



DR. Tofik Yanuar Chandra, SH.,MH.

Lahir : Solok, 12 Januari 1966.
Pekerjaan: Dekan Fakultas Hukum
Universitas Jayabaya
Alamat : Commercial Tower B Lt.1 No. 2
Apartemen Signature Park Grande,
Jl. MT. Haryono Kav. 20,
Jakarta Timur

Pekerjaan :

- Kepala Bagian Kemahasiswaan Pembantu Rektor III Universitas Jayabaya Tahun 1992 - 1995.
- Sekretaris Pembantu Rektor III Universitas Jayabaya tahun 1995 - 1998.
- Pembantu Dekan Bidang Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Jayabaya Tahun 1998 - 2003.
- Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Jayabaya Tahun 1992 - sekarang.
- Dekan Fakultas Hukum Universitas Jayabaya Tahun 2021 - sekarang.
- Advokat sekaligus pendiri Law Office Tofik Y. Chandra & Associates Tahun 1998 - sekarang.

Pendidikan:

- SD Negeri 1 Lubuk Gadang, Sangir, Solok Selatan, Sumatera Barat, Lulus Tahun 1980.
- SMP Negeri 2 Takengon Aceh Tengah, Aceh, Lulus Tahun 1983.
- SMA Negeri 1 Takengon Aceh Tengah, Aceh, Tahun 1983 - 1985.
- SMA Negeri 4 Kota Padang Sumatera Barat, Lulus Tahun 1986.
- Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang Sumatera Barat, Lulus Tahun 1991.
- Program Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Jayabaya Jakarta, Lulus Tahun 1998.
- Program Doktor Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Jayabaya Jakarta, Tahun 2016.

ISBN 978-623-99381-09



9 786239 938109



PT
SMU

Dr. Tofik Y. Chandra, SH., MH.

Deponeering
Dalam Hukum Pidana
Indonesia

Dr. Tofik Yanuar Chandra, SH., MH.

Deponeering Dalam Hukum Pidana Indonesia



PT. Sangir Multi Usaha

Deponering

Dalam Hukum Pidana Indonesia

Dr. Tofik Yanuar Chandra, SH., MH.



PT. SANGIR MULTI USAHA

DEPONEERING

Dalam Hukum Pidana Indonesia

ISBN: 978-623-99381-09

Penulis:

Dr. Tofik Yanuar Chandra, SH., MH.

Editor:

Yasmon Putera, SH.

Elza Zikriani, S.Psi

Desain Cover & Lay Out:

Yasmon Putera, SH.

Penerbit:

PT. Sangir Multi Usaha

Dicetak Oleh:

CV. Tazkia Rizki Utama

Cetakan Pertama

Januari 2022

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

Kata Pengantar

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Pujidan syukur kepada Allah Subhanahu Wataala yang dengan rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan buku ini. Pada kesempatan ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam mewujudkan buku ini.

Buku ini berasal dari disertasi yang penulis susun dalam rangka memenuhi tugas akhir di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Universitas Jayabaya di Jakarta. Keinginan menuangkan materi disertasi ke dalam buku antara lain didorong oleh beberapa teman mengingat apa yang penulis susun dalam disertasi tersebut berkaitan dengan praktek Hukum Acara Pidana, khususnya tentang deponering sebagai salah satu aspek yang terdapat dalam praktek Hukum Acara Pidana.

Banyak pihak yang telah memungkinkan penulis dapat mengerjakan tugas ini dan membantu proses penyiapan naskah ini yang tidak mungkin penulis sebutkan satu persatu. Namun demikian ada beberapa pihak yang perlu penulis sebutkan karena kontribusinya yang sangat khusus. Diantaranya adalah Prof. Dr. H. Amir Santoso, M.Soc., selaku Rektor Universitas Jayabaya, Prof. Dr. JH. Sinaulan, S.H., M.Ag., M.Sc selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Jayabaya, Prof. Dr. Bambang Widodo Umar, SH. M.Si, bersama Prof. Dr. Muhammad Mustofa, MA dan Dr. Yanto, S.H., M.H, selaku selaku Promotor dan

Co-Promotor, yang dengan keahlian Beliau telah banyak memberikan motivasi, membantu, memperhatikan, dan meluangkan waktu untuk mengarahkan Penulis.

Sahabat-sahabatku para Dosen di Fakultas Hukum Universitas Jayabaya, Seluruh Rekan Advokat dan Staff pada Law Office Tofik Y. Chandra & Associates serta teman seangkatan yang selalu merasakan suka dan dukanya sebagai mahasiswa.

Dan yang tidak kalah pentingnya adalah Ayahanda H. Ramli Thamin dan Ibunda Hj. Yuliana Sulaiman serta keluarga yang telah mendoakan Penulis. Buat istriku Hanura Thayeb, S.H. dan anak-anak : Eden Tycer Putra, Nabilah Hanna, Queen Tycer Putri, Archel Tycer Putra, Ray Sacra Tycer Putra, Amirah Diandra, dan Fatih Tychan yang telah memberikan doa dan dukungannya, menjadikan buku ini sebagai buah tanda cinta penulis.

Sebagai orang yang telah banyak membantu, mereka semuanya tentu tidak ikut bertanggungjawab terhadap kekurangan ayang ada dalam naskah ini. Semua kekurangan dan kesalahan yang ada dalam tulisan ini sepenuhnya menjadi tanggungjawab penulis. Bagi pembaca yang kritis dan cerdas, penulis mengharapkan kritik dan saran yang dapat digunakan untuk perbaikan selanjutnya.

Penulis

Daftar Isi

Kata Pengantar - iii

Daftar Isi - v

Pendahuluan - 1

**Bab I Selayang Pandang Sistem Peradilan Pidana
Indonesia - 7**

1. Pengertian Sistem Peradilan Pidana - 7
2. Model Sistem Peradilan Pidana - 12
3. Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia - 15
4. Penegakan Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana - 18
5. Sistem Peradilan Pidana Indonesia
Dihubungkan Dengan Pemidanaan - 22

**Bab II *Deponering* Dalam Sistem Hukum Pidana
di Indonesia - 27**

1. Pengertian Dan Tujuan *Deponering*
Dalam Pelaksanaan Asas Oportunitas - 27
2. Sejarah Perkembangan Dan Penerapan
Asas Oportunitas di Indonesia - 34
3. Asas Oportunitas Sebagai Dasar
Kewenangan Jaksa Agung Melakukan
Deponering - 53
4. Fungsi dan Wewenang Jaksa Sebagai
Lembaga Penuntutan Dalam Sistem
Peradilan Pidana di Indonesia - 66
5. Perbedaan *Deponering* Dengan
Penghentian Penuntutan - 82

Bab III Kedudukan Hukum *Deponeering* Dengan Asas Persamaan Dihadapan Hukum Dalam Penegakan Hukum Pidana di Indonesia - 87

1. Kedudukan Hukum *Deponeering* dengan Asas Persamaan Dihadapan Hukum - 87
2. Substansi Pemberian Kewenangan *Deponeering* Kepada Jaksa Agung - 107
3. Kriteria Kepentingan Umum Dari Masa Ke Masa - 169
4. Kriteria Kepentingan Umum *Deponeering* Dalam Praktek Penegakan Hukum Pidana - 201

Bab IV Kriteria Kepentingan Umum *Deponeering* Dalam Praktek Penegakan Hukum Pidana - 202

1. Dari Perspektif Demi Kepentingan Negara (*Staats Belang*) - 222
2. Dari Perspektif Demi Kepentingan Masyarakat (*Matschapelijk Belang*) – 222
3. Dari Perspektif Demi Kepentingan Pribadi (*Particular Belang*) – 223
4. Dari Perspektif Demi Kepentingan Lainnya – 223
5. Dari Perspektif Korban Tindak Pidana - 255

Bab V Penutup - 261

1. Kesimpulan - 261
2. Saran - 363

DAFTAR PUTAKA - 264

Pendahuluan

Berdasarkan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan, Jaksa Agung dapat mengesampingkan suatu perkara yang sedang ditangani dengan menggunakan asas oportunitas yang dilakukan dengan selektif mungkin dan tidak merugikan pihak-pihak yang terkait dengan kasus tersebut. Penggunaan asas oportunitas di satu sisi menjadi kewenangan dari Jaksa (Jaksa Agung) setelah melakukan konsultasi dengan Presiden, pada sisi lain hal ini sangat bertentangan dengan KUHPidana, khususnya dalam Pasal 1 ayat (1) dan penerapan "*Rule of Law*" dan asas legalitas dalam hukum acara pidana.

Pengesampingan terhadap perkara yang menjadi perhatian masyarakat berdampak pada keterpurukan hukum yang seharusnya dapat memberikan perlindungan bagi pencari keadilan. Hukum dibuat untuk ditaati oleh suatu kelompok masyarakat, bukan sebaliknya. Hukum adalah produk sebuah kebudayaan yang didasarkan pada akal budi dan kearifan. Tujuan dibuat hukum agar ada harmoni dalam kehidupan. Ada keadilan, tidak ada salah satu atau kelompok masyarakat yang merasa dizalimi atau teraniaya.

Perlu disadari bahwa hukum diciptakan bukan hanya semata-mata untuk "menghukum". Hukum dibuat untuk kemaslahatan dan keadilan dalam pengertian yang sebenarnya. Sehingga walaupun seseorang bisa dijadikan tersangka, terduga, terdakwa

atau lainnya, akan tetapi penetapan itu tetap harus didasarkan kepada hati nurani dan akal budi. Dan yang lebih penting lagi adalah, sebuah keputusan hukum ditetapkan untuk sebuah kepentingan yang lebih besar.

Sebagaimana pernah terjadi dalam kasus tersangka Chandra Muhammad Hamzah dan DR. Bibit Samad Rianto yaitu apabila status tersangka dari keduanya menjadi terdakwa maka selaku Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) akan diberhentikan sementara dari jabatannya (*vide*: Pasal 32 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang kemudian diubah berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 133/PUU-VII/2009 tanggal 25 November). Dan dengan diberhentikan sementara 2 (dua) Pimpinan KPK dari jabatannya akan berdampak pada kinerja KPK, dan ujungnya akan memperlemah kepercayaan masyarakat pada KPK sebagai *trigger mechanism* pemberantasan korupsi di Indonesia, yang pada akhirnya akan memperlemah program dan agenda nasional bangsa Indonesia dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dalam kasus *Deponeering*, (baca: penyampingan perkara demi kepentingan yang lebih luas) yang saat itu diusulkan oleh Plt. Jaksa Agung H. Darmono terhadap kasus Chandra Muhammad Hamzah dan DR. Bibit Samad Rianto, terlihat cukup berani dan menarik. Dalam hal ini pendapat dari pihak Kejaksaan Agung, pada awalnya memang cukup kontroversial, dan tentu saja ditentang oleh banyak pihak. Namun dengan berjalannya waktu, semua bentuk kontroversi itu akhirnya berakhir dengan baik. Bahkan semua pihak menerima keputusan tersebut dengan legowo.

Di sini bisa dilihat bahwa fenomena *Deponering* dalam kasus Chandra Muhammad Hamzah dan DR. Bibit Samad Rianto, bagi Jaksa Agung seperti sebuah lembaga "pengampunan". Tentu atas banyak pertimbangan. Dan pertimbangan terbesar adalah berkaitan dengan segala aspek kepentingan yang lebih luas dan lebih besar bagi Bangsa dan Negara yaitu percepatan dan keberhasilan dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pada saat keputusan penerapan *Deponering* dilakukan, keputusan ini dianggap paling tepat dan paling rasional. Sehingga solusi hukum yang diambil saat itu sepertinya menjadi solusi "terbaik" di zamannya. Solusi yang menjadi pembuka atas kebuntuan hukum yang terjadi saat itu. Artinya, jika dilihat dari rumitnya persoalan hukum saat itu, maka kebijakan *Deponering* yang dijalankan Jaksa Agung, telah menjadi "pencerahan" bagi semua pihak.

Selain itu sebagaimana dilihat dalam beberapa kasus yang terjadi saat ini di Indonesia, Jaksa Agung juga menggunakan kewenangannya sebagaimana di atur dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Agung Republik Indonesia dalam ketentuan pasal 35 b, terhadap beberapa orang seperti halnya Abraham Samad ; Bambang Widjayanto yang merupakan Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Ketidakjelasan kriteria *Deponering* ini yang menjadi pertanyaan; mengapa terhadap mereka sebagaimana yang telah disebutkan di atas pemerintah begitu mudah memberikan *Deponering* terhadap kasus mereka, sebaliknya bagi masyarakat yang tidak mampu terhadap mereka pernah diberikan khususnya polisi, jaksa, hakim menetapkan atau

menyelesaikan perkara mereka dengan cara mediasi penal/ *restorative justice* sebagaimana yang dialami oleh nenek Asiani dalam kasus pencurian kayu jati, dengan hukuman penjara selama 1 (satu) tahun dan denda sebesar 500 juta rupiah.

Walaupun diketahui bahwa terhadap kasus-kasus sebagaimana yang telah ditetapkan oleh pemerintah sebesar 2,5 juta rupiah penyelesaiannya telah diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012, yaitu dengan mediasi penal. Ketentuan semacam ini tidak pernah dilakukan oleh penyidik, penuntut umum, hakim yang sebenarnya telah memahami bahwa terhadap kasus-kasus dengan kategori ringan penyelesaiannya dilakukan di luar pengadilan.

Mantan Presiden Amerika Serikat yang juga seorang praktisi hukum, Bill Clinton, pernah mengungkapkan:

*"In our hearts and in our laws. we must treat all our people with fairness and dignity, regardless of their race, religion, gender or sexual orientation..."*¹

Pandangan Clinton ini memiliki nilai kebenaran universal. Artinya di lubuk hati dan di dalam hukum, kita harus memperlakukan semua orang dengan jujur, adil, wajar, dan bermartabat.

Ketidakadilan hukum menjadi kata kunci untuk menjelaskan rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap institusi hukum di Indonesia menurut Satjipto Rahardjo sebagai bentuk krisis sosial yang menimpa aparat penegak hukum kita. Berbagai hal

¹ O.C. Kaligis, *Deponering Teori Dan Praktek*. Bandung: Alumni, 2011, hlm. 203.

yang muncul dalam kehidupan hukum kurang dapat dijelaskan dengan baik. Keadaan ini kurang disadari, dalam hubungannya dengan kehidupan hukum di Indonesia.² Praktik-praktik penegakkan hukum yang berlangsung, meskipun secara formal telah mendapat legitimasi hukum (yuridis formalistik), namun legitimasi moral dan sosial sangat lemah.

Secara konstitusional, ketentuan Pasal 28D Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Dasar konstitusional ini jelas, setiap warga negara memiliki hak dan perlakuan sama di depan hukum. Tidak diskriminasi dalam proses penegakkan hukum. Negara, dalam hal ini aparat penegak hukum memiliki kewajiban dalam memberikan keadilan hukum yang tidak diskriminatif. Baik untuk orang besar atau berkuasa maupun orang kecil yang tak memiliki akses politik kekuasaan dan ekonomi.

Keadilan hukum adalah hak setiap warga Negara yang harus dijamin dan dilindungi oleh negara. Keadilan hukum bagi hak masyarakat harus dijamin dan dilindungi oleh negara. Hak untuk mendapatkan keadilan hukum sama derajatnya dengan hak masyarakat untuk mendapatkan keadilan sosial, politik, dan ekonomi. Namun dalam praktiknya, masyarakat miskin, masih sulit untuk mendapatkan akses terhadap keadilan hukum. Akses tersebut adalah jalan yang dilalui oleh masyarakat

²Satjipto Rahardjo, *Membedakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 17

untuk menggapai keadilan di luar maupun di dalam pengadilan.

Kenyataan tersebut di atas sangat berbeda dengan apa yang dialami oleh masyarakat yang tidak mampu jika berhadapan dengan hukum, sedangkan terhadap masyarakat yang mampu atau mempunyai pengaruh yang signifikan di masyarakat, hukum dapat diabaikan demi kepentingan pribadi mereka. Hal ini dapat dilihat dalam kasus Abraham Samad dan Bambang Widjayanto serta Novel Baswedan. Jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dengan tegas menyatakan bahwa: Semua warga negara berkedudukan sama di depan hukum, tanpa diskriminasi dalam proses hukum. Seharusnya ke-3 (tiga) orang tersebut di atas harus diproses secara hukum sehingga apa yang dicita-citakan oleh negara hukum dapat terealisasi.

Bab I

Selayang Pandang Sistem Peradilan Pidana Indonesia

1. Pengertian Sistem Peradilan Pidana.

Sistem berasal dari bahasa Yunani yakni *systema* yang berarti sesuatu yang terorganisasi, suatu keseluruhan kompleks. Jadi sistem mengandung arti terhimpunnya bagian atau komponen yang saling berhubungan secara beraturan dan merupakan suatu keseluruhan.³

Istilah "*Criminal Justice System*" atau Sistem Peradilan Pidana kini telah menjadi suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan menggunakan dasar pendekatan sistem.

John Mc. Manama⁴ memberikan definisi terhadap istilah "sistem" sebagai struktur ajaran konseptual yang tersusun dari fungsi-fungsi yang saling berhubungan yang bekerja sebagai suatu kesatuan organik untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan secara efektif dan efisien.

