

**ANALISIS YURIDIS PENERBITAN SURAT PERINTAH
PENGHENTIAN PENUNTUTAN OLEH KEJAKSAAN DIKAITKAN
DENGAN ASAS OPORTUNITAS DAN UNDANG-UNDANG NO 16
TAHUN 2004 TENTANG KEJAKSAAN RI**

**Ferdy Saputra
Syafreddin Kalo
Mahmud Mulyadi
M. Hamdan**

(ferdysaputraagani@ymail.com)

ABSTRACT

Prosecutors acting prosecuting a person suspected of committing crimes is based on Article 8 paragraph (2) of Law No. 16 of 2004 on the Attorney RI. In prosecuting attorney acting for and on behalf of the State. To prosecute a person suspected of committing a crime, the prosecutor is allowed to waive the case in the public interest pursuant to Article 35 letter c. Law No. 16 of 2004 on the Attorney RI. On the other hand the prosecuting attorney must uphold the principle of equality before the law. Authority to waive the case prosecutor apparently misused by the Attorney on specific cases. For example: Case BLBI and Bibit-Chandra case. Setting principles and opportunity in the Code of Criminal Procedure Law. 16 Year 2004 on Indonesian Attorney can not give an explanation although expressly recognized the principle of opportunity. Criminal Procedure Code recognizes the principle of opportunity, however, the Criminal Code does not provide an explanation about this. While in Law. 16 of 2004 on the Attorney RI, the principle of opportunity provided for in Article 35 letter c as the authority of the Attorney General in the case of a waiver in the public interest. Regarding the public interest itself also still can cause a variety of different interpretations due to the Criminal Procedure Code and the Law. 16 Year 2004 on Indonesian Attorney formulate the common definition is too broad and should be returned or refer to the ideals of the law or of the nation as expressed in the preamble of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The results showed that: Should termination prosecution done really pay attention to grounds for termination of prosecution; Better regulation principles set opportunity in more detail and specific especially in providing the sense of "the public interest", and should provide limits understanding of the categories included in "the interests of general".

Key Words : Termination of prosecution; Termination of investigation, and the interest of the public.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Kejaksaan merupakan salah satu institusi penegak hukum yang kedudukannya berada pada lingkungan kekuasaan eksekutif (pemerintah), sebagai Pengacara Negara. Fungsi kejaksaan mencakup fungsi preventif dan fungsi represif dalam bidang kepidanaan serta pengacara negara dalam keperdataan dan tata usaha negara. Fungsi preventif berupa peningkatan kesadaran hukum masyarakat, pengamanan kebijakan penegakan hukum, pengamanan peredaran barang cetakan, pengawasan aliran kepercayaan, pencegahan dan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama, penelitian dan pengembangan hukum serta statistic kriminal. Dalam fungsi represifnya,

kejaksaan melakukan penuntutan dalam perkara pidana, melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan lepas bersyarat, melengkapi berkas perkara tertentu yang berasal dari penyidik Kepolisian atau Penyidik PNS (PPNS).¹

Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme, dalam melaksanakan fungsi, tugas, wewenangnya. Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus mampu mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum dan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan dan kesusilaan serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu, peran kejaksaan sebagai salah satu ujung tombak dalam penegakan hukum diharapkan dapat menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat.²

Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagai landasan struktural dan piranti pengikat bagi eksistensi kejaksaan saat ini, memberikan rumusan secara global perihal tugas dan wewenangnya. Termaktub dalam Pasal 30 setidaknya-tidaknya ada 7 (tujuh) aspek tugas dan wewenang. Dalam bukunya “*Proses Penanganan Perkara Pidana*”, Leden Marpaung mengemukakan perihal esensi kejaksaan :

“Kejaksaan itu adalah suatu alat Pemerintah yang bertindak sebagai penuntut umum dalam suatu perkara pidana terhadap si pelanggar hukum pidana. Sebagaimana demikian itu ia mempertaruhkan kepentingan masyarakat. Ialah yang mempertimbangkan apakah kepentingan umum mengharuskan supaya perbuatan yang dapat dihukum itu harus dituntut atau tidak. Kepadaanya pulalah semata-mata diserahkan penuntutan perbuatan yang dapat dihukum”.³

Demikian pula dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), pada Pasal 14 berikut Pasal 137 Jo. Pasal 84 ayat (1) KUHAP memberikan kejelasan mengenai kewenangan penuntut umum, diantaranya yang utama, pertama membuat surat dakwaan (*letter of accusation*), kedua, melakukan penuntutan (*to carry out accusation*), ketiga menutup perkara demi kepentingan hukum, keempat mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.⁴

Jaksa penuntut dalam melakukan tugas penegakan hukum, pada umumnya bertindak untuk dan atas nama negara. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Selain itu, sebagai alat penegak hukum, bukan hanya semata mata bertolak pada kekuasaan dan kewenangan yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, tapi juga wajib melayani kebutuhan hukum individu dan kepentingan masyarakat/negara sebagai satu kesatuan secara

¹ Lihat : Pasal 31 – 34, Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

² <http://www.komisihukum.go.id/article..>, diakses pada 25 Februari 2012.

³ Leden Marpaung, *Proses Penanganan Pidana Bagian Kedua*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1995), hal. 172

⁴ H.M.A. Kuffal, *Penerapan KUHAP dalam Praktik Hukum*, (Malang: UMM Press, 2005), hal. 216

serasi dan seimbang. Kejaksaan harus berani mengambil langkah-langkah secara tegas kepada setiap pelanggar hukum dan melindungi setiap orang dari tindakan pelanggar hukum.

Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa : “Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum”. Menurut penjelasannya, “Mengesampingkan perkara merupakan pelaksanaan asas oportunitas 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 perkaranya ada pada Jaksa Agung dan bukan pada Jaksa di bawah Jaksa Agung (*vide* Penjelasan Pasal 77 KUHAP).

Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-undang No. 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 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 antarmanusia pribadi dengan manusia lainnya untuk mencapai atau memperoleh kepentingannya. Jelas bahwa kebijakan penuntutan untuk kepentingan umum dipercayakan dan dipertanggung-jawabkan pada Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi, dan adanya asas oportunitas merupakan yang dibutuhkan dalam penegakan hukum demi menjamin stabilitas dalam suatu negara hukum.

Salah satu kewenangan penting yang dimiliki oleh kejaksaan adalah penerbitan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKP2). Surat yang seharusnya merupakan surat ketetapan untuk menghentikan penuntutan yang diterbitkan ketika penuntut umum berpendapat bahwa berkas perkara setelah dilakukan penelitian ternyata tidak cukup alat bukti untuk membuktikan terdakwa telah melakukan tindak pidana seolah tidak hanya demi kepentingan hukum dan kepentingan umum, akan tetapi telah merembet menjadi semacam kartu sakti demi kepentingan tertentu agar lolos dari jeratan hukum.

