berdasarkan pada kriteria perkara yang disebutkan di atas, penuntut umum dapat untuk melakukan penghentian penututan terhadap perkara. Penghentian perkara oleh penuntut umum dilakukan setelah memenuhi syarat-syarat untuk dilakukannya penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Dengan demikian, pelaksanaan wewenang pengeyampingan perkara oleh Jaksa Agung akan seimbang dengan adanya wewenang penuntut umum untuk menghentikan perkara-perkara

yang dipandang tidak cukup layak diajukan penuntutan, setelah mempertimbangkan berbagai aspek, yang meliputi :

- a. subjek, objek, kategori, dan ancaman tindak pidana;
- b. latar belakang terjadinya/dilakukannya tindak pidana;
- c. tingkat ketercelaan;
- d. kerugian atau akibat yang ditimbulkan dari tindak pidana;
- e. *cost and benefit* penanganan perkara;
- f. pemulihan kembali pada keadaan semula; dan
- g. adanya perdamaian antara Korban dan Tersangka.

Tabel. 5.2

Rekontruksi Ketentuan Pasal-Pasal KUHAP Dalam Kaitannya Pelaksanaan wewenang Jaksa Agung Untuk Mengesampingkan Perkara (*Deponaring*)

Pasal sebelum direkontruksi	Pasal sesudah direkontruksi
<p>Pasal 139 KUHAP. :</p> <p>Setelah penuntut umum menerima atau menerima kembali hasil penyidikan yang dilengkapi dari penyidik, ia segera menentukan apakah berkas perkara itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan.</p>	<p>Pasal 39 KUHAP:</p> <p>Setelah penuntut umum menerima atau menerima kembali hasil penyidikan yang dilengkapi dari penyidik, ia segera menentukan apakah berkas perkara itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan, <i>atau dilakukan penghentian perkara berdasarkan keadilan restoratif dan pengesampingan perkara demi kepentingan umum.</i></p>
<p>Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP:</p> <p>(2)a. Dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa ternyata bukan merupakan tindak pidana, atau perkara ditutup demi hukum, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan.</p>	<p>Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP:</p> <p>(2)a. Dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa ternyata bukan merupakan tindak pidana, atau perkara ditutup demi hukum, <i>atau perkara dihentikan berdasarkan keadilan restoratif</i>, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan.</p>

<p>Penjelasan Pasal 77 KUHP :</p> <p>Yang dimaksud penghentian penuntutan tidak termasuk penyimpangan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung.</p>	<p>Penjelasan Pasal 77 KUHP :</p> <p>Yang dimaksud penghentian penuntutan termasuk penghentian perkara berdasarkan keadilan restoratif yang menjadi wewenang penuntut umum, kecuali penyimpangan perkara demi kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung.</p>

Rekonstruksi hukum terhadap wewenang Jaksa Agung dalam melaksanakan *deponaring* dalam kaitannya dengan pelaksanaan asas *opportunitas*, juga berkaitan dengan ketentuan KUHP sebagai pedoman (hukum acara pidana). Sehingga, dalam rangka merekonstruksi wewenang Jaksa Agung untuk mengesampingkan suatu perkara, tentunya mengharuskan adanya perubahan terhadap pasal-pasal yang dianggap relevan dengan pelaksanaan wewenang Jaksa Agung tersebut, diantaranya ketentuan Pasal 139, Pasal 140 huruf b dan penjelasan Pasal 77, KUHP.

Inti dari rekonstruksi yang ditawarkan dalam penelitian disertasi ini, adalah bahwa wewenang untuk menghentikan penuntutan dan mengesampingkan perkara didasari pada dua pertimbangan yang berbeda, di mana penghentian penuntutan oleh penuntut umum didasari pada keadilan restoratif, sedangkan penyimpangan perkara oleh Jaksa Agung didasari pada pertimbangan “demi kepentingan umum”.

Meskipun alasan-alasan yang mendorong dilakukannya penghentian penuntutan dan pengeyampingan perkara, serta implikasi kedua berbeda satu sama lainnya, akan tetapi keduanya secara umum menimbulkan konsekuensi hukum tidak dilakukannya penuntutan oleh penuntut umum.

Kewenangan untuk menyampingkan perkara pidana itu sendiri dikenal sebagai perwujudan asas *opportunitas* yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung. Dalam praktik, di tingkat penyidikan kepolisian sering terbentur dengan tata acara pidana formil apabila hendak mengesampingkan sebuah perkara pidana, sehingga diskresi yang dimiliki oleh Polri tidak termasuk ruang lingkup kewenangannya untuk menilai sebuah perkara untuk terus dilanjutkan atau dihentikan, hanya terbatas pada bukti tindak pidana yang cukup.³¹⁷

Secara teoritis dan praktis, adanya penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif, akan memberikan manfaat yang sangat besar bagi sistem peradilan pidana, yaitu efektivitas dan efisiensi penyelesaian perkara dan menghindari terjadinya penumpukan perkara. Di lain pihak adanya penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif merupakan wujud dari konsep penggunaan pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*), yang dalam praktiknya akan lebih memberikan manfaat dan keadilan bagi masyarakat, khususnya korban dan pelaku.