³ Martiman Prodjo Hamidjojo, 2001, *Penerapan Pembuktian Terbalik Dalam Delik Korupsi (UU No. 31 Tahun 1999)*, mengutip *The New Webster Intenational Dictionary* 1980, Bandung: CV. Mandar Maju, hlm. 98

⁴ Suhardi Mukhlis, *Asas-asas Manajemen*, <http://www.pasamankab.co.id>, diakses tanggal 26 September 2016, pukul 20.15.

Edgar F. Huse⁵ dan James L. Bowditch⁶ mendefinisikan :

"sistem" sebagai suatu seri atau rangkaian bagian-bagian yang saling berhubungan dan bergantung sedemikian rupa, sehingga interaksi dan saling pengaruh dari satu bagian akan mempengaruhi keseluruhan."

Pengertian dan tujuan sistem peradilan pidana terpadu⁷ tidak terlepas dengan adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000. Di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sidang tahunan yang diselenggarakannya tersebut menegaskan bahwa: "Setiap lembaga penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan serta Lembaga Pemasyarakatan di dalam menjalankan tugas dan fungsi harus sesuai dengan asas-asas sistem peradilan terpadu".

Dari ketentuan tersebut di atas bahwa hal ini sangat penting untuk dijadikan dasar seluruh lembaga penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan serta Lembaga Pemasyarakatan dalam menjalankan tugasnya dan juga mengingat asas-asas yang terkandung dalam sistem peradilan terpadu.

Sejalan dengan hal tersebut diatas, menurut

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000

Ronny Hanityo Soemitro apabila dalam menjalankan tugas tidak mengindahkan asas-asas yang terkandung didalam sistem peradilan terpadu tersebut maka timbul kecenderungan akan mengganggu sistem di antaranya pranata peraturan, proses penyelenggaraan hukum, prosedur pemberian keputusan oleh pengadilan dan lembaga penegakan hukum.⁸ Sementara itu menurut Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa:

"Untuk memperbaiki sistem itu dapat digunakan pendekatan diferensiasi internal, diferensiasi internal ini menyangkut perangkat peraturan, penerapan peraturan, pengadilan dan penegakan hukum serta pengaruh diferensiasi lembaga dalam masyarakat terhadap unsur-unsur dasar tersebut. Sehingga tinjauan perkembangan hukum dapat difokuskan pada hubungan timbal balik antara diferensiasi hukum dengan diferensiasi sosial yang dimungkinkan untuk menggarap kembali peraturan-peraturan, kemampuan membentuk hukum, keadilan dan institusi penegak hukum. Diferensiasi itu sendiri merupakan ciri yang melekat pada masyarakat yang tengah mengalami perkembangan".⁹

Pendapat di atas mengemukakan bahwa diferensiasi ini diharapkan suatu masyarakat akan terurai ke dalam bidang spesialisasi yang masing-masing sedikit banyak mendapatkan kedudukan

⁸ Ronny Hanityo Soemitro, *Politik, Kekuasaan dan Hukum*, Badan Penerbit Univ. Diponegoro, Semarang, 1998, hlm. 105

⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial dalam Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Rajawali, Jakarta, 1996, hlm. 27

yang otonom termasuk sub sistem peradilan.

Hukum selalu mengalami perubahan yang dinamis, sehingga menurut Wolfgang Friedmann¹⁰ menegaskan bahwa:

"Perubahan hukum dalam masyarakat yang sedang berubah meliputi perubahan hukum tidak tertulis (*common law*), perubahan di dalam menafsirkan hukum perundang-undangan, perubahan ajaran mengenai hak milik umpamanya dalam masyarakat industri modern, perubahan pembatasan hak milik yang bersifat publik, perubahan fungsi dari perjanjian kontrak, peralihan tanggung jawab dari tuntutan ganti rugi ke asuransi, perubahan dalam jangkauan ruang lingkup hukum internasional dan perubahan-perubahan lain".

Masih pendapat dari Ronny Hanityo Soemitro menegaskan bahwa untuk melihat hubungan antara hukum dan perubahan sosial perlu sebuah alat dalam menjelaskan secara fungsional tempat hukum dalam masyarakat, alat tersebut antara lain:¹¹

- 1) Merumuskan hubungan antara anggota masyarakat dengan menentukan perbuatan yang dilarang dan yang boleh dilakukan;
- 2) Mengalokasikan dan menegaskan siapa yang boleh menggunakan kekuasaan, atas siapa dan bagaimana prosedurnya;
- 3) Mempertahankan kemampuan adaptasi masyarakat dengan cara mengatur kembali hubungan-

¹⁰ Ronny Hanityo Soemitro, *Permasalahan Hukum di Dalam Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1984, hlm. 112-113.

¹¹ *Ibid.*

hubungan dalam masyarakat manakala terjadi perubahan.

Bahwa tuntutan terhadap terjadinya perubahan hukum, perubahan hukum formal, dapat dilihat dari segi yang berhubungan dengan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh hukum, menyangkut pengertian hukum sebagai sarana pengintegrasian, kemudian dijabarkan lagi ke dalam fungsinya yang berlainan seperti fungsi kontrol sosial.

Masalah lain yang timbul dalam hal ini adalah sangat mendasar yaitu ada kaitannya dengan pembangunan hukum yang merupakan suatu pembangunan hukum, yang meliputi lembaga-lembaga, peraturan-peraturan, kegiatan dan orang-orang yang terlibat di dalam pekerjaan hukum.

Menurut Satjipto Rahardjo bahwa pembangunan hukum, apabila hendak dirinci, memiliki unsur-unsur, antara lain: *pertama*, Pembuatan peraturannya sendiri; *kedua*, Penyampaian isi peraturan; *ketiga*, Kesiapan aparat pelaksana untuk menjalankan perannya; *keempat*, Kesiapan warga negara untuk berbuat sesuai dengan peran masing-masing; *kelima*, Pengamatan mengenai bekerjanya hukum itu dalam masyarakat sehari-hari.¹²

Dari pendapat tersebut disejajarkan dengan pendapat Sunaryati Hartono menegaskan bahwa:

"Keseluruhan proses pembangunan selalu timbul berbagai kerawanan dan konflik karena munculnya berbagai benturan kebutuhan, kepentingan dan pandangan hidup masyarakat. Disinilah Hukum berperan sebagai sarana untuk mencegah

¹²*Ibid.*

konflik atau apabila konflik itu sudah terlanjur terjadi, hukum berperan sebagai sarana untuk menyelesaikan atau mengatasi konflik dengan cara damai dan tertib. Tantangan yang dihadapi hukum setelah adanya perubahan masyarakat adalah perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang pesat. Untuk itu diperlukan penyesuaian dalam sistem dan pranata hukum nasional yang tanggap terhadap perkembangan dunia, yang berubah dengan cepat serta dinamika dan aspirasi masyarakat yang berkembang, beban-beban kemasyarakatan dan kenyataan-kenyataan baru dalam masyarakat akibat terjadinya perubahan dan perkembangan, menempatkan peranan hukum yang mendasar sebagai sarana pembaharuan".¹³

2. Model Sistem Peradilan Pidana

Menurut Romli Atmasasmita bahwa di dalam sistem peradilan pidana dikenal tiga bentuk pendekatan, yaitu: pendekatan normatif, administratif dan sosial.¹⁴ Penjelasan dari beberapa pendekatan tersebut menurut Romli Atmasasmita berpendapat bahwa *pertama*, pendekatan normatif memandang keempat aparatur penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) sebagai institusi pelaksana peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga keempat aparatur tersebut merupakan bagian yang

¹³ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum dan Pembangunan Hukum dalam PJPT II*, Majalah Pro Justitia No. 4/XI/1999

¹⁴ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Binacipta, Bandung, 1996, hlm. 17-18

tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum semata-mata. Pendekatan administratif, memandang keempat aparat penegak hukum sebagai suatu organisasi manajemen yang memiliki mekanisme kerja, baik hubungan yang bersifat horisontal maupun yang bersifat vertikal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut. Sistem yang dipergunakan adalah sistem administrasi.

Sementara *kedua*, pendekatan sosial, memandang keempat aparat penegak hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem sosial sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggung jawab atas keberhasilan atau ketidakberhasilan dari keempat aparat penegak hukum tersebut dalam melaksanakan tugasnya. Sistem yang dipergunakan adalah sistem sosial.

Selanjutnya masih menurut Romli Atmasasmita, ciri pendekatan sistem dalam peradilan pidana, ialah: *pertama*, Titik berat pada koordinasi dan sinkronisasi komponen peradilan pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan); *kedua*, Pengawasan dan pengendalian penggunaan kekuasaan oleh komponen peradilan pidana; *ketiga*, Efektifitas sistem penanggulangan kejahatan lebih utama dari efisiensi penyelesaian perkara; dan *keempat*. Penggunaan hukum sebagai instrumen untuk memantapkan "*the administration of justice*".

Kemudian menurut Romli Atmasasmita menegaskan bahwa komponen-komponen yang bekerja sama dalam sistem ini dikenal dalam

lingkup praktik penegakan hukum, terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan.¹⁵

Keempat komponen ini menurut Alan Coffrey dalam bukunya *an Introduction to The Criminal Justice System and Process* diharapkan bekerjasama membentuk suatu "*integrated criminal justice system*", dikaitkan dengan pendapat Muladi menegaskan makna *intergrated criminal justices system* adalah sinkronisasi atau keserempakan dan keselarasan yang dapat dibedakan *dalam*:¹⁶ *pertama*, Sinkronisasi struktural adalah keserempakan dan keselarasan dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum; *kedua*, Sinkronisasi substansial adalah keserempakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horisontal dalam kaitannya dengan hukum positif; *ketiga*, Sinkronisasi kultural adalah keserempakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana. Pemahaman pengertian sistem dalam hal ini harus dilihat dalam konteks baik sebagai *physical system* dalam arti seperangkat elemen yang secara terpadu bekerja untuk mencapai suatu tujuan, maupun sebagai *abstract system* dalam arti gagasan-gagasan yang merupakan susunan yang teratur yang satu sama lain berada dalam

¹⁵ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana*, Binacipta, Bandung, 1996, hlm. 24

¹⁶ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995, hlm. vii-ix

ketergantungan.¹⁷

Sehubungan hal tersebut Mardjono Reksodiputro menegaskan bahwa dengan gambaran bekerjanya system peradilan pidana demikian maka kerjasama erat dalam satu sistem oleh instansi yang terlibat adalah satu keharusan. Jelas dalam hal ini tidak mudah, tetapi kerugian yang timbul apabila hal tersebut tidak dilakukan sangat besar.

Kerugian¹⁸ tersebut meliputi: *pertama*, kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka; *kedua*, kesulitan memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing instansi (sebagai sub sistem); dan *ketiga*, karena tanggung jawab masing instansi kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektivitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana.¹⁹

3. Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Menurut Mardjono Reksodiputro, Sistem Sistem Peradilan Pidana adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan, dengan *tujuan*:²⁰ *pertama*, Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan; *kedua*, Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat

¹⁷ Minoru Shikita, 1982, *Integrated Approach to Effective Administration of Criminal and Juvenile Justice*, dalam *Criminal Justice in Asia, The Quest For an Integrated Approach*, Unafei, hlm.34

¹⁸ Muladi, *Op.Cit.*, hlm. 25

¹⁹ Majalah, 1994, "Pusat Keadilan dan Pengabdian Hukum", Jakarta, hlm.141

²⁰ Mardjono Reksodiputro, *Peradilan Pidana Indonesia, dalam HAM dan SPP*, Pusat Keadilan dan Pengabdian Hukum, Jakarta, 1994, hlm. 84

puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana; dan *ketiga* Mengusahakan mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.

Pendapat tersebut di atas mengemukakan, bahwa di dalam sistem peradilan pidana pelaksanaan dan penyelenggaraan penegakan hukum pidana melibatkan badan-badan yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri. Berkaitan dengan hal tersebut, Sudarto menegaskan bahwa:

"Instansi-instansi tersebut masing-masing menetapkan hukum dalam bidang dan wewenangnya. Pandangan penyelenggaraan tata hukum pidana demikian itu disebut model kemudi (*stuur model*). Jadi kalau polisi misalnya hanya memberi marah pada orang yang melanggar peraturan lalu lintas dan tidak membuat proses verbal dan meneruskan perkaranya ke Kejaksaan, itu sebenarnya merupakan suatu keputusan penetapan hukum. Demikian pula keputusan Kejaksaan untuk menuntut atau tidak menuntut seseorang dimuka pengadilan. Ini semua adalah bagian-bagian dari kegiatan dalam rangka penegakan hukum, atau dalam suasana kriminologi disebut "*crime control*" suatu prinsip dalam penanggulangan kejahatan ini ialah bahwa tindakan-tindakan itu harus sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat:²¹

Pendapat tersebut menegaskan bahwa sejatinya sistem peradilan pidana melibatkan penegakan hukum pidana baik hukum pidana

²¹ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 121

substantif, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana, dalam bentuk yang bersifat *prefentif*, represif maupun kuratif.

Dengan demikian akan nampak keterkaitan dan saling ketergantungan antar sub sistem peradilan pidana yakni lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga masyarakat. Bahkan dapat ditambahkan di sini Lembaga Penasehat Hukum dan Masyarakat.²² Di dalam pelaksanaan peradilan pidana menurut Mardjono Reksodiputro²³ menegaskan bahwa:

Ada satu istilah hukum yang dapat merangkum cita-cita peradilan pidana, yaitu "*due process of law*" yang dalam bahasa Indonesia dapat diterjemahkan menjadi proses hukum yang adil atau layak". Konsekuensi logis dari dianutnya proses hukum yang adil dan layak tersebut ialah sistem peradilan pidana selain harus melaksanakan penerapan hukum acara pidana sesuai dengan asas-asasnya, juga harus didukung oleh sikap batin penegak hukum yang menghormati hak-hak warga masyarakat.²⁴

Agak berlainan dengan Marjono, bahwa menurut Romli Atmasasmita dengan keberadaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, kehidupan hukum Indonesia telah meniti suatu era baru, yaitu kebangkitan hukum nasional yang mengutamakan

²² Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995, hlm. 16

²³ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia, (Melihat Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam batas-batas toleransi)* Pusat Keadilan dan Pengabdian Hukum, Jakarta, 1994, hlm. 8

²⁴ *Ibid*, hlm. 6

perlindungan hak asasi manusia dalam sebuah mekanisme sistem peradilan pidana. Perlindungan hak-hak dari KUHAP, diharapkan sejak awal sudah dapat diberikan dan ditegakkan. Selain itu diharapkan pula penegakan hukum berdasarkan undang-undang tersebut memberikan kekuasaan kehakiman yang bebas dan bertanggung jawab. Namun semua itu hanya terwujud apabila orientasi penegakan hukum dilandaskan pada pendekatan sistem, yaitu mempergunakan segenap unsur yang terlibat didalamnya sebagai suatu kesatuan dan saling interrelasi dan saling mempengaruhi satu sama lain."²⁵

4. Penegakan Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Penegakan hukum sendiri menurut Muladi harus diartikan dalam kerangka tiga, yakni:

"penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang ada dibelakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa terkecuali, yang bersifat penuh (*full enforcement concept*) yang menyadari bahwa Ajaran Penyertaan Pidana total perlu dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individual dan Ajaran Penyertaan Pidana penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana-prasarana, kualitas sumber daya

²⁵ Romli Atmasasmita, *Loc. Cit.*

manusianya, kualitas perundang-undangannya dan kurangnya partisipasi masyarakat".²⁶

Kemudian dalam era modernisasi dan globalisasi inilah sistem hukum ditantang untuk berperan sebagai mekanisme pengintegrasikan (integrative mechanism) yang dapat mempersatukan berbagai dimensi kepentingan: *pertama*, antar kepentingan internal bangsa, *kedua*, antar kepentingan nasional dengan kepentingan internasional, dan *ketiga*, antar sektor kehidupan nasional.²⁷

Hukum nasional dalam era globalisasi di samping mengandung "*local characteristics*" seperti ideologi bangsa, kondisi-kondisi manusia, alam dan tradisi bangsa, juga harus mengandung kecenderungan-kecenderungan internasional ini memberikan warna di dalam kehidupan hukum nasional baik dalam pembentukan hukum, penegakan hukum maupun kesadaran hukum.²⁸

Faktor-faktor tersebut di atas, menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai berikut: *pertama*, Faktor hukumnya sendiri, yaitu undang-undang; *kedua*, Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum; *ketiga*, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum dan *keempat*, Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku; serta *kelima*, Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa

²⁶Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1997, hlm. 58

²⁷*Ibid.*

²⁸*Ibid.*, hlm. 59

manusia di dalam pergaulan hidup.²⁹

Memperhatikan faktor-faktor tersebut, maka faktor penegak hukum menempati titik sentral. Hal ini disebabkan oleh karena undang-undang disusun oleh penegak hukum, penerapannya dilakukan oleh penegak hukum, dan penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan hukum oleh masyarakat.³⁰

Penegakan hukum yang baik ialah apabila sistem peradilan pidana bekerja secara objektif dan tidak bersifat memihak serta memperhatikan dan mempertimbangkan secara seksama nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Nilai-nilai tersebut tampak dalam wujud reaksi masyarakat terhadap setiap kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparatur penegak hukum.