Contoh kasus dalam SKP2 ini dapat dilihat pada kasus terakhir yang melibatkan institusi penegak hukum Kejaksaan adalah perseteruan antara oknum Kepolisian Republik Indonesia dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).⁵ Perseteruan ini melibatkan oknum Kejaksaan yang dikenal dengan istilah Cicak vs. Buaya dimana perseteruan tersebut dianggap seolah-olah upaya dari instansi Kepolisian dan atau Kejaksaan untuk mengkriminalisasi Pimpinan KPK, yakni Chandra M. Hamzah dan Bibit Samad Rianto, dimana kasus ini bermula dari penyidikan yang dilakukan oleh Kepolisian terhadap Antasari Azhar (Mantan Ketua KPK) dalam dugaan kasus pembunuhan Nasruddin Zulkarnaen. Dalam proses penyidikan kasus tersebut Antasari Azhar mengeluarkan testimoni pada tanggal 16 Mei 2009 yang isinya tentang dugaan adanya penerimaan uang sebesar Rp. 6.700.000.000,- (enam miliar tujuh ratus juta rupiah) oleh sejumlah Pimpinan KPK (Chandra M. Hamzah dan Bibit

⁵ Harian Kompas, “Muhammad Abduh: Penghentian Penyidikan Tindak Pidana dan Penyelesaian di Luar Pengadilan Dugaan Pemasaran dan Penyalahgunaan Wewenang”, diterbitkan Selasa, 15 Mei 2012.

Samad Rianto).⁶ Hal inilah yang menjadi dasar Kepolisian untuk melakukan penyidikan terhadap Pimpinan KPK.

Pada tanggal 03 November 2009, Mahkamah Konstitusi memperdengarkan rekaman yang berdurasi 4,5 jam dalam persidangan uji materil terhadap *Judicial Review* Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan pemutaran alat bukti rekaman yang berisi percakapan antara Anggodo Widjojo dengan sejumlah petinggi di Kejaksaan Agung dan Mabes Polri. Setelah selesai persidangan, sejumlah pihak meminta Kapolri dan Jaksa Agung mengundurkan diri sebagai bentuk dari pertanggung-jawaban, dan menuntut agar Susno Duaji segera dicopot dari jabatannya, desakan tersebut datang dari sejumlah aktivis di antaranya Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) yang melakukan demonstrasi terhadap Kepolisian agar Chandra M. Hamzah dan Bibit Samad Rianto dibebaskan sehingga karena banyaknya desakan agar Chandra M. Hamzah dan Bibit Samad Rianto maka pada waktu itu juga penahanan ditanggguhkan. Keduanya dikeluarkan dari tahanan pada dini hari waktu itu juga. Melihat hal seperti ini, Presiden meminta agar kasus Chandra M. Hamzah dan Bibit Samad Rianto diselesaikan di luar pengadilan (*out of court settlement*) walaupun pada saat itu, Kejaksaan telah menyatakan bahwa Kasus Chandra M. Hamzah dan Bibit Samad Rianto telah P-21 (sudah lengkap dan siap untuk disidangkan), karena permintaan Presiden tersebut maka Kejaksaan menerbitkan Surat Keputusan Penghentian Penuntutan (SKPP).⁷

Penghentian penuntutan yang dilakukan oleh Kejaksaan bukanlah hal yang pertama kali dilakukan karena sebelum adanya kasus ini, pernah dilakukan Penghentian Penuntutan dalam kasus dugaan korupsi Bantuan Likuidasi Bank Indonesia (BLBI) yang waktu itu diketuai oleh Jaksa Urip. Walaupun kemudian ditemukan bukti-bukti oleh KPK bahwa yang bersangkutan menghentikan perkara karena menerima suap sehingga dikeluarkannya Surat Penghentian Penyidikan Perkara (SP3). Walaupun sebenarnya penghentian penyidikan ini bermasalah karena tidak sesuai dengan KUHAP.⁸

KUHAP mengatur tentang aturan main (*rule of the game*). Penegakan hukum dan terhadap KUHAP sangat sedikit celah yang diberikan untuk melakukan penafsiran hukum (hanya diperbolehkan penafsiran gramatikal dan penafsiran sejarah) hal ini bertujuan agar tidak terjadi anarkisme hukum dan menjamin terciptanya kepastian hukum karena hanya dengan cara inilah sebenarnya hukum akan menjadi panglima dalam menciptakan keamanan dan ketertiban serta kesejahteraan masyarakat, bukan sebagai alat penguasa untuk mencapai suatu hal tertentu dan atau tujuan tertentu, sehingga tidak diperbolehkan memberikan hukuman atau *punishment* terhadap seseorang tanpa melalui suatu persidangan.⁹

⁶ Kantor Berita Antara, "Kalangan Parlemen Kaget Testimoni Antasari Azhar", diterbitkan Sabtu, 11 Agustus 2012.

⁷ Majalah Konstitusi, "Editorial: Jangan Melawan Kekuatan Rakyat", Edisi 34 – November 2009, hal. 5.

⁸ Harian Waspada, "KPK Usut 35 Jaksa, Kasus Dugaan Suap Terkait BLBI Terus Dikembangkan", diterbitkan Kamis, 06 Maret 2008.

⁹ Harian Kompas, "Muhammad Abdul : Penghentian Penyidikan dan Penyelesaian di Luar Pengadilan Dugaan Pemasaran dan Penyalahgunaan Wewenang", *Op.cit.*

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, selanjutnya dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kewenangan jaksa dalam penghentian penuntutan perkara pidana jika dikaitkan dengan asas oportunitas dan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia?
2. Bagaimanakah pengaturan asas oportunitas pada KUHAP dan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia?
3. Bagaimanakah hambatan-hambatan yang dialami oleh jaksa dalam penerbitan Surat Perintah Penghentian Penuntutan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengetahui kepastian hukum terkait penerbitan SP3 oleh Jaksa. Bertolak dari rumusan masalah maka tujuan dari penelitian ini, antara lain :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan jaksa dalam penghentian penuntutan perkara pidana jika dikaitkan dengan asas oportunitas dan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan asas oportunitas pada KUHAP dan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan-hambatan yang dialami oleh jaksa dalam penerbitan Surat Perintah Penghentian Penuntutan.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu :

1. Secara Teoritis, penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi dan mendeskripsikan permasalahan yang timbul serta memberikan sumbangan pemikiran tentang formulasi hukum terkait dengan penghentian penuntutan, pelaksanaan kebijakan penghentian penuntutan perkara pidana, serta mengembangkan khasanah ilmu hukum khususnya Sistem Peradilan Pidana (SPP).
2. Secara Praktis
 - a. Bagi pembaca, diharap dapat menjadi tambahan ilmu pengetahuan mengenai kewenangan kejaksaan yang salah satunya adalah menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penuntutan (SP3).
 - b. Bagi lembaga pendidikan, dapat menjadi tambahan perbendaharaan kepustakaan.
 - c. Bagi peneliti berikutnya, penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan dan masukan dalam melakukan penelitian berikutnya.
 - d. Bagi lembaga penegak hukum, penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman dalam pelaksanaan kewenangan kejaksaan terkait dengan penghentian penuntutan perkara pidana.