³¹⁷Ibnu Suka, Gunarto, Umar Ma'ruf, *Peran Dan Tanggung Jawab Polri Sebagai Penegak Hukum Dalam Melaksanakan Restorative Justice Untuk Keadilan Dan Kemamfaatan Masyarakat*, (Jurnal Jurnal Hukum Khaira Ummah Vol. 13. No. 1 Maret 2018, h. 111-118), h. 115

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Konstruksi hukum pelaksanaan *Deponaring* dalam kaitannya pelaksanaan asas *opportunitas* oleh Jaksa Agung belum berbasis keadilan, dikarenakan keputusan pengesyampingan perkara yang merupakan wewenang Tunggal Jaksa Agung dan didasari pada “kepentingan umum” belum memiliki indikator yang jelas dan terukur. Selain itu, pelaksanaan wewenang ini luput dari pengawasan, di mana saran dan pendapat serta masukan terhadap dari badan-badan kekuasaan negara dalam hal Jaksa Agung mengesampingkan perkara tidak bersifat wajib, sehingga pelaksanaan *deponaring* oleh Jaksa Agung berpotensi terjadi penyalahgunaan wewenang.
2. Kelemahan konstruksi hukum pelaksanaan *Deponaring* oleh Jaksa Agung dalam kaitannya dengan penerapan asas *opportunitas*, diantaranya adalah dasar pertimbangan kepentingan umum yang belum memiliki indikator yang jelas dan terukur. Selain itu, pengawasan yang minim terhadap pelaksanaan wewenang Jaksa Agung tersebut.
3. Rekonstruksi hukum kewenangan pelaksanaan *Deponaring* dalam kaitannya dengan asas *opportunitas* berbasis nilai keadilan, adalah dengan menentukan indikator dan syarat-syarat bagi Jaksa Agung dalam mengambil keputusan mengesampingkan perkara dalam Peraturan Pemerintah, sehingga pelaksanaan wewenang tunggal Jaksa Agung tersebut tidak luput dari pengawasan dan memenuhi keadilan bagi masyarakat. Sebagai penyeimbang wewenang

deponaring, maka penuntut umum diberik wewenang untuk menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif yang didasari pada kewenangan diskresi Kejaksaan sebagai respon terhadap perkembangan masyarakat yang menginginkan tindak pidana ringan dan tindak pidana yang bernilai ekonomis rendah tidak dilanjutkan proses penuntutan, dengan mengutamakan prinsip keadilan restoratif. Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif oleh penuntut umum, yang dalam praktiknya sangat bermanfaat bagi masyarakat luas, utamanya bagi korban dan pelaku kejahatan.

B. Saran

1. Perlu untuk merumuskan kriteria “kepentingan umum” yang menjadi dasar bagi Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara (*deponaring*) dalam kaitannya dengan pelaksanaan asas *opportunitas* dalam Peraturan Pemerintah, sehingga dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya Jaksa Agung memiliki pedoman dan berkepastian hukum.
2. Jaksa Agung dalam mengambil keputusan mengesampingkan suatu perkara “wajib” untuk memperhatikan dan mempertimbangkan masukan dan saran dari badan-badan kekuasaan negara. Dalam hal Jaksa Agung tetap pada keputusannya untuk mengesampingkan perkara, maka Jaksa Agung harus memberikan alasan-alasan yang mendasari pengambilan keputusannya itu. Hal ini dimaksudkan sebagai pengawasan terhadap wewenang Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan wewenang.
3. Rekontruksi hukum wewenang *deponaring* oleh Jaksa Agung, yaitu dengan menetapkan indikator kepentingan umum dan mewajibkan Jaksa Agung untuk

memperhatikan masukan dan saran dari badan-badan kekuasaan negara. Selain itu, sebagai penyeimbang dari wewenang tunggal dari Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara, maka perlu untuk memperluas wewenang *deponaring* bagi penuntut umum, dengan adanya kewenangan penuntut umum untuk menghentikan suatu perkara berdasarkan keadilan restoratif.