Dalam konteks penegakan hukum yang mempergunakan pendekatan sistim, terdapat hubungan pengaruh timbal balik yang signifikan antara perkembangan kejahatan yang bersifat multidimensi dan kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparatur penegak hukum.³¹ Salah satu cara untuk melaksanakan modernisasi sistem peradilan pidana adalah dengan membangun Sebuah model.

Menurut pendapat Herbert L. Packer menegaskan bahwa pendekatan normatif dibedakan ke dalam dua model, yaitu: *crime control model*

²⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hlm. 5

³⁰ *Ibid.*, hlm. 53

³¹ Romli Atmasasmita, *Op.Cit.*, hlm. 39-40

dan *due process model*.³² Sedangkan menurut Muladi menegaskan bahwa:

"Model sistem peradilan pidana yang cocok bagi Indonesia adalah yang mengacu kepada: "*daad-dader strafrecht*" yang disebut model keseimbangan kepentingan. Model ini adalah model yang realistik yaitu yang memperhatikan berbagai kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum pidana yaitu kepentingan negara, kepentingan umum kepentingan individu, kepentingan pelaku tindak pidana dan kepentingan korban kejahatan".³³ Persepsi para pendukung *crime control model* dan *due process model* terhadap proses peradilan pidana adalah bahwa proses tersebut tidak lain merupakan suatu "*decision making*". *Crime control model* merupakan pengambilan keputusan yang mengutamakan "*excessive leniency*" sedangkan *due process model* merupakan pengambilan keputusan yang mengutamakan ketepatan dan persamaan.³⁴

Pendapat para ahli di atas mengenai model sistem peradilan pidana menekankan bahwa perbedaan dua model ini berkisar pada bagaimana mengendalikan pengambilan keputusan agar dapat mencapai tujuan yang dikehendaki yakni menjamin kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum dan merupakan suatu keharusan untuk melihat penegakan hukum pidana sebagai suatu sistem peradilan pidana.

³² *Ibid.*, hlm. 18

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

5. Sistem Peradilan Pidana Indonesia Dihubungkan Dengan Tujuan Pidanaan

Pengertian secara filsafati "*filsafat pidanaan*" menurut Lilik Mulyadi³⁵ dapat diartikan mempunyai dimensi dan orientasi pada anasir *pidana*; "*sistem pidanaan*" dan "*teori pidanaan*" khususnya bagaimana penjatuhan pidana oleh hakim dan proses peradilannya di Indonesia.

Menurut M. Sholehuddin³⁶ maka "*filsafat pidanaan*" hakikatnya mempunyai 2 (dua) fungsi, yaitu: *pertama*, fungsi fundamental yaitu sebagai landasan dan asas normatif atau kaidah yang memberikan pedoman, kriteria atau paradigma terhadap masalah pidana dan pidanaan. Fungsi ini secara formal dan instrinsik bersifat primer dan terkandung di dalam setiap ajaran sistem filsafat. Maksudnya, setiap asas yang ditetapkan sebagai prinsip maupun kaidah itulah yang diakui sebagai kebenaran atau norma yang wajib ditegakkan, dikembangkan dan diaplikasikan. *Kedua*, fungsi teori, dalam hal ini sebagai meta-teori. Maksudnya, filsafat pidanaan berfungsi sebagai teori yang mendasari dan melatarbelakangi setiap teori-teori pidanaan.

Menurut Muladi dan Barda Nawawi Arief, menyimpulkan bahwa pidana mengandung unsur-unsur atau ciri-ciri sebagai berikut: *pertama*, Pidana itu pada hakekatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain

³⁵ Lilik Mulyadi, *Op.Cit.*, hlm. 100-108

³⁶ M. Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 81-82

yang tidak menyenangkan; *kedua*, Pidana itu diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang); *ketiga*, Pidana itu dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang.³⁷

Selanjutnya Herbert L. Packer ini diformulasikan dengan redaksional sebagai berikut: *pertama*, Sanksi pidana sangatlah diperlukan; kita tidak dapat hidup sekarang maupun di masa yang akan datang tanpa pidana. (*The criminal sanction is indispensable; we could not, now or in the foreseeable future, get along without it*);

Kedua, Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya. (*The criminal sanction is the best available device are have for dealing with gross and immediate harm and threats of harm*); *ketiga*, Sanksi pidana suatu ketika merupakan "penjamin yang utama/terbaik" dansuatu ketika merupakan "pengancam yang utama" dari kebebasan manusia.

Sanksi pidanamerupakan penjamin apabila digunakan secara cermat dan manusiawi; ia merupakan penjamin utama apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa. (*The criminal sanction is at once prime guarantor; used indiscriminately and coercively, it is threatener*).³⁸

³⁷ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1984, hlm. 4

³⁸ Herbert L. Packer, *Op.Cit.*, hlm. 364-366

Menurut L.H.C. Hulsmann³⁹, Sistem Pemidanaan merupakan "aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi pidana dan pemidanaan" (*the statutory rules relating to penal sanctions and punishment*).

Sedangkan apabila Hulsmann memandang ada relasi antara sanksi pidana dengan pemidanaan, maka Barda Nawawi Arief berpandangan yakni apabila pengertian sistem pemidanaan diartikan secara luas sebagai suatu proses pemberian atau penjatuhan pidana oleh hakim, maka dapatlah dikatakan bahwa sistem pemidanaan itu mencakup pengertian:

pertama, Keseluruhan sistem (aturan perundang-undangan) untuk pemidanaan; *Kedua*, Keseluruhan sistem (aturan perundang-undangan) untuk pemberian/penjatuhan dan pelaksanaan pidana; *ketiga*, Keseluruhan sistem (aturan perundang-undangan) untuk fungsionalisasi/operasionalisasi konkretisasi pidana; *keempat*, Keseluruhan sistem (perundang-undangan) yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakkan atau dioperasionalkan secara konkret sehingga seseorang dijatuhi sanksi (hukum pidana).⁴⁰

Ted Honderich mengatakan bahwa makna pemidanaan mempunyai 3 (tiga) anasir, yaitu: *pertama*, Pemidanaan harus mengandung semacam kehilangan (*deprivation*) dan kesengsaraan (*distress*) yang biasanya secara wajar dirumuskan sebagai

³⁹ L.H.C., 1978, *The Dutch Criminal Justice System From a Comparative Legal Perspective*, dalam D.C. Fokkema (Ed), *Introduction to Dutch Law for Foreign Lawyers*, Kluwer Deventer, The Netherlands, hlm. 320

⁴⁰ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*, hlm. 13

sasaran dari tindakan pemidanaan. Unsur pertama ini pada dasarnya merupakan kerugian atau kejahatan yang diderita oleh subjek yang menjadi korban sebagai akibat dari tindakan sadar subjek lain. Secara aktual, tindakan subjek lain itu dianggap salah bukan saja karena mengakibatkan penderitaan bagi orang lain, tetapi juga karena melawan hukum yang berlaku secara sah;

Kedua, Setiap pemidanaan harus datang dari institusi yang berwenang secara hukum pula. Jadi, pemidanaan tidak merupakan konsekuensi alamiah suatu tindakan, melainkan sebagai hasil keputusan pelaku-pelaku personal suatu lembaga yang berkuasa. Karenanya, pemidanaan bukan merupakan tindakan balas dendam dari korban terhadap pelanggar hukum yang mengakibatkan penderitaan;⁴¹

Ketiga, Penguasa yang berwenang berhak untuk menjatuhkan pemidanaan hanya kepada subjek yang telah terbukti secara sengaja melanggar hukum atau peraturan yang berlaku dalam masyarakatnya. Unsur ketiga ini memang mengundang pertanyaan tentang "hukuman kolektif; misalnya embargo ekonomi yang dirasakan juga oleh orang-orang yang tidak bersalah. Namun secara umum pemidanaan dapat dirumuskan terbuka sebagai denda (*penalty*) yang diberikan oleh instansi yang berwenang kepada pelanggar hukum atau peraturan.

⁴¹ Ted Honderich, 1976, *Punishment: the Supposed Justifications*, revised edition, Penguin Books, Harmondsworth. hlm. 14-18, dalam Yong Ohoitmur, 1997, *Teori Etika tentang Hukuman Legal*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm. 2-3

Sistem pemidanaan⁴² juga melahirkan eksistensi ide individualisasi pidana. Pada pokoknya ide individualisasi memiliki beberapa karakteristik tentang aspek-aspek sebagai berikut:

- a. Pertanggungjawaban (pidana) bersifat pribadi/perorangan (asas personal);
- b. Pidana hanya diberikan kepada orang yang bersalah (asas *culpabilitas*; 'tiada pidana tanpa kesalahan');
- c. Pidana harus disesuaikan dengan karakteristik dan kondisi si pelaku; ini berarti harus ada kelonggaran/fleksibilitas bagi hakim dalam memilih sanksi pidana (jenis maupun berat ringannya sanksi) dan harus ada kemungkinan modifikasi pidana (perubahan/penyesuaian) dalam pelaksanaannya.

⁴² Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*, hlm. 43

Bab II

Deponeering Dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia

1. Pengertian dan Tujuan *Deponeering* dalam Pelaksanaan Asas Oportunitas.

Mengesampingkan perkara pidana (*depo-neering*) dalam proses pidana adalah sebagai pengecualian dari asas legalitas. Menurut A.L. Melai tidak diadakannya penuntutan oleh jaksa sebagai Penuntut Umum adalah merupakan *Rechvinding* (penemuan hukum baru) yang harus dipertimbangkan masak-masak berhubung hukum menuntut adanya keadilan dan persamaan hukum.⁴³ Pasal 35 sub c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI maupun penjelasannya mengatakan mengesampingkan perkara (*depo-neering*) demi kepentingan umum adalah sebagai berikut: yang dimaksud dengan "kepentingan umum" adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.

Mengesampingkan 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.

⁴³ Djoko Prakoso, *Eksistensi Jaksa di Tengah-Tengah Masyarakat*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 89-90.

Osman Simanjuntak mengatakan bahwa mengesampingkan perkara adalah wewenang yang diberikan undang-undang kepada Jaksa Agung RI untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Adapun dasar mengesampingkan perkara ini, karena acara kita menganut asas oportunitas. Dimana suatu perkara (perbuatan pidana) bilamana dilimpahkan ke persidangan diperkirakan akan menimbulkan suatu goncangan di kalangan masyarakat atau dengan penyidangan perkara tersebut akan menimbulkan akibat negatif di kalangan masyarakat luas.⁴⁴

Dari pengertian-pengertian yang telah disebutkan di atas, maka dapatlah kita menarik suatu pemikiran bahwa pengertian mengesampingkan perkara pidana (*deponering*), termasuk dalam penelitian ini adalah tidak diadakannya penuntutan oleh Jaksa sebagai penuntut umum atau pelaksanaan asas oportunitas yang diberikan oleh undang-undang kepada jaksa sebagai penuntut umum untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Sedangkan kalau berbicara tentang dasar hukum *deponering*, maka sama halnya dengan dasar hukum pelaksanaan asas oportunitas yang dianut oleh hukum acara pidana di Indonesia.

Oleh karena asas oportunitas itu pertama-tama timbul dalam praktik, maka untuk mengetahui dasar hukum yang dimaksud tidak boleh terlepas dari sejarah masuknya asas itu ke Indonesia hingga diberlakukannya sampai sekarang ini.

⁴⁴ Osman Simanjuntak, *Tehnik Penuntutan dan Upaya Hukum*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 90.

Asas oportunitas pada mulanya itu timbul dalam praktik yang berlaku didasarkan pada hukum kebiasaan (hukum tidak tertulis), yang kemudian dimasukkan ke dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 196 (Lembaran Negara RI Tahun 1991 Nomor 59) tertanggal 22 Juli 1991, dimana hal tersebut diatur dalam Pasal 32 sub c. beberapa tahun kemudian, undang-undang ini diganti dan dinyatakan tidak berlaku lagi dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 67) tertanggal 26 Juli 2004, yang mana mengenai hal tersebut diatur dalam Pasal 35 sub c.

Asas oportunitas sebelum dicantumkan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961, sebenarnya sudah ada diatur di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tanggal 9 Juli 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi,⁴⁵ yang di dalam pasal 4 nya dikatakan bahwa: "jaksa hanya diperbolehkan meyampingkan perkara korupsi, dika ada perintah dari Jaksa Agung". Dengan demikian sejak tanggal 9 Juli 1960, asas oportunitas tersebut sudah ada diatur dalam bentuk tertulis hanya saja terbatas khusus untuk perkara korupsi, tidak bersifat umum. Oleh sebab itu secara umum asas itu dijadikan dalam bentuk tertulis sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 15 tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan RI (yang sekarang Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004).

⁴⁵ Nasroen Yasabari, *Mengerling Hukum Positif Kita*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 31.

Dasar hukum pelaksanaan mengesampingkan perkara (*deponering*) berdasarkan asas oportunitas di Indonesia adalah :

1. Hukum tidak tertulis (hukum kebiasaan);
2. Pasal 4 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi;
3. Pasal 35 suc (c) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI.

Asas Oportunitas tercantum di dalam Pasal 35 c Undang-Undang 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Pasal ini sebenarnya tidak menjelaskan arti asas oportunitas. Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang; mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Apa artinya "kepentingan umum" dijelaskan dalam penjasakn Pasal 35 butir c sebagai berikut: "Yang dimaksud dengan 'kepentingan umum' adalah 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".

Penjelasan ini semakin tidak jelas pelaksanaan asas oportunitas itu. Dengan adanya kata-kata: "Setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan Negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut" menjadi makin kabur pengertiannya. Menjadi kabur karena siapakah badan-badan kekuasaan Negara yang

mempunyai hubungan dengan masalah tersebut? Hal ini berarti wewenang asas oportunitas ini dibatasi secara remang-remang sehingga tidak ada kepastian hukum dalam penerapannya. Demikianlah sehingga dalam praktiknya menjadi sama dengan penerapan asas legalitas yang menjadi lawan arti asas oportunitas.

Asas legalitas yang dianut oleh Jerman, Austria, Italia, dan Spanyol berarti semua perkara harus dilimpahkan ke Pengadilan oleh penuntut umum. Namun, dalam praktik di Jerman, Jaksa dapat minta izin kepada Hakim untuk tidak melakukan penuntutan dengan syarat tertentu. Di Italia ada kecenderungan Jaksa yang mengulur-ulur perkara sehingga menjadi lewat waktu (*verjaard*) sehingga tidak dapat dilakukan penuntutan jika jaksa perkara tidak dikirim ke Pengadilan.

Berbeda sekali dengan asas oportunitas yang dikenal secara global yang merupakan wewenang semua Jaksa (bukan oleh Jaksa Agung saja), untuk melaksanakan asas itu dengan pengertian: "Penuntut umum dapat menuntut atau tidak dapat menuntut dengan syarat atau tanpa syarat suatu perkara ke Pengadilan" (*the public prosecutor may device conditionally or unconditionally to make prosecuton to court or not*). Demikian sehingga Negara-negara seperti di Netherland, Jepang, Korea Selatan, Israel, Norwegia, Denmark, Swedia dll, asas ini dilaksanakan secara penuh, sehingga di Netherland perkara yang diajukan ke Pengadilan hanya 50% dari semua perkara yang diterima oleh penuntut umum. Di Jepang perkara yang diputus bebas dari pengadilan hanya 0.001% atau dalam

100.000 perkara yang diajukan penuntut umum ke pengadilan baru satu diputus bebas, karena jaksa telah menyeleksi ketat hanya perkara yang cukup bukti yang diajukan ke pengadilan.

Jaksa di Norwegia bahkan tidak mengenakan sanksi sendiri sebagai syarat untuk tidak dilakukan penuntutan ke pengadilan yang disebut *patale unnlantese*. Hal ini untuk mencegah menumpuknya perkara di pengadilan dan membuat penjara menjadi penuh sesak. Baru-baru ini terbit peraturan di Nederland, bahwa semua perkara yang diacampidana dibawah enam tahun penjara, jika kasusnya bersifat ringan, dengan memperhatikan keadaan pada waktu delik dilakukan, terdakwa telah berubah tingkah lakunya dikenakan *afdoening* yaitu penyelesaian di luar pengadilan dengan syarat terdakwa membayar denda administratif. Dalam perkara korupsi pun Jaksa Belanda mengenakan *afdoening*.

Afdoening menjadi luas untuk mencegah menumpuknya perkara ke pengadilan dan penuh sesaknya penjara karena semua perkara besar-kecil dilimpahkan ke pengadilan. Beberapa perkara korupsi di Indonesia sesungguhnya dapat dilakukan *afdoening* dengan cara semua uang yang diperoleh dikembalikan ke Negara. Ini berarti melakukan kebijaksanaan yang menyimpang, tetapi dia sendiri tidak mendapat apa-apa dari perbuatan tersebut.

Perubahan masyarakat serta pertumbuhan nilai-nilai sebagai manifestasi budaya memberikan suatu gambaran bahwa hukum pada saat ini sudah tidak mampu lagi memikul beban social yang sedemikian banyak dan majemuk. Konstatasi ini

membawa konsekwensi bahwa hukum harus lebih tampil dalam menghadapi tugas-tugasnya untuk turut melapangkan pengadaaan relung-relung pembaharuan yang sejajar dengan perkembangan masyarakat secara mengakar dan mendasar terutama pada aspek-aspek yang sudah kehilangan atau setidak-tidaknya melunturkan nilai-nilai kemaslahatannya, keadilannya, ataupun dari sisa-sisa kemutlkan masa lalu yang tidak memiliki dimensi pacasila. Seperti yang telah disebutkan di atas, bahwa mengesampingkan perkara (*deponering*) adalah tidak diadakannya penuntutan oleh Jaksa sebagai penuntut umum atau pelaksanaan asas oportunitas yang diberikan oleh undang-undang kepada jaksa sebgai penuntut umum untuk mengesampingkan suatu perkara demi kepentingan umum.