II. KERANGKA TEORI

Adapun teori yang digunakan didalam penelitian ini adalah Teori Penegakan Hukum dan Teori Keadilan. Menurut Lawrence M. Friedman, dalam sebuah sistem hukum terdapat tiga komponen yang saling mempengaruhi, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan budaya hukum (*culture*).

“(Legal culture) the structure of legal system consists of elements of this kinds: the number and size of courts, their jurisdiction (that is what kind of cases they and how and why), and modes of appeal from one court to another another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavior patterns of people inside the system ... legal culture is meant people’s attitude toward law and the legal system-their beliefs, values, it is that part of the general culture which concerns the legal system”.

Struktur hukum terdiri dari unsur-unsur jumlah dan ukuran pengadilan, yuridikasinya (yaitu jenis perkara dan mereka periksa dan bagaimana serta mengapa), serta cara banding dari suatu pengadilan ke pengadilan lain. Substansi hukum adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem tersebut, atau substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum tersebut, keputusan yang mereka keluarkan dan aturan baru yang mereka susun.

Sedangkan budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum tersebut, kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Atau dengan kata lain, budaya social adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum dipergunakan, dihindari atau disalahgunakan.¹⁰

Dari ketiga unsur di atas, menurut Friedman, unsur yang terpenting adalah unsur budaya hukum yang menjadi penggerak bagi bekerjanya sistem hukum tersebut. Dalam Sistem Peradilan Pidana (SPP) Indonesia terdapat sub-sistem – sub-sistem yang dipengaruhi oleh budaya hukum yang ada dalam sistem tersebut. Sub-sistem yang terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Masyarakat secara keseluruhan bekerjasama membentuk Suatu Sistem Peradilan Pidana Terpadu atau *integrated criminal justice administration*.¹¹ sistem ini berusaha mentransformasikan masukan (*input*) menjadi keluaran (*output*) yang menjadi tujuan Sistem Peradilan Pidana.

Teori Keadilan menurut John Stuart Mill dalam bukunya *Utilitarianism*, mengatakan bahwa : “Keadilan bukan hanya berisi apa yang benar untuk dilakukan atau tidak benar untuk dilakukan, namun juga sesuatu yang memperbolehkan orang lain mengklaim dari kita sesuatu sebagai hak moralnya”.¹² Apa yang membedakan keadilan adalah konsep mengenai hak atau klaim itu sendiri. Darimana datangnya perasaan khusus yang melekat pada keadilan atau yang dimunculkan oleh kasus-kasus ketidakadilan. Menurut Mill, “sentimen keadilan” adalah “hasrat hewani untuk menolak atau membalas sebuah rasa sakit atau kerusakan” yang menimpa dirinya atau orang lain.¹³

Masalah keadilan dan hak asasi manusia dalam kaitannya dengan penegakan hukum pidana memang bukan merupakan pekerjaan yang sederhana

¹⁰ Lawrence M. Friedman, *American Law and Introduction*, Edisi Kedua, (New York: W.W Norton & Company, 1998), diterjemahkan oleh Wisnu Basuki, *Hukum Amerika, Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Tatanusa, 2001), hal. 7-9.

¹¹ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Op.cit., hal. 85.

¹² Mill, *Utilitarianism* dalam Karen Lebacqz, *Teori-Teori Keadilan*, (Bandung: Nusa Media, 1986), Hal 21.

¹³ *Ibid.*

untuk direalisasikan. Banyak peristiwa dalam kehidupan masyarakat menunjukkan bahwa kedua hal tersebut kurang memperoleh perhatian yang serius.¹⁴

Menurut Muladi, tujuan Sistem Peradilan Pidana tersebut dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu :

1. “Tujuan jangka pendek berupa resosialisasi pelaku tindak pidana;
2. Tujuan jangka menengah berupa pengendalian kejahatan; dan
3. Tujuan jangka panjang berupa kesejahteraan sosial”.¹⁵

Jadi dalam Sistem Peradilan Pidana yang terpadu, peranan kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana khususnya dalam penghentian penuntutan, tidak dapat dipisahkan dengan sub-sistem lainnya.

Pelaksanaan kekuasaan negara pada bidang penuntutan diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, Kejaksaan Negeri, dan Cabang Kejaksaan Negeri. Dengan demikian, kedudukan kejaksaan dalam peradilan pidana bersifat menentukan karena merupakan jembatan yang menghubungkan tahap penyidikan dengan tahap pemeriksaan di sidang pengadilan. Berdasarkan peraturan yang berlaku di Indonesia, setiap orang baru bisa diadili jika ada tuntutan pidana dari Penuntut Umum.

Dalam melakukan penuntutan, jaksa bertindak untuk dan atas nama negara, sehingga jaksa harus bisa menampung seluruh kepentingan masyarakat, negara, dan korban kejahatan agar bisa dicapai rasa keadilan masyarakat. Hampir di setiap yurisdiksi, jaksa itu merupakan tokoh utama dalam penyelenggaraan peradilan pidana karena jaksa memainkan peranan penting dalam proses pembuatan keputusan pengadilan. Bahkan, di negara-negara yang memberi wewenang kepada jaksa untuk melakukan penyidikan sendiri, jaksa tetap memiliki kebijakan (diskresi) penuntutan yang luas. Jaksa memiliki kekuasaan yang luas, apakah suatu perkara akan dilakukan penuntutan ke pengadilan atau tidak. Kedudukan jaksa yang demikian penting itu, oleh Harmuth Horstkotte, seorang Hakim Tinggi Federasi Jerman, memberikan julukan kepada jaksa sebagai bosnya proses perkara (*master of the procedure*), sepanjang perkaranya itu tidak diajukan ke muka pengadilan.¹⁶

Secara sederhana dapat dijelaskan bahwa jaksa dengan berbagai sistem penuntutan tidak tertutup kemungkinan untuk mengambil kebijakan (diskresi) dalam menyelesaikan perkara. Kedudukan jaksa di berbagai yurisdiksi sebenarnya jaksa itu “setengah hakim” (*semi-judge*) atau seorang “hakim semu” (*quasijudicial officer*). Itulah sebabnya jaksa boleh mencabut dakwaan atau menghentikan proses perkara, bahkan diskresi putusan berupa tindakan penghentian penuntutan, penyimpangan perkara, dan transaksi. Fungsi yuridis semu jaksa itu berasal dari peran dan fungsi jaksa yang bersifat ganda karena sebagai jaksa : “Mempunyai kekuasaan dan wewenang yang berfungsi sebagai administrator dalam penegakan hukum yang merupakan fungsi eksekutif, sementara itu ia harus membuat putusan-putusan agak bersifat yustisial yang menentukan hasil suatu perkara pidana, bahkan hasilnya final”.¹⁷

¹⁴ Dikdik M. Arief Mansur dan Elisatris Gultom, *Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hal. 24.