C. Implikasi Kajian Teoritis

1. Implikasi Teoritis

- a. Secara konseptual, wewenang *deponaring* sebagai konsekuensi penerapan asas *opportunitas* tetap menjadi wewenang tunggal dari Jaksa Agung. Akan tetapi, dalam pelaksanaan *deponaring* oleh Jaksa Agung, wajib memperhatikan indikator kepentingan umum yang diaur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Selain itu, Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan masukan dari Badan-Badan kekuasaan negara dalam hal Jaksa Agung mengambil keputusan untuk mengesampingkan perkara.
- b. Secara konseptual, sebagai penyeimbang wewenang tunggal Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, maka penuntut umum diberi wewenang untuk menghentikan penuntutan berdasarkan keadilan restoratif. Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif yang menjadi wewenang penuntut umum merupakan respon terhadap perkembangan masyarakat yang menginginkan tindak pidana ringan dan tindak pidana yang bernilai ekonomis rendah tidak dilanjutkan proses penuntutan, dengan mengutamakan prinsip keadilan restoratif.

- c. Secara konseptual wewenang pengenyampingan perkara (*deponaring*) oleh Jaksa Agung dan penghentian penyidikan oleh penuntutan umum berdasarkan keadilan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari ketentuan UU No. 11/2021 tentang Kejaksaan RI.

2. Implikasi Praktis

- a. Jaksa Agung dapat mengesampingkan perkara “demi kepentingan umum”, apabila perkara yang dikesampingkan itu memenuhi indikator kepentingan umum. Pengenyampingan perkara oleh Jaksa Agung dilakukan setelah Jaksa Agung menerima saran dan masukan dari badan-badan kekuasaan negara, yaitu : Kapolri, Menteri Hukum dan HAM, Menkopolhukam, dan Mahkamah Agung. Penolakan Jaksa Agung atas saran dan masukan badan-badan kekuasaan negara tersebut harus dilandasi pada alasan-alasan tertentu, yang dapat dipertimbangkan sebagai dasar pengambilan pengenyampingan perkara.
- b. Penuntut umum dapat menghentikan perkara dengan pertimbangan keadilan restoratif, utamanya terhadap tindak pidana ringan yang bernilai ekonomis rendah. Namun tidak menutup kemungkinan untuk dilakukan terhadap tindak pidana yang ancamannya tidak lebih dari 5 (lima) tahun, apabila memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, khususnya syarat adanya perdamaian antara pelaku dan korban dan pemulihan hak-hak korban.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Arief, Barda Nawawi dan Muladi, 2005, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung.
- Asshidiqie, Jimly, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- Atmosudirdjo Prajudi, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Asikin, Zainal, 2010, *Mengenai Filsafat Hukum*, Rineka Cipta, Bandung.
- Arief, Barda Nawawi, 2010, *Masalah Penegakan Hukum Indonesia*, Jakarta: Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- , 2014, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- , 2016, *Mediasi Penal Sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Pidana*, Undip Press, Semarang.
- Amirullah, Arief, 2018, *Politik Hukum Pidana Dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- Budiarjo, Mariam, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Bakhri, Saiful, 2009, *Perkembangan Stelsel Pidana Indonesia*, Total Media, Yogyakarta.
- Brunggink, 2011, *Refleksi Tentang Hukum "pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, alih bahasa B. Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Effendy, Marwan, 2004. *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Gramedia Pustaka Umum, Jakarta.
- Dewan Ketahanan Nasional, 2018, *Modul Konsep Bela Negara*, Sekretariat Jenderal Ketahanan Nasional, Jakarta.
- Ediwarman, 2014, *Penegakan Hukum Pidana Dalam Perspektif Kriminologi*, Genta Publishing, Yogyakarta.

- Farid, Abidin dan Zainal, Andi, 1995, *Bunga Rampai Hukum Pidana I*, Jakarta : Sinar Grafika, Jakarta.
- Gunawan Yopi dan Kristian, 2015, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, Refika Aditama, Bandung.
- Hadjon, M. Philipus, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.
- , 1998 *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya.
- Hamzah, Andi, 2005, *Hukum Acara Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2005, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2014, *Hukum Acara Peradilan Pidana di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Halim, Ridwan, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Harahap, Yahya M., 2009, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Handoyo, Cipto Hestu B, 2015, *Hukum Tata negara Indonesia*, Cahaya Atma, Yogyakarta.
- Indroharto, 1993, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Harapan, Jakarta.
- Kelsen, Hans, 2010, *Pengantar Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung.
- Kaligis, O.C, 2011, *Deponaring Teori dan Praktik*, PT. Alumni, Bandung.
- Kaderi, Alwi, 2015, *Pendidikan Pancasila Perguruan Tinggi*, Antasari Press, Banjarmasin.
- Lubis, Solly. M, 1994, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung.
- Muladi, 1995, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Moelong, Lexy, 2004, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung.