Makna harfiah tentang oportunitas adalah ketepatan, kepantasan, menguntungkan saat yang tepat, layak/ kesempatan dan mafaat yang baik. Jelas sekali bahwa asas ini tidak lain adalah bermaksud dan bertujuan untuk memberi kemanfaatan, kelayakan, dan kesempatan baik, guna kepentingan masyarakat, sebagaimana yang dimaksud dengan kosa kata oportunitas itu sendiri.⁴⁶

Asas oportunitas sebagai pranata hukum dikenal sebagai suatu kewenangan Jaksa Agung untuk meniadakan penuntutan atau tidak menuntut ke muka pengadilan terhadap seseorang, walaupun cukup bukti untuk dituntut atas dasar pertimbangan kepentingan umum. Kebijakan yang memberi wewenang untuk memilih atau memotong suatu

⁴⁶ Djoko Prakoso, *Op.Cit.*, 1985, hlm. 96.

mata rantai dari proses peradilan adalah untuk mewujudkan manfaat hukum bagi kemaslahatan masyarakat.

Asas oportunitas sebagai pranata hukum yang cenderung merupakan suatu tradisi itu pada hakikatnya merupakan hasil kesepakatan yang sadar dari masyarakat dan merupakan sarana untuk melindungi dan membimbing serta turut memberikan bentuk dalam kehidupan masyarakat. Apabila pada saat sekarang ini pranata hukum yang tumbuh diakui sudah tidak mampu lagi memelihara dan memanifestasikan wujud hakiki hukum, yakni keadilan, kebenaran, dan ketertiban, maka secara sadar pula pranata tersebut dengan sendirinya perlu ditinjau.⁴⁷ Jadi secara umum dapatlah ditarik kesimpulan bahwa tujuan dari mengesampingkan perkara (*deponering*) pada prinsipnya adalah untuk memberi kemanfaatan, kelayakan dan kesempatan yang baik guna melindungi kepentingan masyarakat secara baik dan benar.

2. Sejarah Perkembangan dan Penerapan Asas Oportunitas di Indonesia

Sebagaimana tercantum dalam penjelasan umum UUD 1945 alinea pertama: Bahwa Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, di samping itu undang-undang berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis. Jelas

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 97.

bahwa hukum yang berlaku di Indonesia tidak hanya hukum tertulis yang berupa peraturan perundang-undangan saja melainkan hukum tidak tertulis yang meliputi hukum adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan baik yang timbul dalam penyelenggaraan Negara (konvensi) maupun kebiasaan-kebiasaan yang hidup dan di hayati oleh rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan memperhatikan sejarah hukum yang berlaku di Indonesia sebelum penjajahan sangat dominan dengan hukum adat yang sifatnya heterogen, lain daerah lain pula adatnya.

Penyelesaian masalah identik penyelesaian yang dilakukan oleh lembaga-lembaga adat dengan perangkat-perangkat desa. Pada masyarakat primitif tidak membedakan antara hukum pidana dan hukum perdata, tuntutan perdata dan tuntutan pidana merupakan kesatuan termasuk lembaga-lembaganya. Pandangan rakyat Indonesia waktu itu terlihat alam semesta dan lingkungannya merupakan suatu totalitas yang harus dijaga keharmonisannya. Setiap pelanggaran hukum (adat) para penegak hukum harus memulihkannya dengan putusan. Pelunasan/ ganti rugi sesuai dengan bentuk-bentuk sanksi adat yang telah ditentukanya. Istilah Jaksa yang berasal dari bahasa sangsekerta "adhyaksa" artinya sama dengan hakim pada dunia modern sekarang ini.

Pada masa penjajahan Belanda, hukum yang berlaku di Indonesia dengan asas konkordasi, segala perubahan perundang-undangan di negara Belanda diberlakukan pula di Indonesia. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang dipandang

sebagai produk nasional, merupakan penerusan pula dari asas-asas hukum pidana yang ada dalam Herzien Inlandsch Reglement (H.I.R: Stb 1926 Nomor 559 jo 496). H.I.R. sendiri merupakan perubahan dari IR yaitu dengan dibentuknya lembaga *Openbaar Ministerie* atau penuntut umum, yang dulu di bawah pamong praja secara bulat terpisah berdiri sendiri berada di bawah *Officer van Yustitie* (untuk golongan Eropa) dan *Proceireur Generaal* sekarang jaksa Agung untuk Bumi Putra, sehingga Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Andi Hamzah bahwa dalam hukum acara pidana dikenal adanya suatu badan khusus yang diberi wewenang untuk melakukan penuntutan pidana ke Pengadilan yang disebut "Penuntut Umum". Di Indonesia penuntut umum itu disebut jaksa.

Wewenang penuntutan dipegang oleh penuntut umum sebagai monopoli, karena tidak ada badan lain yang boleh melakukan itu, hal ini disebut *dominus litis* di tangan penuntut umum atau Jaksa. Dominus berasal dari bahasa latin yang artinya pemilik. Hakim tidak boleh meminta agar setiap delik pidana dianjurkan ke Pengadilan. Jadi hakim harap menunggu saja penuntutan yang diajukan dari penuntut umum. Dalam hubungan dengan hak penuntutan dikenal adanya 2 (dua) asas, yaitu:

1. Asas Legalitas yakni penuntut umum wajib melakukan penuntutan suatu delik;
2. Asas Oportunitas ialah penuntut umum tidak wajib menuntut seseorang yang melakukan tindak pidana. Jika menurut pertimbangannya akan merugikan kepentingan umum, jadi demi

kepentingan umum seseorang yang melakukan tindak pidana tidak wajib dituntut ke Pengadilan.

AZ Abidin Farid memberikan perumusan tentang asas oportunitas 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. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan RI yang terkait dengan asas oportunitas adalah sebagai berikut:

Pasal 1 ayat (1) Kejaksaan RI selanjutnya disebut Kejaksaan, ialah alat Negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai penuntut umum.

Pasal 2 dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan pasal 1.

Kejaksaan mempunyai tugas:

- (1) a. mengadakan penuntutan dalam perkara-perkara pidana pada Pengadilan yang berwenang.
- b. menjalankan putusan dan penetapan Hakim Pidana

Pasal 7

- (1) Jaksa Agung adalah penuntut umum tertinggi;
- (2) Jaksa Agung memimpin dan mengawasi para jaksa dalam menjalankan tugasnya.

Pasal 8 : Jaksa Agung dapat mengesampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum.

Penjelasan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 ditekankan bahwa di lingkungan Kejaksaan, Jaksa Agung RI yang mempunyai hak mengesampingkan suatu perkara berdasarkan

kepentingan umum. Selanjutnya meskipun tidak ditegaskan dalam pasal ini namun dapat dimengerti bahwa dalam mengesampingkan perkara yang menyangkut kepentingan umum, Jaksa Agung senantiasa bermusyawarah dengan pejabat-pejabat tinggi yang ada sangkut pautnya dalam perkara tersebut antara lain: Menteri/ Kepala Kepolisian Negara, Menteri Keamanan Nasional bahkan juga seringkali langsung kepada Presiden/ Perdana Menteri. Pasal 32 c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan yang berbunyi: "Jaksa Agung dapat mengesampingkan perkara berdasarkan kepentingan umum". Maka dengan tegas pasal tersebut diatas menyatakan asas oportunitas itu dianut di Indonesia dan sebelum ada ketentuan tersebut di Indonesia dalam praktik telah dianut asas oportunitas yang lazim dianggap sebagai hukum tidak tertulis.

Hukum yang berlaku di Indonesia mengakui kebenaran hukum dasar yang tertulis dan tidak tertulis, yang tertulis berupa produk peraturan perundang-undangan yang terbentuknya melalui Dewan Legislatif (DPR) bersama-sama dengan pemerintah tentu membutuhkan waktu panjang dan pembahasan bertele-tele serta biaya mahal sehingga keberadaanya sangat terbatas, jika dibandingkan dengan kebutuhan hukum yang mengatur perkembangan kehidupan masyarakat semakin pesat ibarat deret ukur, sedangkan jumlah Peraturan Perundang-undangan kurang memadai ibarat deret hitung. Oleh karena itu untuk mengisi kekosongan hukum di Indonesia mengalami keberadaan hukum yang tidak tertulis berupa hukum adat, hukum

agama, hukum kebiasaan yang timbul dalam praktik penyelenggaraan pemerintah maupun kebiasaan-kebiasaan yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat dihayati dan diakui keberadaannya oleh rakyat Indonesia.

Diartikan bahwa asas oportunitas itu pada dasarnya ialah asas kesederhanaan yang menyangkut perkara-perkara kecil yang ancaman hukumnya dibawah 6 (enam) tahun, dan apabila kerugiannya sudah diganti, harus diselesaikan sendiri oleh Jaksa dan tidak perlu dilanjutkan ke Pengadilan, karena hak penuntutan ada ditangan Jaksa. Meskipun aturan tertulis mengenai asas oportunitas tidak jelas, namun di Indonesia tetap memberlakukannya. Hal ini nampak diberbagai unit usaha/ kelompok usaha yang memiliki karyawan lebih dari 100 (seratus) orang umpamanya, tentu memiliki suatu keamanan, pengawas bahkan konsultan hukum, apabila terjadi pelanggaran hukum/ delik pidana di lingkungannya akan teratasi dengan uang damai, jika tidak dapat diselesaikan baru di kantor polisi, meskipun di kepolisian juga diusahakan musyawarah untuk damai.

Walaupun berapa saja jumlah uang tebusan pada umumnya orang lebih suka damai dari pada melalui proses pengadilan yang berlarut-larut yang menghabiskan waktu, tenaga juga harta benda. Tidak terbayangkan jika semua perkara/ delik pidana yang terjadi di masyarakat seperti Indonesia ini harus mengajukan tuntutan melalui kepolisian, kejaksaan dan pengadilan tidak akan mungkin mengingat jumlah aparat penegak hukum, polisi,

jaksa, hakim sangat minim dibandingkan jumlah perkara yang masuk ke pengadilan.

Ada yang mengatakan bahwa oportunitas itu harus dibedakan oportunitas sebagai asas dan oportunitas sebagai pengecualian dalam hal tersebut di atas oportunitas dianggap sebagai pengecualian. Dalam praktik sering dilakukan pengecualian tersebut sebagai hukum tidak tertulis. Sedangkan asas oportunitas dalam tuntutan pidana itu artinya Badan Penuntut Umum diberi wewenang untuk tidak melakukan suatu penuntutan jika dianggap tidak oportunitas yakni guna kepentingan umum.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Pasal 1 butir 6 huruf a dan b, Pasal 137 tidak mengatut secara tegas asas oportunitas.

Pasal 1 butir 6

- 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.

Pasal 14 huruf h:

Penuntut umum mempunyai wewenang:

- h. menutup perkara demi kepentingan hukum.

Apa yang dimaksud dengan penutup perkara demi kepentingan hukum sama sekali tidak ada penjelasan, kemungkinan kurangnya alat bukti atau sudah diselesaikan melalui perdamaian/

ganti rugi (Opportuun). Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI dalam undang-undang ini ada beberapa pasal yang mengatur mengenai pelaksanaan asas oportunitas yaitu Pasal 1 ayat (1), ayat (2), Pasal 30 ayat (1) huruf a dan huruf b, Pasal 35 huruf c, Pasal 1 dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan:

- (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 jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

Pasal 30 ayat (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.

Pasal 35 Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang:

- c. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.

Penjelasan Pasal 35 huruf c:

Yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat, mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan

ini merupakan pelaksanaan asas oportunitas, yaitu hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat Badan-badan Kekuasaan Negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Baik secara historis maupun yuridis di Indonesia menganut asas oportunitas.

Secara historis dengan diakuainya keberadaan hukum dasar tidak tertulis, oportunitas sebagai pengecualian. Sedangkan secara yuridis adanya undang-undang pelaksanaan asas oportunitas melalui Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961. Pasal 32 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 dan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Namun dalam undang-undang tersebut mengartikan asas oportunitas masih terlalu sempit. Hanya Jaksa Agung yang berwenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Lalu kepentingan umum diartikan terlalu sempit pula yaitu kepentingan negara dan masyarakat.

Hal inilah yang menjadi pertimbangan penentu, boleh tidaknya perkara pidana dikesampingkan, sehingga dalam praktik jarang dilakukan. Di Indonesia perkara pidana dikesampingkan karena alasan kebijakan (*policy*) yang meliputi: perkara ringan, umur terdakwa sudah tua, dan kerusakan telah diperbaiki, hal ini dilekatkan syarat "perseponeran" yaitu pembayaran denda damai yang disetujui antara pihak kejaksaan dan tersangka.

Hak Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum adalah tugas berat, bukan perkara ringan, kepastian hukum dan keadilan harus ditegakkan melalui proses hukum, musyawarah/ damai bisa ditempuh melalui pengembalian uang negara/ ganti rugi/ uang damai (*opportuun*) yang jumlahnya ditentukan Jaksa Agung melalui kesepakatan Presiden, Wakil Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Kepala Kepolisian Republik Indonesia (KAPOLRI), dan Menteri-menteri terkait asas oportunitas berkaitan dengan wewenang penuntutan dalam perkara pidana yang merupakan tugas dan wewenang Jaksa sebagai penuntut umum.

Penuntutan adalah permintaan Jaksa sebagai Penuntut Umum kepada Hakim, agar Hakim melakukan pemeriksaan perkara terdakwa di sidang pengadilan, dengan maksud apabila Hakim setelah melakukan pemeriksaan akan memberikan keputusannya tentang terdakwa. Dikenal ada 2 (dua) prinsip yang dianut dalam wewenang penuntutan ini:

1. *Opportunitiets Principe*: asas yang menentukan bahwa tidak setiap tindak pidana yang dilakukan seseorang itu harus atau wajib dituntut;
2. *Legaliteits Principe*: asas yang menentukan bahwa setiap tindak pidana yang dilakukan seseorang itu harus atau wajib dituntut.

Sampai sekarang sistem yang dianut oleh negara kita adalah "*Het Opprtiniteits Principe*". Hal ini dapat dilihat dari ketentuan undang-undang yang

berlaku baik KUHAP maupun Undang-Undang Pokok Kejaksaan. Sebenarnya asas ini sudah dianut sejak masa Pemerintahan Hindia Belanda. Alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar Penuntut Umum (Jaksa) tidak melakukan penuntutan terhadap seseorang yang dituduh melakukan tindak pidana adalah "Kepentingan Umum". Jadi kepentingan umum akan lebih terjamin dengan tidak dilakukannya penuntutan. Dalam hal ini Penuntut Umum akan mengesampingkan perkara pidana itu (seponer) artinya berkas perkara pidana tidak diteruskan ke pengadilan.

Sebetulnya lembaga seponering perkara pidana (asas oportunitas) mirip dengan lembaga abolisi yang juga meniadakan penuntutan perkara pidana, namun abolisi merupakan wewenang Kepala Negara dalam Undang-Undang Dasar 1945. Disamping itu dikenal juga penyelesaian perkara di luar sidang untuk perkara-perkara pidana ringan yang ancaman hukumannya denda. Memberlakukan asas oportunitas itu sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Van Apeldoren bahwa tidak semua delik perlu dituntut pelakukannya bilamana akibatnya sangat kurang berarti ditinjau dari segi kepentingan umum. Bukankah pidana itu telah diakuai hanya sebagai ultimatum remidium?

Asas oportunitas yang berlaku dalam yurisdiksi kejaksaan mempunyai kekuasaan yang sangat penting yaitu mengesampingkan perkara pidana yang sudah jelas pembuktiannya, mengingat tujuan dari asas ini adalah kepentingan negara maka Jaksa harus berhati-hati dalam

melakukan kekuasaanya sebab kemungkinan ada bahwa dengan memakai kepentingan negara sebagai alasan seseorang Jaksa mengesampingkan perkara pidana padahal tindakan itu dilakukan tidak lain untuk kepentingan pribadi atau golongan atau kelompok tertentu.

Kecurangan itu terjadi mungkin karena adanya sogokan (*omkoping*) dari terdakwa. Dalam hal ini ada pengawasan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung terhadap semua Jaksa dengan adanya hierarchie dalam instansi kejaksaan maka Jaksa Agung dapat memerintahkan kepada Jaksa supaya suatu perkara pidana dituntut atau tidak dituntut dimuka pengadilan. Dalam perkembangannya penerapan asas oportunitas terdapat perbedaan antara penutupan perkara pidana demi kepentingan hukum dengan perkara pidana ditutup demi kepentingan umum ex asas oportunitas.

Jika ternyata perkara pidana ditutup "demi hukum" tidak diseponier secara definitif, tetapi masih dituntut bilamana ada alasan baru, sedangkan perkara pidana yang ditutup definitive demi kepentingan umum tidak boleh dituntut kembali dan lagi pula perkara demikian cukup alat buktinya.