¹⁵ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Op.cit., hal. 75.

¹⁶ R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), hal. 6-7.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 11.

Menurut Stanley Z. Fisher, sebagai penegak hukum, jaksa bertugas menuntut yang bersalah; menghindarkan keterlambatan dan tunggakan-tunggakan perkara yang tidak perlu terjadi; karena jaksa mempunyai kedudukan sebagai pengacara masyarakat yang penuh antusias. Berdasarkan kedudukan jaksa sebagai pengacara masyarakat tersebut, ia akan senantiasa mengusahakan jumlah penghukuman oleh hakim yang sebanyak-banyaknya sementara sebagai "setengah hakim" atau sebagai "hakim semu", jaksa juga harus melindungi yang tidak bersalah dan mempertimbangkan hak-hak tersangka. Untuk melakukan tugas-tugas tersebut, jaksa diberi wewenang menghentikan proses perkara sehingga jaksa harus berperilaku sebagai seorang pejabat yang berorientasi pada hukum acara pidana dan memiliki moral pribadi yang tinggi sekali.¹⁸

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Jaksa Dalam Penghentian Penuntutan Perkara Pidana Jika Dikaitkan Dengan Asas Oportunitas dan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Pasal 1 angka 1 dan 2 memberikan pengertian tentang Jaksa, yakni sebagai berikut:

1. "Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap 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".

Menurut Andi Hamzah, "Di Indonesia penuntut umum itu disebut juga jaksa dan wewenang penuntutan dipegang oleh penuntut umum sebagai monopoli, artinya tiada badan lain yang boleh melakukan itu. Hakim tidak dapat meminta supaya delik diajukan kepadanya. Jadi hakim hanya menunggu saja penuntutan dari penuntut umum".¹⁹

Seperti diketahui bersama bahwa setiap tindak pidana selalu disertai ancaman pidana. Sebagian besar para sarjana tetap mempercayai bahwa hukuman merupakan suatu hal yang patut dikenakan terhadap pelaku kejahatan. Beberapa diantaranya berupaya untuk memberikan pendasaran moral terhadap hukuman legal. Kant misalnya memberikan penjelasan "menghukum kejahatan adalah kewajiban moral."²⁰ Dalam bukunya, *Philosophy of Law*, Kant menulis sebagai berikut: "hukuman tidak pernah dapat diberikan sebagai sarana untuk mencapai kebaikan yang lain baik menyangkut si penjahat sendiri maupun masyarakat. Dalam segala situasi, hukuman dapat dijatuhkan atas seseorang hanya karena si individu terdakwa terbukti melakukan kejahatan. Karena tak seorang pun boleh diperlakukan sebagai alat untuk mencapai tujuan dari orang lain."²¹ Perkataan Kant, mengisyaratkan bahwa :

¹⁸*Ibid.*, hal. 11-12.

¹⁹ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Op.cit.

²⁰ Yong Ohtimur, *Teori Etika Tentang Hukum Legal*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal. 7.

²¹*Ibid.*, hal. 7

“Dibenarkan menghukum seseorang yang bersalah dan mempunyai hak moral untuk melakukan hal demikian”. Sehubungan dengan hal ini, Barda Nawawi Arief dengan mengutip pendapat Bassiouni, menyatakan bahwa : “Pidana hanya dibenarkan apabila ada kebutuhan yang berguna bagi masyarakat, pidana yang tidak diperlukan tidak dapat dibenarkan dan berbahaya bagi masyarakat”.²²

Penyampingan perkara merupakan suatu cara dimana tidak perlu (menghukum) seseorang yang bersalah walaupun orang tersebut telah terbukti bersalah atas dasar asas oportunitas yang berlaku pada yurisdiksi kejaksaan. Andi Hamzah mengemukakan bahwa “dalam asas oportunitas, jaksa boleh memutuskan tidak akan menuntut perkara pidana apabila penuntutan itu tidak dapat dilakukan atau tidak patut dilakukan atau tidak dikehendaki atau apabila penuntutan itu lebih merugikan kepentingan umum atau pemerintah daripada apabila penuntutan itu dilakukan.”²³

Mengenai kepentingan umum dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c. Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, hanya memberikan penjelasan bahwa : “Kepentingan umum itu sebagai kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas”. Mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas oportunitas yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.²⁴

Sejauh ini jaksa selalu beranggapan bahwa jaksa dapat menghentikan penuntutan dan bukan mengenyampingkan perkara. Menghentikan penuntutan demi kepentingan hukum bukan kepentingan umum.²⁵ Apabila dilihat dari latar belakang sejarah sesungguhnya awal mula asas oportunitas itu dibawa oleh Belanda ke Indonesia.²⁶ Praktek yang diturut oleh Penuntut Umum di Indonesia sejak zaman Belanda adalah menganut *principe-oportunita*. Dengan *principe-oportunita* ini Jaksa sebagai Penuntut Umum mempunyai kekuasaan yang amat penting yaitu menyampingkan suatu perkara pidana yang sudah terang benderang pembuktiannya. Belanda mengartikan asas oportunitas sebagai “penuntut umum boleh memutuskan untuk menuntut atau tidak menuntut dengan syarat atau tanpa syarat”.²⁷ Kedudukan Penuntut Umum dalam hal ini sangat kuat, sehingga disebut sebagai *semi-judge* (setengah hakim) karena kebebasannya secara individual untuk menuntut atau tidak menuntut.²⁸

Dalam Penjelasan Undang-Undang No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia disebutkan secara tegas bahwa di lingkungan Kejaksaan, Jaksa Agung-lah yang mempunyai hak mengenyampingkan perkara berdasarkan

²² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Adhya Bakti, 1996), hal. 39.

²³ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Op.cit., hal. 14.

²⁴ Harian Kompas, “Rubrik Opini : Deponering Kasus Bibit & Chandra”, diterbitkan Kamis, 18 Oktober 2012.

²⁵ Darmono, sebagai Wakil Jaksa Agung, menyatakan bahwa : “Soal opsi penghentian tuntutan, dengan alasan anak di bawah umur, bisa saja ditempuh Jaksa, sebab Undang-Undang mengatur ketentuan itu. Jaksa berwenang menghentikan penuntutan atau mengesampingkan perkara demi kepentingan umum”. Sumber : Harian Jurnal Nasional, “Soal Kasus Sandal Jepit, Kejagung Hanya Berharap Bisa Segera Tuntas”, diterbitkan Selasa, 03 Januari 2012.

²⁶ Lihat : Pasal 167 ayat (2), Pasal 242 ayat (2), Pasal 244 ayat (3), dan 245 ayat (4) Sv.1926.

²⁷ Rahmat Setiabudi Sokonagoro, “Asas Legalitas Dalam Hukum Pidana”, (Yogyakarta : Bagian Hukum & Bagian TIT, Pemerintah Kota Yogyakarta, 2011).