- Marbun, SF., 1998, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 2007, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- , 2007, *Teori Hukum*, Liberty, Yogyakarta.
- Marlina, 2009, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia : Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, Refika Aditama, Bandung.
- Marzuki, Mahmud Peter, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.
- MD. Mahfud, Moh., 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Nanang, Martono, 2015, *Metode Penelitian Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Prakoso, Djoko, 1985, *Eksistensi Jaksa di Tengah-Tengah Masyarakat*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Poernomo, Bambang, 1998, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Prasetyo, Teguh dan Purnomosidi, Arie, 2014, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusa Media, Bandung.
- Prasetyo, Teguh dan Barkatullah, Abdul Halim, 2014, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Rukmini, Mien, 2006, *Aspek Hukum Pidana dan Kriminologi*, PT Alumni, Bandung.
- Rakhmat, Muhammad, 2017, *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, CV. Warta Bagja, Bandung.
- Soepomo, 1981, *Sistem Hukum Di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Saleh, Roeslan, 1982, *Stelsel Pidana Indonesia*, Yayasan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta.
- Surachman, RM., 1996, *Mozaik Hukum I*, CV. Sumber Ilmu Jaya, Jakarta.

Surachman, R.M. dan Hamzah, Andi, 1997, *Jaksa Di Berbagai Negara Peradilan dan Kedudukannya*, Sinar Grafika, Jakarta.

Surbakti, Ramlan, 2001, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ganesha Ilmu, Jakarta.

Sholehuddin, 2003, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana : Ide Dasar Double Track System & Implementasinya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Soekanto, Soerjono, 2007, *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta,

Sudarto, 2007, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung.

Sutedi, Adrian, 2007, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.

Sidharta, Arief Bernard, 2013, *Ilmu Hukum Indonesia Upaya Pengembangan Ilmu hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Genta Publishing, Yogyakarta.

Salim, H.S, dan Nurbani, Septiana Erlies, 2014, *Penerapan Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Surbakti, Natangsa, 2015, *Peradilan Restoratif, Dalam Bingkai Empirik, Teori dan Praktek*. Genta Publishing, Yogyakarta.

Syahrin, Alvi, dkk, 2019, *Ketentuan Pidana Korporasi Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta.

B. Perundang-Undangan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia,

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan jo Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan.

Waluyo, Bambang, 2016, *Penegakan Hukum di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

Tahir, Muh., 2011, *Pengantar Metode Penelitian Pendidikan*, Universitas Muhammadiyah Makassar, Makassar.

C. Jurnal dan Hasil Penelitian

Alhumami, Khunaifi, *Indepedensi Kejaksaan Dalam Melaksanakan Tugas Penegakan Hukum*, Disertasi, mahasiswa Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2020.

Ali, Raymond, *Pembaharuan Kaidah Hukum Penghentian Penuntutan Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, Disertasi, mahasiswa Prodi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Makassar, 2021.

Andi Hamzah, "Reformasi Penegakan Hukum," Pidato Pengukuhan diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta, 23 Juli 1998.

Arin Karniasari "Tinjauan Teoritis, Historis, Yuridis, dan Praktis terhadap Wewenang Jaksa Agung Dalam Mengesampingkan Perkara Pidana Demi Kepentingan Umum", (Tesis). Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta. 2012.

Budi Setiawan , Anis Mashdurohatun, Munsyarif Abdul Chalim, *Penyidikan Terhadap Pelaku Tindak Pidana Pembunuhan Dengan Pemberatan Di Polda Jateng*, (Jurnal Jurnal Hukum Khaira Ummah Vol. 12. No. 4 Desember 2017, h. 909-916).

Ibnu Suka , Gunarto, Umar Ma'ruf, *Peran Dan Tanggung Jawab Polri Sebagai Penegak Hukum Dalam Melaksanakan Restorative Justice Untuk Keadilan Dan Kemanfaatan Masyarakat*, (Jurnal Jurnal Hukum Khaira Ummah Vol. 13. No. 1 Maret 2018, h. 111-118)

Muhammad Yodi Nugraha, *Optimalisasi Asas Opportunitas Pada Kewenangan Jaksa Guna Meminimalisir Dampak Premiun Remedium Dalam Pemidanaan*, (Jurnal Ilmu Hukum, Vol, 6. No. 1. Desember 2020, h. 213-236).

Philipus, M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam

Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994.

Sri Endah Wahyuningsih, *Urgensi Pembaharuan Hukum Pidana Materiel Indonesia Berdasarkan Nilai–Nilai Ketuhanan Yang Maha Esa*, (Jurnal Pembaharuan Hukum Volume I No.1 Januari –April 2014, h. 17-23)

Wallad, Alfatah Adi, *Kewenangan Penghentian, Penundaan, Penuntutan dan Penyampingan Perkara*, Disertasi, mahasiswa Prodi Doktor Ilmu Hukum Universitas Air Langga, 2020.