Asas oportunitas ini sumber asalnya dari Perancis melalui Netherland dimasukkan ke Indonesia sebagai hukum kebiasaan (hukum tidak tertulis) dilanjutkan sampai masa penjajahan Jepang dan masa kemerdekaan sampai dengan Tahun 1961 dan sekarang asas ini masih

dicantumkan didalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Pokok Kejaksaan.

Di Indonesia hanya Jaksa Agung yang berwenang mengesampingkan perkara pidana (tidak dituntut) berdasarkan kepentingan umum, hal ini untuk mencegah penyalagunaan wewenang seperti disinyalir oleh MVT SV Netherland. Jaksa Agung dapat mendelegasikan wewenangnya kepada Kepala Kejaksaan Tinggi. Yang berbeda adalah di Netherland ada kemungkinan pihak yang merasa dirugikan dapat memprotes per-seponieran perkara pidana dan dapat memohon kepada pengadilan untuk melakukan penuntutan sedangkan di Indonesia hal ini tidak diatur. Di Netherland dikenal 2 (dua) macam *seponiering*, yaitu :

Seponering tidak bersyarat dan *seponering* bersyarat. Undang-Undang Pokok Kejaksaan di Indonesia tidak menyebut adanya 2 (dua) macam *seponiering* perkara pidana berdasarkan asas oportunitas, namun ketentuan tentang asas oportunitas yang terdapat di dalam Undang-Undang Pokok Kejaksaan tidak bertentangan dengan pengertian *seponiering* bersyarat kerana *seponiering* perkara pidana berdasarkan asas oportunitas termasuk *beleidsvrijheid* (kebebasan menentukan kebijaksanaan) yang dalam hukum administrasi Negara disebut dengan *Freies Ermessen*. Hal ini sejalan dengan pendapat A.L. Melai yang menyatakan bahwa wewenang penuntut umum dalam hal meniadakan penuntutan berdasarkan asas oportunitas merupakan *Rechvinding* (penemuan hukum) yang harus dipertimbangkan berhubung karena

hukum menuntut adanya keadilan dan persamaan hukum, hukum bertujuan untuk menjamin kemanfaatan dan kedamaian.

Sebelum ketentuan undang-undang tentang Kejaksaan 1961 berlaku, dalam praktik telah dianut asas oportunitas. Dalam hal ini Lemaire menyatakan bahwa pada dewasa ini asas oportunitas lazim dianggap sebagai suatu asas yang berlaku di negara ini (Hindia Belanda), sekalipun sebagai hukum tak tertulis yang berlaku. Jadi, pada zaman kolonial belum ada undang-undang atau ordonansi yang mengatur tentang asas oportunitas, walaupun Nederland sudah berlaku.

Dikatakan hukum tak tertulis karena adanya Pasal 179 RO yang dipertentangkan itu. Ada yang mengatakan dengan pasal ini dianut asas oportunitas di Indonesia, ada yang mengatakan tidak. Yang mengatakan dianut asas legalitas karena alasan di dalam Pasal 179 RO itu kepada *Hooggerrechtshof* dahulu diberikan kewenangan kepada majelis, karena pengaduan pihak yang berkepentingan atau secara lain manapun, mengetahui telah terjadi kealpaan dalam penuntutan kejahatan dan pelanggaran, memberi perintah kepada Pokrol Jendral (*Procureur Generaal*) supaya berhubung dengan itu, melaporkan tentang kealpaan itu dengan hak memerintahkan agar dalam hal itu diadakan penunntutan jika ada alasan-alasan untuk itu. Yang mengatakan bahwa Pasal 179 RO itu dianut asas oportunitas karena pada ayat pertama pasal itu ditambah kata-kata "kecuali jika penuntutan oleh Gubernur Jenderal dengan perintah tertulis telah atau akan dicegah".

Vonk mengatakan harus dibedakan antara asas oportunitas sebagai asas dan oportunitas sebagai kekecualian. Pengawasan pelaksanaan wewenang oportunitas di negara Belanda dilakukan oleh Menteri Kehakiman, karena sesuai dengan sitem parlementer. Menteri kehakiman bertanggungjawab kepada parlemen, begitu pula di Indonesia ketika masih berlaku UUD 1950. Dengan berlakunya UUD 1945, maka Jaksa Agung mempertanggungjawabkan pelaksanaan wewenang oportunitas kepada Presiden, yang pada gilirannya presiden mempertanggungjawabkan pula kepada MPR/ DPR.⁴⁸

Patut disebut disini bahwa asas oportunitas tidak berlaku bagi pidana militer di negara Belanda, yang di Indonesia pun seharusnya demikian. Begitu pula tentang pelanggaran berat HAM dan terorisme. Dalam praktik, penerapan asa oportunitas itu dapat dilekatkan syarat-syarat. Di negara Belanda dianut juga asas oportunitas menurut Pasal 167 ayat (2) Ned.SV, tidak dengan tegas diatur tentang kemungkinan dilekatkannya syarat-syarat pada penerapannya asas ini. Namun dalam praktik, hal ini sering diterapkan oleh penuntut umum sebagai hukum tidak tertulis.

Di Indonesia dalam hal *schikking* perkara-perkara penyeludupan yang dalam undang-undang Tindak Pidana Ekonomi tidak diatur dipakai dasar asas oportunitas (Pasal 32 c Undang-Undang Kejaksaan) dan dilekatkan syarat-syarat penseponeran yaitu pembayaran denda damai

⁴⁸ *Ibid.*

yang disetujui antara pihak kejaksaan dan tersangka. Satu hal lagi yang perlu dijelaskan ialah apa yang dimaksud dengan "demi kepentingan hukum" dalam penseponeran perkara itu. Pedoman pelaksanaan KUHP memberi penjelasan sebagai berikut:

"Baik di negeri Belanda maupun di "Hindia-Belanda" berlaku yang disebut asas "oportunitas" dalam tuntutan pidana, artinya Badan Penuntut Umum berwenang tidak melakukan suatu penuntutan, jikalau dengan adanya penuntutan itu dianggap tidak "opportun" tidak guna kepentingan masyarakat. Akan tetapi dengan ketentuan Pasal 35 c Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan seperti telah disebut dimuka, arti "demi kepentingan umum" sangat dipersempit. Di Inggris sampai diperluas meliputi kepentingan anak di bawah umur. Di Nederland dan Jepang diterapkan bagi orang yang berumur di atas 60 tahun".

Negara yang menganut asas legalitas adalah Jerman, Austria, Italia, Spanyol, dan Portugal. Bahwa didalam KUHP Jerman, Jaksa yang menuntut perkara tidak cukup bukti demikian juga dengan hakim pidana. Akan tetapi dengan perkembangan baru, Jaksa di Jerman dapat menghentikan perkara dengan meminta ijin dari hakim kalau perkara kecil, misalnya: tersangka/terdakwa sudah tua, ganti rugi sudah dibayar. Yang betul-betul menganut asas oportunitas adalah Italia, namun di Italia karena bertumpuknya perkara sehingga tidak seimbang antara jumlah perkara dan sumber daya manusia,

sehingga Jaksa di Italia menunggu masa *Verjaard*, atau delik aduan tidak menunggu dari korban.

Di Italia berkembang tidak dianut lagi *inquisitoir* tetapi *adversary* sistem. Di Jepang yang menganut asas oportunitas, sekarang dengan perkembangan baru sudah menganut sistem juri. Belanda telah lebih memperluas lagi penerapan asas oportunitas dengan ketentuan baru bahwa semua perkara yang ancaman pidananya dibawah 6 tahun penjara dapat di *afdoening*. Tetapi hanya perkara ringan saja. Penyelesaian perkara berdasarkan asas oportunitas dengan cara mengenakan denda administratif, sehingga dapat menambah pendapatata negara, mengurangi jumlah perkara di pengadilan, dan mengurangi julah nara pidana. Dipakainya denda administratif karena apabila hanya dipakai denda saja, sama dengan Jaksa menjadi hakim.

Di Indonesia, tahun 1950-an diterapkan *afdoening*, yang pada waktu itu dikenakan pengadilan khusus kepada penyeludup dengan membayar nilai selundupan yang jumlahnya telah disepakati antara jaksa dan tersangka, hal ini sama dengan transaksi di Belanda pada tahun 1950 s/d 1960an tetapi di Belanda tidak dipakai transaksi. Di Norwegia Jaksa menerapkan mirip dengan Belanda yaitu dengan membayar ganti kerugian, *patale unnlatese* (dengan membayar ganti kerugian perkara diselesaikan). Jadi dengan demikian Jaksa di Norwegia disebut *Semi Judge*.

Sejak Jepang meninggalkan Indonesia (1945) keadaan hukum acara pidana tidak ada perubahan pemakaian asas *opprotinitet* dalam Hukum Acara

Pidana, oleh karena Pasal 179 RO tetap berlaku bahkan kemudian dengan di undangkannya Undang-Undang Pokok Kejaksaan Nomor 15 Tahun 1961, dalam Pasal 8, memberi wewenang kepada Jaksa Agung untuk menseponer/ mengesampingkan suatu perkara berdasar alasan "Kepentingan Umum".⁴⁹

Hal mana kemudian diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan RI, dalam Pasal 32 (c), yang mengatakan bahwa: Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang untuk mengesampingkan perkara, yang lebih dipertegas lagi dalam buku pedoman pelaksanaan KUHAP,⁵⁰ sebagai berikut :

Mengesampingkan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung (Penjelasan resmi Pasal 77), dengan dinyatakannya dalam penjelasan resmi Pasal 77 yaitu berupa :

"Yang dimaksud dengan 'penghentian penuntutan' tidak termasuk mengesampingkan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung".

Maka dapat disimpulkan bahwa KUHAP mengakui eksistensi perwujudan dari asas oportunitas, sehingga dengan demikian perwujudan dari asas oportunitas tidak perlu dipermasalahkan, mengingat dalam kenyataannya perundang-undangan positif di negara kita, yakni dalam

⁴⁹ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 37.

⁵⁰ Departemen Kehakiman Republik Indonesia, *Buku Pedoman Pelaksana KUHAP*, Yayasan Pengayoman, Jakarta, hlm. 88.

KUHAP penjelasan resmi Pasal 77 dan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 Tentang Pokok Kejaksaan Pasal 8 secara tegas mengakui eksistensi dari perwujudan asas oportunitas, yaitu kepada Jaksa Agung selaku Penuntut Umum tertinggi berdasarkan kepada keadaan-keadaan yang nyata untuk tidak menuntut suatu perkara pidana dimuka persidangan pengadilan pidana agar kepentingan umum tidak lebih diragukan.

Maksud dan tujuan undang-undang memberikan kewenangan pada Jaksa Agung tersebut adalah untuk menghindarkan tidak timbulnya penyalahgunaan kekuasaan dalam hal pelaksanaan asas oportunitas, sehingga dengan demikian satu-satunya pejabat negara di negara kita yang diberi wewenang melaksanakan asas oportunitas adalah Jaksa Agung dan tidak kepada setiap Jaksa selaku Penuntut Umum Tertinggi. Untuk terjaminnya kepastian hukum dalam rangka pelaksanaan asas oportunitas, 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 dalam perkara tersebut di kemudian hari.

Dalam hubungan perwujudan asas oportunitas ini mungkin yang akan jadi permasalahannya ialah sejauh mana kriteria "demi kepentingan umum" itu akan digunakan. Dalam hubungan ini

pertama-tama diperhatikan baik KUHAP maupun Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tidak memuat kejelasan apa yang dimaksud dengan "kepentingan umum" itu, maka sehubungan dengan itu kita harus perhatikan dalam praktik selama ini, yaitu bahwa dalam mengesampingkan perkara yang menyangkut kepentingan umum, Jaksa Agung senantiasa bermusyawarah dengan pejabat-pejabat tertinggi negara yang ada sangkut pautnya dengan perkara yang bersangkutan, antara lain seperti dengan Menhankam, Kapolri bahkan sering kali dengan presiden.

Dengan demikian kriteria "demi kepentingan umum" dalam penerapannya asas oportunitas di negara kita ini adalah didasarkan untuk kepentingan negara dan masyarakat dan bukan untuk kepentingan pribadi. Maka jelas bahwa perundang-undangan kita hingga saat ini tetap menganut asas oportunitas.

3. Asas Oportunitas Sebagai Dasar Kewenangan Jaksa Agung melakukan *Deponeering*

Salah satu tugas dan wewenang Jaksa Agung dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Pasal 35 c yang berbunyi "Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum". Kemudian dalam penjelasannya disebutkan kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa atau 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.

Akan tetapi, penjelasan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 ini tidak menentukan secara limitatif apa rumusan atau definisi serta batasan dari kepentingan negara, kepentingan bangsa, atau kepentingan masyarakat secara jelas. Sehingga mengundang penafsiran yang beragam, baik dikalangan praktisi hukum, akademisi hukum, maupun masyarakat umum. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana sendiri tidak mengatur secara tegas ketentuan pengesampingan atau penghentian perkara demi kepentingan umum. Hanya tersirat dalam penjelasan Pasal 77 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang menyatakan maksud dari penghentian penuntutan tidak termasuk pengesampingan perkara demi kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung.

Perihal kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum penuntut umum melandaskannya kepada asas oportunitas dimana penuntut umum mempunyai kewenangan untuk tidak menuntut suatu perkara di muka sidang pengadilan dengan alasan demi kepentingan umum

Bicara mengenai penegakan hukum, tidak terlepas dari apa yang dimanakan Sistem Peradilan Pidana, karena penegakan hukum adalah suatu rangkaian yang tidak terpisahkan antara instansi

Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, lembaga pemasyarakatan, serta tidak terlepas juga dari peran masyarakat sebagai salah satu sub Sistem Pradilan Pidana, disamping terdapat Penasihat Hukum.

Istilah "*Criminal Justice system*" atau sistem peradilan pidana menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan menggunakan dasar pendekatan sistem" Remington dan Ohlim mengemukakan :

"*Criminal justice system* dapat diartikan sebagai pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan agama. Sebagai suatu sistem peradilan pidana merupakan suatu interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial. Pengertian sistem itu sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya"⁵¹

Istilah sistem berasal dari bahasa Yunani "*systema*" yang mempunyai pengertian suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian *whole compounded of several part*.⁵² Secara sederhana sistem ini merupakan sekumpulan

⁵¹ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Eksistensialisme dan Abolisialisme*, Bina Cipta, Bandung, 1996, hlm. 14.

⁵² Stanford Optner, *Systems Analysis for Business Management*, Prentice Hall, Inc, New York, 1968, hlm.3. seperti terpetik dalam tatang M. Arifin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm.5. sistem juga dapat diartikan sebagai suatu kompleks elemen dalam satu kesatuan interaksi Lihat dalam Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hal. 63.

unsur-unsur yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan bersama, yang tersusun secara teratur dan saling berhubungan dari yang rendah sampai yang tinggi. Stanford Optner⁵³ menyebutkan: "sistem tersusun dari sekumpulan komponen yang bergerak bersama-sama untuk mencapai tujuan secara keseluruhan". Hagan membedakan pengertian antara "*Criminal Justice Process*" dan "*Criminal Justice System*" yang pertama adalah setiap tahap dari suatu putusan yang menghadapkan seorang tersangka ke dalam proses yang membawanya pada penentuan pidana. Sedangkan yang kedua adalah interkoneksi antar keputusan dari setiap instansi yang terlibat dalam proses peradilan.⁵⁴

Sistem yang tersusun dari sekumpulan unsur-unsur ini dapat dilihat dapat sistem peradilan pidana yang bertujuan untuk menegakkan hukum secara proporsional yang dilakukan baik secara normatif maupun secara filosofis. Sistem Peradilan Pidana berarti terdapat suatu keterpaduan pendapat, sikap dan langkah terhadap pencegahan serta pemberantasan kejahatan dalam masyarakat. Terpadu dalam sistem peradilan pidana, adalah keterpaduan hubungan antara penegak hukum.⁵⁵ Masing-masing komponen dalam proses peradilan pidana tidak mungkin akan dapat menaggulangi pencegahan dan pemberantasan kejahatan menurut kepentingan dan lembaganya sendiri. Masing-

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Romli Atasasmita, *Sistem Peradilan Pidana....., Op.Cit, hlm. 14.*

⁵⁵ Bagir Manan, *Sistem PERadilan Berwibawa, FH UII, Yogyakarta, 2005, hlm.*

masing komponen merupakan sub-sistem dalam keseluruhan sistem peradilan pidana.⁵⁶

Komponen sistem peradilan pidana ini tergantung didalamnya gerak sistemik dari subsistem-subsistem pendukungnya, yakni yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga pemasyarakatan, dan advokat yang secara keseluruhan dan merupakan satu kesatuan (totalitas) berusaha mentransformasikan yang menjadi tujuan sistem peradilan pidana.⁵⁷

Masalah pencegahan dan penanggulangan kejahatan, adalah salah satu tujuan hukum sistem peradilan pidana yang dipengaruhi oleh kelembagaan yang diatur oleh sistem peradilan pidana. Salah satu faktor mendasar yang menghalangi efektivitas sistem peradilan pidana ini adalah ketidakteraturan dari penyelenggaraan peradilan pidana. Berkaitan dengan hal itu Muladi⁵⁸ menyatakan bahwa :

"Sebagai suatu sistem, peradilan pidana mempunyai perangkat struktur atau sub-sistem yang seharusnya bekerja secara koheran, koordinatif dan integratif agar dapat mencapai efisiensi dan efektivitas yang maksimal. Sub-sub sistem ini berupa polisi, jaksa, pengadilan dan lembaga koreksi baik yang sifatnya institusional maupun yang nonkonstitusional. Dalam hal ini mengingat

⁵⁶ Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan*, Datacom, Jakarta, 2002, hlm.27.