²⁸ R. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Op.cit., 17-18.

kepentingan umum. Jaksa Agung bisa menganggap bahwa akan lebih banyak kerugiannya apabila menuntut baik untuk masyarakat maupun untuk negara, maka perkara tersebut dikesampingkan. Sebagai pertanggungjawaban Jaksa Agung atas hak oportunitas ini, Jaksa Agung mempertanggungjawabkan pada Presiden berdasarkan Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Apabila ternyata tetap bahwa cara-cara pelaksanaan hak tersebut timbul keragu-raguan, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta keterangan dari Pemerintah (Presiden atau Jaksa Agung). Pada akhirnya Presiden harus mempertanggungjawabkan di Majelis Permusyawaratan Rakyat.²⁹

Dalam penyampingan perkara, hukum dan penegakan hukum dikorbankan demi kepentingan umum. Seseorang yang cukup terbukti melakukan tindak pidana, perkaranya dideponir atau dikesampingkan dan tidak diteruskan ke sidang pengadilan dengan alasan demi kepentingan umum. Itulah sebabnya, asas oportunitas bersifat diskriminatif dan menggagahi makna *equality before the law* atau persamaan kedudukan di depan hukum. Sebab kepada orang tertentu, dengan mempergunakan alasan kepentingan umum, hukum tidak diperlakukan atau kepadanya penegakan hukum dikesampingkan.³⁰

Apabila diteliti lebih lanjut pemberian kewenangan pengenyampingan perkara pidana kepada jaksa sesuai dengan asas hukum acara pidana yang diatur dalam Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dimana salah satu asasnya mengatur tentang peradilan yang harus dilakukan dengan cepat, sederhana dengan biaya ringan serta bebas, jujur dan tidak memihak harus diterapkan secara konsekuen dalam seluruh tingkat peradilan. Bila diperhatikan satu persatu mengenai asas tersebut maka dengan penyampingan perkara pidana oleh jaksa proses peradilannya cukup diselesaikan di Kejaksaan sehingga proses peradilan itu tidak memakan waktu yang lama dan panjang.

Peradilan yang sederhana dan biaya ringan otomatis dapat terwujud bila proses penyelesaian peradilan itu diselesaikan dengan cepat. Sifat sederhana itu diperoleh karena prosesnya tidak berbelit-belit. Administrasi perkara ini jumlahnya banyak dan biasanya dibuat dalam beberapa rangkap, tentu saja hal tersebut membutuhkan biaya yang banyak sehingga asas biaya ringan yang ingin dicapai akan sulit sekali terwujud.

B. Pengaturan Asas Oportunitas pada KUHAP dan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Mengenai penghentian penuntutan diatur dalam Pasal 140 ayat (2) KUHAP yang menegaskan, penuntut umum “dapat menghentikan penuntutan” suatu perkara. Dalam arti, hasil pemeriksaan penyidikan tindak pidana yang disampaikan penyidik tidak dilimpahkan penuntut umum ke sidang pengadilan. Akan tetapi, hal ini bukan dimaksudkan menyampingkan perkara atau deponering perkara pidana. Oleh karena itu, dengan jelas dibedakan antara tindakan hukum penghentian penuntutan dengan penyampingan perkara (deponering) yang dimaksud dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Penjelasan Pasal 77

²⁹ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Op.cit., hal. 153.

³⁰ Yahya Harahap, *Op.cit.*, hal. 436-437.

KUHAP. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada Penjelasan Pasal 77 KUHAP, menyatakan bahwa : “yang dimaksud dengan penghentian penuntutan tidak termasuk penyampingan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung”.

Masalah penyampingan perkara demi kepentingan umum (deponering) telah dijelaskan pada Bab sebelumnya. Pada uraian tersebut yang lebih disoroti adalah perbandingan kontradiktif penghentian penuntutan dalam KUHAP dengan pengaturan Kejaksaan, yakni segi-segi yang menyangkut pertentangan antara asas legalitas dengan asas oportunitas. Juga memperlihatkan bahwa sekalipun pada dasarnya KUHAP menganut asas legalitas, namun KUHAP sendiri masih memberi kemungkinan mempergunakan prinsip oportunitas sebagaimana hal itu masih diakui oleh Penjelasan Pasal 77 KUHAP.

Terlepas dari kenyataan bahwa KUHAP masih memberi kemungkinan oportunitas dalam penegakan hukum, terdapat perbedaan atau perbandingan yang kontradiktif antara penghentian penuntutan dengan penyampingan perkara, hal ini dapat diuraikan sebagai berikut³¹ :

1. “Pada penyampingan perkara atau deponering perkara, perkara yang bersangkutan memang cukup alasan dan bukti untuk diajukan dan diperiksa di muka persidangan. Dari fakta dan bukti yang ada, kemungkinan besar terdakwa dapat dijatuhi hukuman. Akan tetapi perkara yang cukup fakta dan bukti ini, “sengaja dikesampingkan” dan tidak dilimpahkan ke sidang pengadilan oleh penuntut umum atas alasan “demi kepentingan umum”. Menurut penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah “kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas” selanjutnya dikatakan “mengenyampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas oportunitas, hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.

Dalam penyampingan perkara, hukum dan penegakan hukum dikorbankan demi kepentingan umum. Seseorang yang cukup terbukti melakukan tindak pidana, perkaranya di deponir atau dikesampingkan dan tidak diteruskan ke sidang pengadilan dengan alasan demi kepentingan umum. Itu sebabnya, asas oportunitas “bersifat diskriminatif” dan menggagahi makna persamaan kedudukan di hadapan hukum (equality before the law). Sebab kepada orang tertentu dengan mempergunakan alasan kepentingan umum, hukum tidak diperlakukan atau kepadanya penegakan hukum dikesampingkan.

2. Sedang pada penghentian penuntutan, alasannya bukan didasarkan kepada kepentingan umum, akan tetapi semata-mata didasarkan kepada alasan dan kepentingan hukum itu sendiri.
 - a. Perkara yang bersangkutan tidak mempunyai pembuktian yang cukup sehingga jika perkaranya diajukan ke pemeriksaan sidang pengadilan, di duga keras terdakwa akan dibebaskan oleh hakim, atas alasan kesalahan yang didakwakan tidak terbukti. Untuk

³¹ M. Yahya Harahap, *Op.cit.*, hal 436-437.