⁵⁷ Sidik Sunaryo, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, UMM Press, Malang, 2004, hlm. 255.

⁵⁸ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 21.

peranannya yang semakin besar, penasihat hukum dapat dimasukkan sebagai *quasi sub-system*".

Kombinasi antara efisiensi dan efektivitas dalam sistem sangat penting, sebab belum tentu efisiensi masing-masing sub-sistem, dengan sendirinya menghasilkan efektivitas. Kegagalan pada sub-sistem akan mengaruhi efektivitas sistem tersebut, bahkan dapat menjadikan sistem tersebut disfungsional.⁵⁹ Menurut Mardjono Reksodiputro,⁶⁰ apabila keterpaduan dalam bekerja sistem tidak dilakukan, maka ada tiga kerugian yang dapat diperkirakan:

1. Kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama;
2. Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah pokok masing-masing instansi sebagai sub-sistem dari sistem peradilan pidana; dan
3. Karena tanggungjawab masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektivitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana.

Terhadap pandangan demikian Romli Atmasamita memberikan penjelasan berikut:

"Pengertian sistem pengendalian dalam batasan tersebut diatas merupakan bahasa manajemen yang berarti mengendalikan atau menguasai atau melakukan pengekangan (mengekang). Dalam

⁵⁹ Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2002, hlm. 21.

⁶⁰ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 85-86.

istilah tersebut terkandung aspek manajemen dalam upaya penanggulangan kejahatan sedangkan apabila sistem peradilan pidana diartikan sebagai suatu penegakan hukum atau *law enforcement* maka didalamnya terkandung aspek hukum yang menitikberatkan kepada rasionalisasi peraturan perundang-undangan dalam upaya menanggulangi kejahatan dan bertujuan mencapai kepastian hukum (*certainty*) dilain pihak, apabila pengertian sistem peradilan pidana dipandang sebagai bagian dari pelaksanaan *social defense* yang terkait kepada tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat maka dalam sistem peradilan pidana terkandung aspek sosial yang menitik beratkan pada kegunaan (*espediency*)".⁶¹

Lebih lanjut Sidik Sunaryo menyatakan :

"Sistem peradilan pidana menuntut adanya keselarasan hubungan antara sub sistem secara administrasi dalam implementasi sistem peradilan pidana yang terpadu (*the administration of justice*). Secara pragmatis, persoalan administrasi peradilan dalam sistem peradilan pidana menjadi faktor yang signifikan dalam prinsip penegakan hukum dan keadilan melalui subsistem sistem peradilan pidana yang terpadu. Sebab apabila masalah administrasi peradilan tidak bagus dalam konsep dan implementasinya, tujuan yang ingin dicapai oleh adanya sistem peradilan pidana yang terpadu, tidak mungkin bisa terwujud dan yang terjadi justru akan sebaliknya, yakni kegagalan dari prinsip-prinsip dan asas hukum yang menjadi

⁶¹ Romli Atasasmita, *Sistem Peradilan Pidana.....*, Op.Cit, hlm. 16.

dasar dari kerangka normatif sistem peradilan pidana terpadu".⁶²

Berdasarkan pandangan tersebut, maka dapat digambarkan bahwa kajian terhadap sistem peradilan pidana, selalu mempunyai konsekuensi dan implikasi sebagai berikut:

1. Semua subsistem akan saling tergantung (*inter-dependent*), karena produk (*output*) suatu sistem merupakan masukan (*input*) bagi subsistem lain.
2. Pendekatan sistem mendorong adanya *inter-agency consultation and cooperation*, yang pada gilirannya akan meningkatkan upaya penyusunan strategi dari keseluruhan sistem.
3. Kebijakan yang diputuskan dan dijalankan oleh satu subsistem akan berpengaruh pada subsistem lain.⁶³

Konsekuensi di atas akan berdampak pada tujuan dari pembentukan sistem peradilan pidana. Adapun tujuan sistem peradilan pidana dirumuskan Mardjono sebagai berikut:⁶⁴

1. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
2. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana; dan

⁶² Sidik Sunaryo, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Op.Cit, hlm. 256.

⁶³Tim Universitas Indonesia Fakultas Hukum, *Sinkronisasi Ketentuan Perundang-undangan Mengenai Sistem Peradilan Pidana Terpadu Melalui Penerapan Asas-asas Umum*, 2001.

⁶⁴Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Op.Cit, hlm. 85.

3. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.

Pelaksanaan sistem peradilan pidana sesuai dengan fungsi yang sebenarnya akan membuat masyarakat terlindungi dari kejahatan. Fungsi yang harus dijalankan dalam penyelenggaraan sistem epradilan pidana menurut Malcolm Deviese :⁶⁵

1. Melindungi masyarakat melalui upaya penanggulangan dan pencegahan kejahatan, merehabilitasi pelaku kejahatan, dan melakukan upaya inkapasitasi terhadap orang yang merupakan ancaman terhadap masyarakat.
2. Menegakkan dan memajukan *the rule of law* dan penghormatan pada hukum, dengan menjamin adanya *due process* dan perlakuan yang wajar bagi tersangka, terdakwa dan terpidana, melakukan penuntutan dan membebaskan orang yang tidak bersalah yang dituduh mekakukan kejahatan.
3. Menjaga hukum dan ketertiban.
4. Menghukum pelaku kejahatan sesuai dengan falsafah pemedanaan yang dianut.
5. Membantu dan memberi nasihat pada korban kejahatan.

Sistem peradilan pidana merupakan jaringan (*network*) peradilan yang menggunakan hukum pidana materiil, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana. Namun kelembagaan ini harus dilihat dalam konteks sosial. Sifat yang

⁶⁵ Malcolm Devies, Hazel and Jane Tyrer, *Criminal Justice*, London Longman, 1995, page 4-6.

terlalu berlebihan jika dilandasi hanya untuk kepentingan kepastian hukum saja akan membawa bencana berupa ketidakadilan.⁶⁶

Sistem peradilan pidana di Indonesia berlangsung melalui tiga komponen dasar sistem, pertama substansi, merupakan hasil atau produk sistem termasuk Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1981 yaitu serangkaian ketentuan sistematis untuk memberikan arahan atau petunjuk kepada aparaturnya penegak hukum dalam melaksanakan tugas sehari-hari. Kedua, struktur yaitu lembaga-lembaga dalam sistem hukum yang terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan Negeri dan Lembaga Pemasyarakatan. Ketiga, kultur yaitu bagaimana sebetulnya sistem tersebut akan diberdayakan. Dengan kata lain kultur merupakan penggerak atau bensin dari sistem peradilan pidana.⁶⁷

Berbagai pandangan mengenai sistem peradilan pidana diatas memiliki dimensi yang berbeda dengan sudut pandang yang berbeda pula. Sistem peradilan pidana merupakan konstruksi sosial yang menunjukkan proses interaksi manusia (didalamnya ada aparaturnya negara, pengacara, terdakwa serta masyarakat) yang saling berkaitan dalam membangun dunia realitas yang mereka ciptakan.⁶⁸

⁶⁶ Muladi terpetik dalam Romli Atmasasmita, *Id.* hlm. 16.

⁶⁷ Anthon F. Susanto, *Wajah Peradilan Kita Konstruksi Sosial Tentang Penyimpangan, Mekanisme Kontrol dan Akuntabilitas Peradilan Pidana*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm.76.

⁶⁸ *Ibid*, hlm.77.

Berkaitan dengan pemikiran di atas Muladi menegaskan bahwa:⁶⁹

“Sistem peradilan pidana mempunyai dua dimensi fungsional ganda. Di satu pihak berfungsi sebagai sarana masyarakat untuk menahan dan mengendalikan kejahatan pada tingkatan tertentu (*crime containment system*). Di lain pihak sistem peradilan pidana juga berfungsi untuk pencegahan sekunder (*secondary prevention*), yakni mencoba mengurangi kriminalitas di kalangan mereka yang pernah melakukan tindak kejahatan dan mereka yang bermaksud melakukan kejahatan, melalui proses deteksi, pemidanaan dan pelaksanaan pidana”.

Sistem peradilan pidana (*Criminal Justice system*) adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Menanggulangi berarti disini adalah usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat. Sistem ini dianggap berhasil apabila sebagian besar dari laporan maupun keluhan masyarakat yang menjadi korban kejahatan dapat “diselesaikan”, dengan diajukan-nya pelaku kejahatan ke sidang pengadilan dan diputuskan bersalah serta mendapat pidana.⁷⁰

Masih merupakan bagian tugas sistem adalah mencegah terjadinya korban kejahatan maupun mencegah bahwa mereka yang sedang ataupun telah selesai menjalani pidana tidak mengulangi lagi perbuatan mereka yang melanggar hukum itu.

⁶⁹ Muladi, *Kapita Selekta.....Op.Cit*, hlm.22.

⁷⁰ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam.....Op.Cit*, hlm. 84.

Karena itu tujuan sistem peradilan pidana dapat dirumuskan sebagai :

- a. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
- b. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi, sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana serta;
- c. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.⁷¹

Gambaran diatas adalah apa yang paling terlihat dari dan diharapkan oleh masyarakat. Namun, hal ini belum merupakan keseluruhan tugas dan tujuan dari sistem. Tugas yang sering kurang diperhatikan adalah yang berhubungan dengan mencegah terjadinya korban kejahatan dan mencegah pelaku untuk mengulangi kejaatan. Seperti di jelaskan oleh Minoru Shikita, yang mengajukan tiga kerugian yang timbul bil keterpaduan dalam sistem tidak dilakukan yang erat antara subsistem dalam Sistem Peradilan Pidana, yakni: Kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama;

1. Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing (sebagai sub sistem dari sistem peradilan pidana);
2. Karena tanggungjawab masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi, maka setiap instansi

⁷¹*Ibid.* hlm. 85.

tidak terlalu memperhatikan efektivitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana.⁷²

Jawaban terhadap kerugian-kerugian di atas adalah adanya keterpaduan kerja dalam system peradilan pidana.⁷³ Sebagaimana dinyatakan oleh Menteri Kehakiman Ali Said:

"Sebagaimana telah saya uraikan sebelumnya mengenai perlunya tenaga-tenaga profesional sistem peradilan Pidana, maka adanya satu tujuan yang dihayati bersama oleh unsur-unsur dari sistem, merupakan ciri utama dari suatu sistem peradilan pidana yang bekerja dengan baik. Kita tidak akan dapat mengharapkan sistem yang bekerja dengan baik itu, apabila tidak ada keterpaduan dalam kegiatan unsur-unsur tersebut. Dalam kebhinekaan fungsi masing-masing unsur sistem, maka penghayatan yang sama tentang tujuan sistem peradilan pidana inilah yang akan membuktikan keterpaduan dari berbagai unsur tersebut".⁷⁴

Tujuan sistem peradilan pidana baru selesai (tercapai) apabila si pelanggar hukum telah terintegrasi dengan masyarakat dan hidup sebagai warga yang taat pada hukum, bukan dengan adanya putusan hakim, oleh karena itu perlu diperhatikan salah satunya dalah mencegah terjadinya disparitas (perbedaan yang besar) dalam pidana yang dijatuhkan untuk perkara yang

⁷²Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam.....Op.Cit*, hlm. 85.

⁷³ Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, hlm. 142.

⁷⁴*Ibid.*

serupa, agar terpidana tidak merasakan dirinya diperlakukan secara tidak adil dan menumbulkan rasa permusuhan terhadap komponen-komponen sistem peradilan pidana, termasuk lembaga pemasyarakatan, yang akan menyukarkan pembi-naannya.⁷⁵

4. Fungsi dan Wewenang Jaksa Sebagai Lembaga Penuntutan dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

Salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan yang mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Berdasarkan perubahan tersebut ditegaskan bahwa ketentuan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. Ketentuan badan-badan lain tersebut dipertegas oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman salah satunya adalah Kejaksaan Republik Indonesia.

Pengertian Jaksa berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum

⁷⁵ Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana.....Op.Cit*, hlm. 146.

dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Adapun pengertian jaksa berdasarkan Pasal 1 butir 6a KUHAP adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pertian penuntut umum seperti di atas, berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia maupun KUHAP, adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

Pengertian yang diberikan oleh kedua undang-undang tersebut di atas mengenai jaksa, memiliki cakupan yang hampir sama. Hanya saja, dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia terdapat perluasan, yaitu disamping jaksa diberikan wewenang bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, juga diberi wewenang lain berdasarkan undang-undang. Wewenang lain dimaksud kiranya dapat disimpulkan dari Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, adalah meliputi:

1. Di bidang kepidanaan, disamping mempunyai kewenangan melakukan penuntutan maupun melaksanakan penetapan dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, juga diberi wewenang:

- a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan dan keputusan lepas bersyarat.
 - b. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang.
 - c. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
2. Di bidang perdata dan tata usaha negara, adapat bertindak baik di dalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
 3. Di bidang ketertiban dan ketentraman umum, turut menyelenggarakan kegiatan:
 - a. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat.
 - b. Pengamanan kebijakan penegakan hukum.
 - c. Pengamanan peredaran barang cetakan.
 - 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.

Pengertian-pengertian tersebut di atas secara substansial membedakan antara "jaksa" dan "penuntut umum". Berdasarkan pembatasan pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa pengertian jaksa berhubungan dengan aspek jabatan, yaitu sebagai pejabat fungsional, sedangkan pengertian penuntut

umum berhubungan dengan aspek fungsi, yaitu melaksanakan penuntutan dan melaksanakan penetapan maupun putusan hakim. Dengan demikian, dalam proses pemeriksaan perkara pidana, tugas dan wewenang jaksa dalam fungsinya sebagai penuntut umum meliputi beberapa hal sebagaimana ditentukan dalam Pasal 14 KUHAP, yaitu :

1. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik.
2. Mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4) KUHAP, yaitu dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik.
3. Memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau merubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan ke pengadilan.
4. Membuat surat dakwaan.
5. Melimpahkan perkara ke pengadilan.
6. Menyampaikan pemberitaan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi, untuk datang pada sidang yang telah ditentukan.
7. Melakukan penuntutan.
8. Menutup perkara demi kepentingan hukum.
9. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan undang-undang ini.
10. Melaksanakan penetapan hakim.

Berkaitan dengan wewenang penuntutan oleh Jaksa dalam fungsinya sebagai penuntut umum

di atas, dalam hukum acara pidana di Indonesia, dikenal dua asas penuntutan, yaitu:

1. Asas Legalitas, yaitu penuntut umum diwajibkan menuntut semua orang yang dianggap cukup alasan bahwa yang bersangkutan telah melakukan pelanggaran hukum.
2. Asas Oportunitas, yaitu penuntut umum tidak diharuskan menuntut seseorang, meskipun yang bersangkutan sudah jelas melakukan suatu tindak pidana yang dapat dihukum.⁷⁶

Melihat tugas dan wewenang yang diberikan tersebut, dalam peradilan pidana, eksistensi jaksa dalam upaya penegakan hukum di Indonesia mempunyai posisi penting dan tidak bisa diabaikan. Hal tersebut karena secara normatif lembaga ini telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, yakni untuk mengemban tugas terutama dibidang penuntutan. Tugas jaksa ini bukan hanya bersifat formalitas dalam sistem peradilan pidana, melainkan secara faktual juga diharapkan oleh masyarakat benar-benar dapat turut berperan aktif dalam mewujudkan rasa keadilan maupun kepastian hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sehingga dengan demikian masyarakat dapat memperoleh manfaat dari suatu proses peradilan yang bangun.

Kejaksaan sebagai lembaga yang mewadahi tugas-tugas jaksa penuntut umum, merupakan lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara dibidang penuntutan. Dalam tata susunan badan-badan penegak hukum, secara eksplisit dalam

⁷⁶*Ibid.* hlm. 150.

konstitusi Negara Republik Indonesia tidak diatur secara tegas, baik dalam UUD 1945 sebelum perubahan maupun sesudah adanya perubahan.

Pengaturan keberadaan dalam UUD 1945 sebelum perubahan, secara implisit termuat dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, yaitu "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini". Sedangkan dalam UUD 1945 sesudah perubahan juga termuat secara implisit, yaitu dalam Pasal 24 ayat (3) yang mengatakan, bahwa "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman diatur dalam undang-undang". Dan secara implisit juga termuat dalam Pasal II Aturan Peralihan, bahwa "Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakannya yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, memberikan perubahan mendasar bagi lembaga kejaksaan ini. Perubahan mendasar tersebut dapat terlihat dalam konsideran Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 yang menyebutkan, "Bahwa untuk lebih memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga Pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara dibidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun".

Kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai salah satu lembaga penegak hukum berada di lingkungan kekuasaan pemerintah (eksekutif). Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, berfungsi melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan disamping melaksanakan fungsi kekuasaan lainnya yang diberikan oleh Undang-undang. Fungsi Kejaksaan tersebut dalam kepidanaan mencakup aspek preventif maupun aspek represif, sedangkan dalam keperdataan dan tata usaha negara, kejaksaan berfungsi sebagai Pengacara Negara.