- menghindari keputusan pembebasan yang demikian lebih bijaksana penuntut umum menghentikan penuntutan.
- b. Apa yang dituduhkan kepada terdakwa bukan merupakan tindak pidana kejahatan atau pelanggaran. Setelah penuntut umum mempelajari berkas perkara hasil pemeriksaan penyidikan dan berkesimpulan bahwa apa yang disangkakan penyidik terhadap terdakwa bukan merupakan tindak pidana kejahatan atau pelanggaran, penuntut umum lebih baik menghentikan penuntutan. Sebab bagaimanapun, dakwaan yang buka merupakan tindak pidana kejahatan atau pelanggaran yang diajukan kepada sidang pengadilan pada dasarnya hakim akan melepaskan terdakwa dari segala tuntutan hukum (*ontstap van rechtvervolging*).
 - c. Alasan ketiga dalam penghentian penuntutan ialah atas dasar perkara ditutup demi hukum atau set aside. Penghentian penuntutan atas dasar perkara ditutup demi hukum ialah tindak pidana yang terdakwa oleh hukum sendiri telah dibebaskan dari tuntutan atau dakwaan dan perkara itu sendiri oleh hukum harus ditutup atau dihentikan pemeriksaannya pada semua tingkat pemeriksaan. Alasan hukum yang menyebabkan suatu perkara ditutup demi hukum, bisa didasarkan anatar lain:
 - 1) Karena tersangka/terdakwa meninggal dunia
Apabila terdakwa meninggal dunia dengan sendirinya menurut hukum menutup tindakan penuntutan. Hal ini sesuai dengan hukum yang dianut bahwa suatu perbuatan tindak pidana hanya dapat dipertanggung-jawabkan kepada orang yang melakukan sendiri tindak pidana tersebut. Dengan demikian, apabila pelaku telah meninggal dunia lenyap dengan sendirinya pertanggungjawaban atas tindak pidana yang bersangkutan kepada keluarga atau ahli waris terdakwa (Pasal 77 KUHP).
 - 2) Atas alasan *ne bis in idem*
Alasan ini menegaskan tidak boleh menuntut dan menghukum seseorang dua kali atas pelanggaran tindak pidana yang sama. Seseorang hanya boleh dihukum satu kali saja atas suatu kejahatan atau pelanggaran tindak pidana yang sama. Oleh karena itu, apabila penuntut umum menerima berkas pemeriksaan dari penyidik, kemudian dari hasil penelitian yang dilakukan ternyata apa yang disangkakan kepada tersangka adalah peristiwapidan yang telah dituntut dan diputus oleh hakim dalam suatu sidang pengadilan dan putusan itu telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Jika demikian halnya penuntut umum harus menutup pemeriksaan perkara demi hukum (Pasal 76 KUHP).
 - 3) Terhadap perkara yang hendak dituntut oleh penuntut umum, ternyata telah kedaluwarsa sebagaimana yang diatur dalam Pasal-Pasal 78 sampai dengan Pasal 80 KUHP”.

Dari yang dijelaskan di atas, tampak perbedaan alasan antara penghentian penuntutan dengan penyampingan perkara. Penghentian penuntutan didasarkan pada alasan hukum dan demi tegaknya hukum. Di

samping perbedaan dasar alasan di atas terdapat lagi perbedaan prinsipil antara penghentian penuntutan dengan penyampingan perkara, yakni³² :

- a. “Pada penghentian penuntutan, perkara yang bersangkutan umumnya masih dapat lagi kembali diajukan penuntutan jika ternyata ditemukan alasan baru yang memungkinkan perkaranya dapat dilimpahkan ke sidang pengadilan. Umpamanya ditemukan bukti baru sehingga dengan bukti baru tersebut sudah dapat diharapkan untuk menghukum terdakwa;
- b. Lain halnya pada penyampingan perkara demi kepentingan umum. Dalam hal ini satu kali dilakukan penyampingan perkara, tidak ada lagi alasan untuk mengajukan perkara itu kembali ke muka sidang pengadilan”.

C. Hambatan-hambatan Kejaksaan Dalam Penerbitan Surat Perintah Penghentian Penuntutan

1. Tidak Adanya Batasan Pengertian “Demi Kepentingan Umum”

Hukum tidak terlepas dari nilai-nilai dalam masyarakat dan bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dan konkretisasi daripada nilai-nilai yang pada suatu saat berlaku dalam masyarakat.³³ Hukum yang baik adalah hukum yang hidup dalam masyarakat. Kepekaan para penegak hukum dalam menempatkan hukum sebagai kebutuhan yang terjadi dalam masyarakat adalah kebutuhan pokok. Begitu pula penuntut umum dalam melakukan penuntutan harus menghubungkan antara kepentingan hukum dan kepentingan umum karena kedua soal ini saling mempengaruhi satu sama lain. Penuntut umum tidak hanya melihat kejahatan dan mencocokkannya dengan suatu peraturan hukum pidana akan tetapi mencoba menempatkan kejadian itu dengan menghubungkan pada proporsi yang sebenarnya.

Kepentingan umum merupakan alasan bagi Jaksa Agung untuk dapat mengenyampingkan perkara. Adapun yang dimaksud dengan kepentingan umum tidak ada batasan pengertian yang jelas dalam peraturan perundang-undangan. Untuk itu permasalahannya harus dikembalikan pada tujuan hukum atau cita-cita hukum. Cita-cita hukum bagi bangsa Indonesia diwujudkan dalam pokok-pokok pikiran yang tertampung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁴

Secara garis besar kepentingan umum yang dimaksudkan dalam pokok-pokok pikiran itu adalah kepentingan negara dan kepentingan masyarakat. Kepentingan negara tercermin dalam pelaksanaan tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara khususnya bagi penyelenggara wewenang dan tugas pemerintah sedangkan kepentingan masyarakat tercermin dalam hukum yang hidup dalam masyarakat.³⁵

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, alasan kemasyarakatan, alasan

³² *Ibid.*, hal. 438.

³³ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, (Jakarta: Binacipta, 1983), hal. 54.

³⁴ Djoko Prakoso, *Eksistensi Jaksa di Tengah-Tengah Masyarakat*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hal. 89-90.

³⁵ *Ibid.*

kepentingan keselamatan negara dan saat ini meliputi juga faktor kepentingan tercapainya pembangunan nasional.

Dalam mendasarkan pertimbangan dan penilaiannya Jaksa Agung akan melihat 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. Dalam hal ini jelas bahwa kebijakan penuntutan untuk kepentingan umum dipercayakan dan dipertanggungjawabkan pada Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi dan adanya asas oportunitas merupakan lembaga yang dibutuhkan dalam penegakan hukum demi menjamin stabilitas dalam suatu negara hukum.

Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia memberikan pengertian mengenai kepentingan umum di dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c., yakni sebagai berikut : “Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas”. Perumusan kepentingan umum berdasarkan Pasal 35 huruf c. Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia 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. Kepentingan umum mempunyai peranan secara pasif apabila dijadikan objek pengaturan daripada peraturan hukum. Pelaksanaan asas oportunitas 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 oportunitas untuk menyampingkan perkara pidana. Sebab justru kepentingan umum menuntut agar diadakan penuntutan di muka hakim pidana agar dijatuhkan hukuman pidana yang setimpal. Untuk itu, kepentingan umum yang dapat dijadikan sebagai landasan penyampingan 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 mengenai cita-cita hukum bangsa Indonesia.

Sedangkan pengertian kepentingan umum itu sendiri sampai saat ini belum ada kesepakatan diantara para sarjana. Akan tetapi pengertian kepentingan umum dapat dilihat dari defenisi yang diberikan oleh Sudikno Mertokusumo, kepentingan umum merupakan kepentingan yang didahulukan dari kepentingan-kepentingan lain dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lainnya. Sedangkan Wirjono Prodjodikoro menjelaskan bahwa hubungan hukum yang teratur dalam hukum pidana adalah sedemikian rupa bahwa titik berat berada tidak pada kepentingan seorang individu melainkan pada kepentingan orang-orang banyak yang juga dapat dinamakan kepentingan umum.³⁶

Sedangkan dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan

³⁶ Wirjono Prodjodikoro, *Op.cit.*, hal. 13.

Nepotisme pada Bab III diterangkan mengenai Asas Umum Penyelenggaraan Negara dalam Pasal 3 angka 3 disebutkan mengenai asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi: "Asas Kepentingan Umum". Dalam penjelasan pasal tersebut diterangkan yang dimaksud dengan "Asas Kepentingan Umum" adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.

Perbandingan antara kepentingan negara dan kepentingan masyarakat yang harus dilindungi dalam hubungannya dengan pelaksanaan asas oportunitas adalah sebagai berikut³⁷ :

1. "Apabila tindak pidana itu menimbulkan kerugian bagi negara dan tidak terhadap kepentingan masyarakat, sedangkan kerugian dari akibat tersebut dirasakan tidak mempengaruhi jalannya pemerintahan, maka dapat perkara itu dikesampingkan.
2. Apabila tindak pidana tersebut tidak merugikan bagi kepentingan penyelenggara negara namun berakibat terganggunya kehidupan masyarakat atau timbulnya ketidakadilan dalam masyarakat, maka perkara tersebut tidak dapat dikesampingkan".

2. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Menganut Dualisme Azas

Asas atau prinsip legalitas dengan tegas disebut dalam konsideran KUHAP seperti yang dapat dibaca pada huruf a, yang berbunyi

"Bahwa negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."

Dari bunyi kalimat di atas dapat disimak :

1. Negara republik indonesia adalah "negara hukum", berdasarkan pancasila dan UUD Tahun 1945;
2. Negara menjamin setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan;
3. Setiap warga negara "tanpa kecuali", wajib menjunjung hukum dan pemerintahan.

Jelaslah, KUHAP sebagai hukum acara pidana adalah undang-undang yang asas hukumnya berlandaskan asas legalitas. Pelaksanaan penerapan KUHAP harus bersumber pada titik tolak *the rule of law*. Semua tindakan penegakan hukum harus :

1. Berdasarkan ketentuan hukum dan undang-undang,
2. Menempatkan kepentingan hukum dan perundang-undangan di atas segala-galanya, sehingga terwujud suatu kehidupan masyarakat bangsa yang takluk di bawah "supremasi hukum" yang selaras dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan dan perasaan keadilan bangsa Indonesia. Jadi arti *the rule of law* dan supremasi hukum, menguji dan menetapkan setiap tindakan penegakan hukum takluk di bawah ketentuan konstitusi, undang-undang dan rasa keadilan yang hidup ditengah-tengah kesadaran masyarakat. Memaksakan dan atau menegakkan rasa keadilan yang hidup dalam

³⁷ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Op.cit., hal. 158-159.

masyarakat bangsa lain, tidak dapat disebut *rule of law*, bahkan mungkin berupa penindasan.

Dengan asas legalitas yang berlandaskan *the rule of law* dan supremasi hukum jajaran aparat penegak hukum tidak dibenarkan³⁸ :

1. Bertindak di luar ketentuan hukum, atau *undue to law* maupun *undue process*;
2. Bertindak sewenang-wenang, atau *abuse of power*.

Setiap orang baik dia tersangka atau terdakwa mempunyai kedudukan³⁹ :

1. Sama sederajat dihadapan hukum, atau *equal before the law*;
2. Mempunyai kedudukan “perlindungan” yang sama oleh hukum, *equal protection on the law*;
3. Mendapat “perlakuan keadilan” yang sama di bawah hukum, *equal justice under the law*.

Sebagaimana diketahui, bertolak belakang dengan asas legalitas adalah “asas oportunitas”, yang berarti sekalipun seorang tersangka terang cukup bersalah menurut pemeriksaan penyidikan dan kemungkinan besar akan dapat dijatuhi hukuman, namun hasil pemeriksaan tersebut tidak dilimpahkan ke sidang pengadilan oleh penuntut umum. Kasus perkara itu “dideponir” oleh pihak kejaksaan atas dasar pertimbangan “demi kepentingan umum”. Kejaksaan berpendapat, lebih bermanfaat bagi kepentingan umum jika perkara itu tidak diperiksa di muka sidang pengadilan. Dengan demikian, perkaranya dikesampingkan saja (dideponir). Cara penyampingan yang seperti inilah yang disebut asas oportunitas.

Menurut Hadari Djenawi Taher, menyatakan bahwa : “KUHP tampaknya tidak dianut asas oportunitas lagi, yaitu ditiadakan penuntutan karena alasan berdasar asas kepentingan umum sebagaimana yang kita kenal sebagai kebiasaan selama ini. Asas yang dianut tampaknya sudah bergeser kepada asas legalitas...”⁴⁰

Pendapat tersebut disimpulkan berdasar ketentuan Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHP, dihubungkan dengan Pasal 14, yang menentukan semua perkara yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh hukum, penuntut umum harus menuntutnya di muka pengadilan, kecuali terdapat cukup bukti bahwa peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkaranya ditutup demi hukum. Sedangkan, Pasal 14 huruf h KUHP hanya memberi wewenang kepada penuntut umum untuk menutup suatu perkara demi kepentingan hukum “tapi bukan” demi kepentingan umum. Namun demikian, masih memperingatkan kenyataan ketentuan Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang memberi wewenang kepada Kejaksaan Agung untuk mendeponir atau menyampingkan suatu perkara berdasar alasan “kepentingan umum”. Memang keadaan seperti inilah yang sebenarnya. Kejaksaan Agung atas dasar hukum yang diberikan Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 tahun 2004 masih berwenang melakukan deponering. Bahkan bukan hanya atas dasar Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tetapi dipertegas lagi oleh Buku Pedoman

³⁸ M. Yahya Harahap, *Op.cit.*, hal. 36.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 37.

Pelaksanaan KUHAP, menyatakan bahwa : “KUHAP mengakui eksistensi perwujudan asas oportunitas”.