Fungsi kejaksaan dalam aspek preventif, sebagaimana terlihat dalam ketentuan Pasal 30 ayat (3) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, berupa peningkatan kesadaran hukum masyarakat, pengamanan kebijakan penegakan hukum, pengamanan peredaran barang cetakan, pengawasan aliran kepercayaan, pencegahan penyalahgunaan atau penodaan agama, penelitian dan pengembangan hukum secara statistik kriminal.

Dalam aspek represif, sebagaimana terlihat dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, kejaksaan berfungsi melakukan penuntutan dalam perkara pidana, melaksanakan penetapan Hakim dan putusan pengadilan, melainkan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan pelepasan bersyarat, melengkapi berkas perkara tertentu yang berasal dari Penyidik Kepolisian Republik Indonesia (Polri) atau Penyidik Pegawai Negara Sipil (PPNS).

Melalui fungsi seperti itu, dalam proses peradilan pidana, eksistensi kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum mempunyai kedudukan dan peranan yang strategis dalam suatu negara hukum.

Hal ini karena lembaga kejaksaan mengemban tugas dan tanggung jawab dalam proses penyaringan antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan. Dalam posisi yang strategis ini, jaksa sebagai 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, harus mampu mengemban tugas dalam rangka penegakan hukum.

Fungsi jaksa seperti tersebut di atas tidak jauh berbeda dengan fungsi jaksa ketika jaman kolonial Hindia Belanda. Jaksa sebagai pengganti istilah *officer van justitie* menurut Yusril Ihza Mahendra, ketika itu bertugas menuntut seseorang ke pengadilan dalam suatu perkara tindak pidana.⁷⁷ Istilah "jaksa" baru secara resmi digunakan di masa pendudukan Jepang untuk menggantikan istilah "*officer van justitie*" bagi petugas yang melakukan penuntutan perkara di pengadilan pemerintah militer Jepang.⁷⁸ Jaksa pada masa pendudukan Jepang diberi kekuasaan untuk tugas-tugas:⁷⁹

⁷⁷Yusril Ihza Mahendra, *Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung Dalam Sistem Presidensial di Bawah UUD 1945*, <http://yusril.ihzamahendra.com>, diakses tanggal 9 Oktober 2016.

⁷⁸*Ibid.*

⁷⁹R. Tresn, *Peradilan di Indonesia dri Abad kea bad*, W. Versluys N. V., Amsterdam-jakarta, 1957, hlm.40.

1. Mencari (menyidik) kejahatan dan pelanggaran.
2. Menuntut perkara.
3. Menjalankan putusan pengadilan dalam perkara kriminal.
4. Mengurus pekerjaan lain-lain yang wajib dilakukan menurut hukum.

Fungsi jaksa masa pendudukan Jepang di atas memiliki kemiripan dengan fungsi jaksa menurut Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yaitu sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Mengkaji kedudukan dan fungsi jaksa sebagaimana tersebut di atas dalam kerangka penegakan hukum, penting kiranya mengkaitkannya dengan cita hukum (*rechsidee*) yang dianut dalam masyarakat. Karena pada hakikatnya eksistensi jaksa dalam proses penegakan hukum juga untuk mencapai cita hukum.

Hal tersebut seperti dikatakan oleh Marwan Effendy, bahwa:⁸⁰

Kedudukan dan fungsi kejaksaan dalam proses penegakan hukum sebagaimana tercermin dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1991 dan Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, kejaksaan menjadi suatu badan yang berorientasi pada pencapaian tujuan hukum bagi pencari keadilan, baik itu masyarakat maupun pemerintah sendiri, yaitu kepastian hukum,

⁸⁰ Matwan Effendy, *Kejaksaan RI, Posisi dan Fungsinya dari Pespektif Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 153.

keadilan, dan kesejahteraan (manfaat/ faaedah/ hasil guna) bagi masyarakat hukum.

Berdasarkan hasil seminar yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional bulan Mei 1995 di Jakarta, cita hukum mengandung arti bahwa pada hakikatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta, dan fikiran dari masyarakat itu sendiri.⁸¹ Oleh Bernard Arief Sidharta disimpulkan bahwa cita hukum itu adalah gagasan, karsa, cipta, dan hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur, yaitu keadilan, kehasilgunaan (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum.⁸² Selanjutnya dalam dinamika kehidupan bermasyarakat, cita hukum itu akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani (*guiding principle*), norma kritik (kaidah evaluasi) dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penemuan, penerapan hukum) dan perilaku hukum.⁸³

Memperhatikan kedudukan dan fungsi jaksa tersebut di atas dikaitkan dengan cita hukum bangsa Indonesia yang tercermin dalam cita hukum Pancasila sebagai nilai dasar (*base values*) maupun sebagai nilai tujuan (*goal values*), berisikan:⁸⁴

1. Ketuhanan Yang Maha Esa;

⁸¹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Keilmuan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 181.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 185.

2. Penghormatan atas martabat manusia;
3. Wawasan kebangsaan dan wawasan nusantara;
4. Persamaan dan kelayakan;
5. Keadilan sosial;
6. Moral dan budi pekerti yang luhur;
7. Partisipasi dan transparansi dalam proses pengambilan putusan publik.

Berdasarkan hal tersebut, maka jaksa dalam fungsinya sebagai penuntut umum dalam perkara pidana dituntut dapat membawa nilai-nilai manfaat, faedah dan hasil guna bagi masyarakat, bangsa dan negara. Dengan demikian, harapan dalam penegakan hukum khususnya dalam peradilan pidana dapat dirasakan secara nyata.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-VIII/2010 tanggal 22 September 2010 yang mengabulkan permohonan uji materil yang diajukan oleh Profesor Yusril Ihza Mahendra, Guru Besar Hukum dan Mantan Menteri Hukum dan HAM atas kesesuaian Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia terhadap UUD 1945, kembali membuka mata publik, bahwa masih terdapat ketidakjelasan mengenai kedudukan Kejaksaan dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia.

Dalam Putusannya tersebut, Mahkamah Kostitusi menyatakan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai masa jabatan Jaksa Agung itu berakhir dengan berakhirnya masa jabatan Presiden Republik Indonesia dalam satu periode bersama-sama masa

jabatan anggota kabinet atau diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Presiden dalam periode yang bersangkutan". Putusan tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan. Dengan demikian, pimpinannya juga adalah pimpinan dari suatu badan pemerintahan yang ditafsirkan sebagai kekuasaan eksekutif.

Permasalahan menjadi menarik, mengingat dalam salah satu pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa terlepas dari apakah Jaksa Agung diposisikan sebagai pejabat di dalam kabinet atau di luar kabinet, seharusnya masa jabatan Jaksa Agung adalah sesuai dengan periode (masa jabatan) Presiden. Meskipun demikian karena undang-undang tidak mengatur hal tersebut secara tegas, maka implementasinya dalam praktik di lapangan, menimbulkan masalah konstitusionalitas yakni ketidakpastian hukum.

Ketidakpastian mengenai kedudukan Kejaksaan secara umum dan secara lebih khusus, jabatan Jaksa Agung dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia menimbulkan ambivalensi tersendiri dalam dunia penegakan hukum di Indonesia. Sebagai suatu lembaga pemerintahan yang melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan, maka dilihat dari sudut kedudukan, mengandung makna bahwa Kejaksaan merupakan suatu lembaga yang berada di suatu kekuasaan eksekutif. Sementara itu, bila dilihat dari sisi kewenangan Kejaksaan dalam melakukan penuntutan, berarti Kejaksaan menjalankan kekuasaan yudikatif.

Sehubungan dengan makna kekuasaan Kejaksaan dalam melakukan kekuasaan negara di

bidang penuntutan secara merdeka, penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Ketentuan ini bertujuan melindungi profesi Jaksa seperti yang digariskan dalam "*Guidelines on the Role of Prosecutors*" dan "*International Association of Prosecutors*".

Dalam pelaksanaannya, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sendiri menempatkan Kejaksaan dalam kedudukan yang samar (*problematis, ambigu*), karena memiliki tugas ganda (*double obligation*). Di satu sisi, Kejaksaan dituntut menjalankan fungsi, dan wewenangnya secara merdeka. Di sisi lain, kemerdekaan tersebut dapat menjadi rentan apabila pemerintah tidak benar-benar memiliki komitmen untuk menegakkan supremasi hukum di Indonesia, mengingat Kejaksaan merupakan lembaga yang berada di bawah kekuasaan eksekutif.

Tugas ganda (*double obligation*) tersebut pada akhirnya justru kerap menimbulkan keraguan mengenai objektivitas korsa Adhyaksa dalam mengambil berbagai keputusan penting terkait dengan penanganan perkara yang menyangkut kepentingan Pemerintahan. Banyak kalangan menganggap, mustahil Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan lainnya, karena kedudukan

Kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif.⁸⁵

Sementara itu, timbul pula beberapa gagasan untuk mendudukan Kejaksaan sebagai "badan negara" yang mandiri dan independen bukan menjadi lembaga pemerintahan yang tidak berada di bawah kekuasaan eksekutif, maupun di bawah kekuasaan lainnya, sehingga Kejaksaan bersifat independen dan merdeka, dalam arti tidak terpengaruh dan atau dipengaruhi, dalam melaksanakan penegakan hukum di Indonesia.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa perdebatan panjang mengenai independensi Kejaksaan dan posisinya dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia banyak disebabkan karena ketidakjelasan posisi Kejaksaan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam ketentuan UUD 1945⁸⁶, Kejaksaan hanya disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang".

Kenyataan bahwa Kejaksaan tidak termasuk dalam 35 subjek jabatan yang secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 yaitu Presiden; Wakil Presiden, Dewan pertimbangan Presiden; Kementerian Negara; Menteri Luar Negeri; Menteri Dalam Negeri; Menteri Pertahanan; Duta; Konsul; Pemerintahan Daerah Provinsi; Gubernur/Kepala Pemerintah Daerah Provinsi; DPRD Provinsi;

⁸⁵ Lain dengan kultur bangsa Perancis dan kultur bangsa Belanda, dan kultur Jepang. Sekalipun Kejaksaan di Perancis berada di bawah Menteri Kehakiman, Menteri yang bersangkutan boleh dikatakan jarang sekali.

⁸⁶ Jimly Asshiddiqie, *Lembaga-Lembaga Negara, Organ Konstitusional Menurut UUD 1945*.

Pemerintahan Daerah Kabupaten; Bupati/Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten; DPRD Kabupaten
Pemerintahan Daerah Kota; Walikota/Kepala Pemerintah Daerah Kota; DPRD Kota; Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah (DPD); Komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang⁸⁷; Bank sentral; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Mahkamah Agung (MA);¹ Mahkamah Konstitusi (MK); Komisi Yudisial (KY); Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI). Angkatan Darat (AD); Angkatan Laut (AL); Angkatan Udara (AU); Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa; dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.

Memang menimbulkan sebuah pertanyaan tersendiri mengenai sejauh manakah negara menganggap penting untuk menjamin kedudukan Kejaksaan dalam menjalankan fungsi penegakan hukum di Indonesia, atau apakah fungsi penuntutan yang dilaksanakan oleh Kejaksaan dipandang kurang penting dibandingkan dua sub sistem peradilan pidana lain yang secara tegas telah diatur dalam UUD 1945, yaitu Kepolisian (penyidikan) dan Mahkamah Agung (pengadilan).

Menurut Profesor Indriyanto Seno Adjie⁸⁸, eksistensi substansi perubahan III Pasal 1 ayat (3)

⁸⁷ Pasal 23E, 23F, dan Pasal 23G UUD 1945

⁸⁸Indriyanto Seno Adji, *Kejaksaan Agung dan Eksistensi Konstitusional*, <http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0406/22/opini/1097980.htm>

UUD 1945, menyatakan negara Indonesia adalah negara hukum. Tidak cukup makna gramatikal tanpa ada penjelasan maupun tambahan pelaksanaan dari makna negara hukum. Melainkan harus diikuti penegasan atas sistem penegakan hukum dan lembaga-lembaganya termasuk aksentuasi perlunya eksistensi kejaksaan melalui konstitusi (UUD) sebagai bentuk penegasan mengenai kedudukan Kejaksaan Agung yang merupakan subsistem dari Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*).

Begitu pula perubahan III Pasal 24 UUD 1945 yang menyatakan, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, diterjemahkan dalam kaitan penegakan hukum terhadap pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana, khususnya eksistensi kejaksaan sebagai lembaga negara yang independen di bidang fungsi penuntutan tertinggi.

Senada dengan pandangan tersebut, menurut Prof Jimly Asshiddiqie⁸⁹, tidaklah tepat untuk menyatakan bahwa Kepolisian lebih penting daripada Kejaksaan Agung hanya karena ketentuan mengenai Kepolisian tercantum dalam UUD 1945, sedangkan ketentuan mengenai Kejaksaan Agung sama sekali tidak tercantum secara eksplisit dalam UUD 1945. Sejalan dengan prinsip Negara Hukum yang ditentukan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, lembaga Kejaksaan tersebut tetap dapat disebut memiliki kedudukan yang sangat penting dalam

⁸⁹ Jimly Asshiddiqie, *ibid*

hukum tata negara (*constitutional law*), sehingga memiliki "*constitutional importance*" seperti lembaga-lembaga lain yang keberadaannya disebut secara eksplisit dalam UUD 1945.

Didalam ketentuan Pasal 13 jo Pasal 14 huruf g jo Pasal 137 KUHAP menyatakan, Penuntut umum ialah Jaksa yang diberi wewenang untuk melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke Pengadilan yang berwenang mengadili. Selain ketentuan diatas, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia juga menegaskan Penuntut Umum berwenang melakukan penuntutan. Berdasarkan ketentuan diatas, wewenang penuntutan dipegang oleh penuntut umum sebagai monopoli. Monopoli penuntutan ialah setiap orang baru dapat diadili jika ada tuntutan dari penuntut umum atau hanya penuntut umumlah yang berwenang mengajukan seseorang ke muka pengadilan ini disebut *dominus litis*.

5. Perbedaan *Deponering* dengan Penghentian Penuntutan

Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2004 menyatakan: "Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum", selanjutnya marilah kita lihat juga Pasal 14 (h) KUHAP: "Penuntut Umum mempunyai wewenang untuk menutup perkara demi kepentingan hukum" dan Pasal 140 ayat (2) KUHAP: "Dalam hal Penuntutu 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”.

Berdasarkan kedua peraturan tersebut di atas, kita dapat menarik pengertian tentang *deponering* atau mengesampingkan perkara, yaitu:

- a. Perkara dihentikan penuntutannya demi kepentingan umum (Pasal 140 ayat 2 (a) KUHAP);
- b. Perkara ditutup demi hukum (Pasal 14 (h) jo Pasal 140 ayat 2 (a) KUHAP);
- c. Mengesampingkan perkara untuk kepentingan umum menjadi wewenang Jaksa Agung (Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004).

Apabila dalam hal ini dikaitkan dengan hukum pidana materiil, maka mengesampingkan perkara terdiri dari dua golongan yaitu:

- a. Mengesampingkan perkara berdasarkan asas oportunitas;
- b. Mengesampingkan perkara atas dasar penilaian hukum pidana (*strafrechtelijk*).

Namun kedua hal ini mempunyai perbedaan, oleh karena itu haruslah dibedakan dengan jelas antara tindakan hukum penghentian penuntutan dengan mengesampingkan perkara. Bahkan pada penjelasan Pasal 77 KUHAP telah ditegaskan: “yang dimaksud dengan penghentian penuntutan tidak termasuk mengesampingkan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung”.

Terlepas dari kenyataan bahwa KUHAP masih memberi lubang oportunitas dalam penegakan

hukum, mari kita bicarakan dimana letaknya perbedaan antara penghentian penuntutan dengan mengesampingkan perkara. Untuk itu mari kita lihat perbedaan terpenting dari kedua tindakan hukum tersebut, antara lain:

Pada pemyampingan perkara (*deponering*), perkara yang bersangkutan memang cukup alasan dan bukti 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 dikesampingkan dan tidak dilimpahkan ke pengadilan oleh penuntut umum atas alasan "demi kepentingan umum".⁹⁰

Hukum dan penegakan hukum dikorbankan demi untuk kepentingan umum. Seseorang yang cukup terbukti melakukan tindak pidana, perkaranya dikesampingkan dan tidak diteruskan ke sidang pengadilan dengan alasan demi kepentingan umum. Itulah sebabnya asas oportunitas ini bersifat diskriminatif dan menggagahi maksas *equality before the law* atau persamaan kedudukan di depan hukum. Dengan mempergunakan alasan kepentingan umum, hukum tidak diperlukan atau kepadanya penegakan hukum dikesampingkan. Sedang pada penghentian penuntutan, alasan bukan didasarkan kepada kepentingan umum, akan tetapi semata-mata didasarkan kepada alasan dan kepentingan hukum itu sendiri, yakni:⁹¹

⁹⁰ M. Yahya Harahap, *Op.Cit*, hlm. 436.

⁹¹ *Ibid*, hlm. 471.

- a. Perkara yang bersangkutan tidak mempunyai pembuktian yang cukup sehingga jika perkaranya diajukan ke pemeriksaan sidang pengadilan diduga keras terdakwa akan dibebaskan oleh hakim atas alasan kesalahan yang didakwakan tidak terbukti. Untuk menghindari keputusan pembebasan yang demikian maka 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, baik yang berupa kejahatan atau pelanggaran, penuntut umum lebih baik menghentikan penuntutan. Sebab bagaimanapun, dakwaan yang bukan merupakan tindak pidana kejahatan atau pelanggaran yang diajukan ke muka persidangan, pada dasarnya hakim akan melepaskan terdakwa dari segala tuntutan hukum (*oislag van rechtvenvolging*).
- c. Atas dasar perkara ditutup demi hukum.