Jika demikian, satu sisi dengan tegas mengakui “asas legalitas”, tetapi pada sisi lain asas legalitas itu dikebiri oleh kenyataan pengakuan KUHAP itu sendiri akan eksistensi “asas oportunitas”. Bukankah keadaan yang seperti ini menyedatkan kewibawaan KUHAP itu sendiri, serta adanya kemungkinan untuk mempergunakan alasan kepentingan umum “sebagai kedok” untuk menyampaikan suatu perkara apalagi kalau diingat pengertian “kepentingan umum” sangat kabur dan mengambang, karena KUHAP atau undang-undang sendiri tidak merinci secara tegas dan jelas apa-apa yang termasuk ke dalam kategori kepentingan umum, sehingga dalam praktek penegakan hukum, bisa bertumbuh koncoisme, dengan mempergunakan dalih kepentingan umum.⁴¹

Masalah ini agak unik dalam konsideran tegas dinyatakan KUHAP menganut prinsip legalitas, akan tetapi masih tetap mengakui asas oportunitas. Kenyataan ini mau tidak mau harus diterima, dengan penjernihan. Ada baiknya ditempuh suatu perbandingan. Pelaksanaan *the rule of law* itu sendiri juga mempunyai corak yang berbeda pada setiap negara yang berpegang kepada asas supremasi hukum. Tidak dijumpai 2 (dua) negara yang serupa sistemnya dalam menjalankan asas *the rule of law*. Masing-masing mempunyai variasi pertumbuhan mengikuti jalan perkembangan yang berbeda sesuai dengan kehendak masyarakat yang bersangkutan. Kalau dipinjam ungkapan yang diutarakan Sunajati Hartono, menyatakan bahwa : “....tidak ada dua masyarakat yang mengikuti jalan perkembangan yang persis sama, sekalipun perkembangan itu didasarkan pada asas perjuangan atau cita-cita yang sama”. Kalau begitu, perkembangan pembinaan hukum melalui KUHAP untuk “periode yang sekarang”, melalui DPR telah menggabungkan kedua asas itu dalam suatu jalinan yang “titik beratnya” cenderung lebih mengutamakan asas legalitas.⁴²

Sedang asas oportunitas merupakan pengecualian yang dapat dipergunakan secara terbatas sekali. Mungkin dalam sejarah penegakan hukum yang akan datang, Indonesia akan memahami betapa adilnya mempergunakan asas legalitas secara mutlak dan menyeluruh, tanpa diskriminasi atas alasan kepentingan umum, dan segera melenyapkan praktek penegakan hukum yang berasaskan oportunitas demi tegaknya *equality before the law, equality protection on the law, and equality justice under the law*.

Asas oportunitas dan asas legalitas di atas merupakan ketentuan yang saling bertentangan, di satu pihak Kejaksaan Agung diberi wewenang untuk mengenyampingkan atau mendeponir suatu perkara demi kepentingan umum suatu asas “oportunitas”, sedangkan dipihak lain penuntut umum diberi wewenang untuk mendeponir atau mengenyampingkan suatu perkara “demi kepentingan umum” (asas legalitas).

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian diatas, selanjutnya disimpulkan sebagai berikut :

1. Kewenangan Jaksa dalam penghentian penuntutan perkara pidana jika dikaitkan dengan asas oportunitas dan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia adalah merupakan kewenangan

⁴¹*Ibid.*

⁴²*Ibid.*

untuk tidak melakukan penuntutan karena alasan kebijakan bukan disebabkan alasan teknis sebagaimana yang diatur di dalam KUHAP.

2. Pengaturan asas oportunitas pada KUHAP dan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia belum dapat memberikan penjelasan secara tegas walaupun asas oportunitas diakui keberadaannya.
3. Hambatan-hambatan yang dialami oleh jaksa dalam penerbitan surat perintah penghentian penuntutan adalah disebabkan karena dua alasan yakni tidak adanya batasan pengertian “demi kepentingan umum” dan dualisme asas yang dianut dalam KUHAP.

B. Saran

1. Sebaiknya penghentian penuntutan dilakukan dengan benar-benar memperhatikan alasan penghentian penuntutan.
2. Sebaiknya pengaturan asas oportunitas diatur secara lebih rinci dan spesifik terutama dalam memberikan pengertian “demi kepentingan umum”.
3. Sebaiknya memberikan batasan pengertian kategori yang termasuk dalam “demi kepentingan umum”.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Arief, Barda Nawawi., *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Adhya Bakti, 1996.

-----., *Sistem Peradilan Pidana Terpadu Dalam Kaitannya Dengan Pembaruan Kejaksaan*, Jakarta: Media Hukum, 2002.

Friedman, Lawrence M., *American Law and Introduction*, 2nd ed., (New York: W.W Norton & Company, 1998), diterjemahkan oleh Wisnu Basuki, *Hukum Amerika, Sebuah Pengantar*, Jakarta: Tatanusa, 2001.

Kuffal, H.M.A., *Penerapan KUHAP dalam Praktik Hukum*, Malang: UMM Press, 2005.

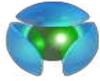
Lebacqz, Karen., *Teori-Teori Keadilan*, Bandung: Nusa Media, 1986.

Manan, Bagir., *Sistem Peradilan Berwibawa*, Jakarta: FH UII Press Yogyakarta, 2005.

Mansur, Dikdik M. Arief., dan Elisatris Gultom, *Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.

Marpaung, Leden., *Proses Penanganan Pidana Bagian Kedua*, Jakarta: Sinar Grafika, 1995.

Ohtimur, Yong., *Teori Etika Tentang Hukum Legal*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.



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

Reksodiputro, Mardjono., *Sistem Peradilan Pidana Indonesia, (Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan) dalam Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, 1997.

Soekanto, Soerjono., *Penegakan Hukum*, Jakarta: Binacipta, 1983.

Surachman, R.M., dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 1996.

Karya Ilmiah

Sokonagoro, Rahmat Setiabudi., “Asas Legalitas Dalam Hukum Pidana”, Yogyakarta : Bagian Hukum & Bagian TIT, Pemerintah Kota Yogyakarta, 2011.

Artikel

Harian Jurnal Nasional, “Soal Kasus Sandal Jepit, Kejagung Hanya Berharap Bisa Segera Tuntas”, diterbitkan Selasa, 03 Januari 2012.

Harian Kompas, “Muhammad Abduh: Penghentian Penyidikan Tindak Pidana dan Penyelesaian di Luar Pengadilan Dugaan Pemerasan dan Penyalahgunaan Wewenang”, diterbitkan Selasa, 15 Mei 2012.

Harian Kompas, “Rubrik Opini : Deponeering Kasus Bibit & Chandra”, diterbitkan Kamis, 18 Oktober 2012.

Harian Waspada, “KPK Usut 35 Jaksa, Kasus Dugaan Suap Terkait BLBI Terus Dikembangkan”, diterbitkan Kamis, 06 Maret 2008.

<http://www.komisihukum.go.id/article.>, diakses pada 25 Februari 2012.

Kantor Berita Antara, “Kalangan Parlemen Kaget Testimoni Antasari Azhar”, diterbitkan Sabtu, 11 Agustus 2012.

Majalah Konstitusi, “Editorial: Jangan Melawan Kekuatan Rakyat”, Edisi 34 – November 2009.