Penghentian penuntutan atas dasar perkara ditutup demi hukum adalah suatu perkara 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 yang menyebabkan suatu perkara ditutup demi hukum, bisa didasarkan pada:

- a. Karena tersangka/ terdakwa meninggal dunia (Pasal 77 KUHP);
- b. Atas alasan *ne bis in idem* (Pasal 76 KUHP);
- c. Terhadap perkara yang hendak ditutup oleh penuntut umum, ternyata telah kadaluarsa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 78-80 KUHP.

Selain daripada hal yang disebutkan di atas, pada penghentian penuntutan, perkara yang bersangkutan pada umumnya masih dapat lagi diajukan kembali penuntutan, jika ternyata dikemukakan alasan baru yang memungkinkan perkaranya dapat dilimpahkan ke sidang pengadilan. Umpamanya dikemukakan bukti baru sehingga dengan bukti tersebut sudah dapat diharapkan untuk menjerat terdakwa. Lain halnya pada mengesampingkan perkara, apabila telah sekali dilakukan mengesampingkan perkara, maka tidak ada lagi alasan untuk mengajukan perkara tersebut ke muka sidang pengadilan.⁹²

⁹²*Ibid*, hlm. 472.

Bab III

Kedudukan Hukum *Deponering* Dengan Asas Persamaan di Hadapan Hukum

1. Kedudukan Hukum *Deponering* Dalam Penegakan Hukum Pidana Indonesia

Manusia sebagai makhluk sosial tidak akan bisa lepas dari interaksi, baik aktif maupun pasif, kepada individu-individu disekitarnya. Pergesekan tujuan dan kepentingan hidup menimbulkan permasalahan-permasalahan yang dapat memicu munculnya sebuah konflik. Sehingga sebagai suatu makhluk yang dikaruniakan akal dan pikiran, sejak awal keberadaan manusia di muka bumi ini selalu diiringi dengan aturan-aturan yang bersifat lokal. Artinya hanya berlaku pada golongan masyarakat tertentu saja.

Di dalam perkembangannya, hubungan antar individu tersebut meningkat menjadi hubungan antara individu dengan kelompok masyarakat lain atau kelompok masyarakat yang satu dengan kelompok masyarakat lainnya, sehingga konflik atau benturan menjadi semakin kompleks, dan upaya penyelesaiannya pun menjadi semakin kompleks. Dan tidak menutup kemungkinan akan adanya perubahan struktur hukum yang ada dikarenakan meningkatnya variasi konflik. Hukum yang ada akan segera menyesuaikan dirinya untuk mengembalikan kondisi

masyarakat yang terguncang karena konflik ke keadaan semula (*religiomagis*).

Kondisi-kondisi ini yang banyak dicermati oleh golongan pemikir hukum atau para ahli hukum dalam mengambil intisari dari pembentukan hukum tersebut. Sebut saja salah satunya adalah Jeremy Betham dengan Teori Utilitarianismenya. Jeremy Betham mengatakan dalam bukunya "*Introduction to the morals and legalation*" berpendapat bahwa hukum bertujuan untuk mewujudkan semata-mata apa yang berfaedah bagi orang. Dan karena berfaedah kepada orang yang satu, mungkin merugikan orang lain, maka menurut teori utilitis, tujuan hukum adalah untuk memberikan kebahagiaan kepada sebanyak-banyaknya orang. Dalam hal ini, penulis memandang bahwa teori utilities tersebut lebih mementingkan kepada kepentingan masyarakat secara luas.

Inilah yang diadopsi dan diterapkan secara parsial di dalam Undang-undang Kejaksaan. Sebagaimana kita ketahui bahwa wewenang Jaksa Agung untuk mengesyampingkan perkara (*deponeer*) diatur di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang termuat di dalam Pasal 35 huruf c menegaskan sebagai berikut: "*Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang: c. mengesyampingkan perkara demi kepentingan umum.*" Dan dijelaskan di dalam Penjelasan Pasal 35 Undang-Undang Kejaksaan tersebut bahwa yang dimaksud dengan "kepentingan umum" adalah kepentingan

bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.⁹³

Di dalam sistem hukum di Indonesia, belum pernah satu pasal pun yang mampu menjelaskan dan mendeskripsikan secara jelas makna dari “kepentingan umum” tersebut, dalam proses pidana atas dugaan Tindak Pidana Pemerasaan dan Penyalahgunaan Jabatan terhadap Bibit-Chandra adalah adanya konspirasi untuk melemahkan KPK sebagai lembaga *super body* dalam memberantas Korupsi. Banyak kalangan akademisi berpendapat, bila perkara ini diteruskan maka akan merusak *the grand strategy* dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Euforia inilah yang kemudian dijadikan alasan “demi kepentingan umum”? Dapat dibenarkankah alasan tersebut?

Prof. Mr. J Van Kan di dalam bukunya yang berjudul “*Inleiding tot de Rechtwetenschap*” menjelaskan bahwa hukum bertujuan menjaga kepentingan tiap-tiap manusia supaya kepentingan-kepentingan itu tidak diganggu. Jelas disini, bahwa hukum mempunyai tugas untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat. Sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa hukum mempunyai tujuan untuk menjaga dan mencegah agar setiap orang tidak melakukan perbuatan main hakim sendiri (*eigenrichting*) dan tidak menjustifikasi orang lain tanpa adanya proses hukum yang benar dan adil.⁹⁴ Sebagaimana Penulis uraikan dibawah ini tentang tujuan hukum dan fungsi hukum itu sendiri.

⁹³Rocky Marbun, Menggugat *Deponering*, [https:// forumduniahukum.blogspot.com/2011/04/02/menggugat-deponering/](https://forumduniahukum.blogspot.com/2011/04/02/menggugat-deponering/), diakses tanggal 30 Agustus 2016.

⁹⁴*Ibid.*

1. Tujuan Hukum

Hakekat hukum seperti diuraikan di atas pada prinsipnya terkait dengan kehidupan bersama manusia sehingga keberadaan hukum berdampak dengan tujuan yang hendak diwujudkan. Hukum dengan daya pemaksa dan daya pengikatnya akan mendorong perilaku warga masyarakat ke arah tujuan yang dikehendaki bersama. Manusia dalam kebersamaannya dengan yang lain di samping dihadapkan pada pertentangan atau konflik kepentingan juga mendambakan ketertiban dan kedamaian serta keseimbangan.

Konflik dan ketertiban merupakan 2 (dua) sisi yang berbeda dalam kehidupan sosial manusia. Konflik mengarahkan kehidupan bersama pada persaingan, pertikaian, dan bahkan peperangan yang berdampak pada keretakan sosial atau instabilitas sosial. Sebaliknya ketertiban mengarahkan kehidupan manusia pada penciptaan hubungan sosial yang harmonis dan damai. Untuk meminimalkan konflik dan memperbesar ketertiban hukum memberikan peranannya yang penting melalui skenario perilaku yang harus atau tidak boleh dilakukan dan pembagian hak dan kewajiban diantara warga masyarakat.⁹⁵

Minimalisasi konflik dan optimalisasi ketertiban dapatlah dinyatakan sebagai tujuan akhir dari penggunaan hukum sebagai pengatur kehidupan masyarakat. Untuk menjamin terwujudnya tujuan akhir tersebut, norma hukum harus dibentuk dan

⁹⁵Sudikno Mertokusumo, *Ibid*, hlm. 71.

dilaksanakan dengan mendasarkan nilai-nilai dasar tertentu. Nilai dasar tersebut menjadi pengarah dan acuan dalam berperilaku serta sekaligus berfungsi sebagai ukuran untuk menilai potensi dan realita keberhasilan hukum mencapai tujuan akhirnya. Terjabarkannya atau teraktualisasikannya nilai dasar dalam substansi hukum atau dalam perilaku hukum merupakan tujuan antara yang menentukan peranan hukum menciptakan ketertiban dan meminimalkan konflik. Artinya tujuan akhir dari hukum akan dapat diwujudkan jika nilai dasar hukum dapat dijabarkan dengan tepat.

Ada 3 (tiga) nilai dasar yang berfungsi sebagai pengarah dan acuan dalam pembentukan dan pelaksanaan hukum, yaitu:

a. Kepastian hukum

Kepastian hukum dimaknakan sebagai adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekuensi-konsekuensi hukumnya.⁹⁶ Kepastian hukum dalam pengertian yang demikian dapat diciptakan baik dalam hukum kebiasaan maupun hukum perundang-undangan negara. Dalam kelompok primer atau tradisional dengan hukum tidak tertulisnya, kepastian hukum diperoleh melalui pitutur atau wejangan dan kontrol informal yang menjadi

⁹⁶van LJ. Apeeldorn, *op.cit.*, hlm. 24-25; Lihat juga Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum : Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, PT Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82.

sarana sosialisasi dan internalisasi norma hukum pada setiap warga masyarakat serta sekaligus menjadi cerminan tentang keberadaan norma hukum itu sendiri. Tokoh penyampai pitutur atau wejangan dan kontrol dari setiap orang merupakan penjamin kepastian hukum yang berlaku dalam masyarakat.

Dalam perkembangannya, seiring dengan meluasnya keanggotaan kelompok dan terstrukturnya kekuasaan yang memuncak pada terbentuknya organisasi negara, tuntutan akan kepastian hukum mengalami perubahan bentuknya ke arah yang lebih kongkret tertulis dalam peraturan perundang-undangan.

Adanya kejelasan skenario perilaku yang berlaku umum dan mengikat semua orang termasuk konsekuensi hukumnya memberikan arahan mengenai kewajiban yang harus dilaksanakan dalam hubungannya dengan warga masyarakat yang lain dan hak-hak yang dapat diperolehnya. Dengan kejelasan tersebut, setiap orang mempunyai kebebasan untuk melakukan pilihan perilaku antara memenuhi kewajiban dan menjauhi perilaku yang dilarang atau mengingkari kewajiban dan menabrak larangan. Pilihan-pilihan tersebut mempunyai konsekuensinya yang berbeda yaitu terpenuhinya hak-hak tertentu sebagai imbalan pemenuhan kewajiban atau diterimanya sanksi sebagai imbalan terhadap pengingkaran kewajibannya. Dengan kejelasan itu, norma hukum merupakan instrumen yang potensial untuk mewujudkan ketertiban dalam masyarakat.

Penciptaan kepastian hukum terutama dalam peraturan perundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri. Persyaratan internal tersebut adalah: *Pertama*, kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan ke dalam konsep tertentu pula. Perilaku yang berkaitan dengan hubungan hukum antara orang dengan tanah yang memberikan kewenangan disertai kewajiban tertentu kepada orang tersebut untuk menguasai dan menggunakan tanah disatukan dalam konsep "hak atas tanah". Konseptualisasi dari rangkaian perilaku yang saling terkait akan menciptakan kepastian hukum jika konsep yang digunakan tidak berwayuh arti. Artinya konsep tersebut harus menunjuk pada perilaku tertentu yang secara aktual dapat diidentifikasi.

Konsep yang dapat dicontohkan secara perbandingan adalah syarat bagi orang asing mempunyai tanah di Indonesia. Dalam Pasal 42 Undang-Undang Pokok Agraria di tentukan bahwa orang asing dapat mempunyai hak pakai dengan syarat berkedudukan di Indonesia, sedangkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 menentukan syarat bahwa orang asing yang hadir di Indonesia.

Konsep berkedudukan di Indonesia jelas menunjuk pada perilaku dari orang asing yang dalam kehidupan sosial sehari-harinya dilakukan di Indonesia sehingga dituntut menetap di

Indonesia, sedangkan konsep "hadir di Indonesia" menunjuk pada sejumlah perilaku yaitu orang asing hanya singgah di Indonesia dalam perjalanannya dari negaranya ke negara lain atau orang melakukan kunjungan dalam waktu tertentu tetapi bukan untuk menetap di Indonesia atau orang asing berada di Indonesia dalam kerangka menetap di Indonesia. Dari sisi konsepnya, di Indonesia mempunyai multi-makna sehingga secara yuridis kurang memberikan kepastian hukum, meskipun secara sosiologis-politis penggunaan konsep yang demikian sangat fungsional bagi kelompok masyarakat tertentu.

Kedua, kejelasan hirarkhi kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Dalam sistem hukum sipil, ada hirarkhi peraturan perundang-undangan dan masing-masing hirarkhi hanya dapat dibentuk oleh lembaga yang sudah ditunjuk. Undang-undang hanya boleh dibuat badan legislatif, peraturan pemerintah hanya boleh dibuat oleh lembaga eksekutif secara koordinatif, peraturan presiden hanya dibuat oleh pimpinan eksekutif, peraturan menteri hanya dapat dibuat oleh departemen yang membawahi bidang substansi yang diaturnya.

Hirarkhi mengandung konsekuensi bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi dan peraturan yang lebih rendah hanya dapat dibuat jika peraturan yang lebih tinggi mendelegasikan untuk dibuatnya pera-

turan tersebut. Kejelasan hirarkhi ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hirarkhi akan memberi arahan pembentuk hukum yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu.

Ketiga, adanya konsistensi norma hukum perundang-undangan. Artinya ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subyek tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain. Secara vertikal, kepastian hukum dapat diwujudkan jika ketentuan dalam peraturan yang lebih rendah dengan lebih tinggi terdapat kesesuaian. Ketidakesesuaian akan menghadapkan warga masyarakat pada pilihan-pilihan ketentuan yang berujung pada kebingungan untuk memilih. Akibatnya antara warga masyarakat yang satu dengan lainnya dapat melakukan pilihan ketentuan yang berbeda menurut pertimbangan yang paling menguntungkan bagi dirinya. makahal itu menunjukkan tiadanya kejelasan mengenai skenario perilaku diikuti oleh semua orang.

b. Nilai dasar keadilan

Keadilan merupakan konsep yang abstrak yang tidak begitu mudah untuk mengkongkretkan dalam suatu rumusan yang dapat memberikan gambaran yang menjadi intinya. Satjipto mengidentifikasi 9 (sembilan) definisi

keadilan yaitu: memberikan kepada setiap orang yang seharusnya diterima, memberikan kepada setiap orang yang menurut aturan hukum menjadi haknya, kebajikan untuk memberikan hasil yang telah menjadi bagiannya, memberikan sesuatu yang dapat memuaskan kebutuhan orang, persamaan pribadi, pemberian kemerdekaan kepada individu untuk mengejar kemakmurannya, pemberian peluang kepada setiap orang mencari kebenaran, dan memberikan sesuatu secara layak.⁹⁷ Penulis lain yaitu Sudikno Mertokusumo mengemukakan keadilan sebagai penilaian terhadap perlakuan seseorang terhadap yang lainnya dengan menggunakan norma tertentu sebagai ukurannya.⁹⁸

Keragaman definisi tentang keadilan menunjukkan bahwa upaya untuk mewujudkan sesuatu dapat disebut adil tidaklah mudah dilakukan sehingga suatu perilaku yang oleh satu kelompok dikatakan adil namun bagi kelompok lain dapat dinilai sebaliknya. Upaya yang dapat dilakukan adalah mendekatkan keputusan hukum pada rasa keadilan yang dihayati oleh masyarakat agar pelaksanaan hukum dapat berkontribusi pada penciptaan ketertiban. Meskipun terdapat keragaman definisinya, namun tidak tertutup kemungkinan untuk mengidentifikasi hakekat dari keadilan.

Menurut Satjipto Rahardjo, pada hakekatnya keadilan berkaitan dengan pendistribusian

⁹⁷Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 49-51.

⁹⁸Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hlm. 71-72.

sumber daya yang ada dalam masyarakat.⁹⁹ Yang dimaksud sumber daya antara lain berupa: barang dan jasa, modal usaha, kedudukan dan peranan sosial, kewenangan, kekuasaan, kesempatan, dan sesuatu yang lain yang mempunyai nilai-nilai tertentu bagi kehidupan manusia.

Persoalannya, bagaimana hukum mengatur pendistribusian sumberdaya itu sehingga dapat dinilai adil? Jawabannya mengacu pada aliran pemikiran moral yang dijadikan landasannya. Ada 2 (dua) aliran utama yang dapat dijadikan acuan untuk menyatakan sesuatu itu adil, yaitu: *Utilitarianisme* dan *Deontologikalisme*.¹⁰⁰

Aliran utilitarianisme menekankan pada hasil yang dicapai dari pendistribusian sumberdaya. Artinya pendistribusian sumberdaya dapat dinyatakan adil jika hasil yang dicapai adalah "*the greatest good for the greatest number*" atau kebaikan yang terbesar bagi jumlah yang terbanyak. Menurut Bill Shaw dan Art Wolfe,¹⁰¹ ada 2 (dua) makna yang dapat ditarik dari prinsip kebaikan bagi jumlah yang terbanyak dari masing-masing memunculkan konsep keadilan yang berbeda, yaitu:

Dilihat dari perbandingan antara dampak positif dan negatif bagi masyarakat atau individu. Pendistribusian sumberdaya dapat dinyatakan mempunyai dampak positif jika

⁹⁹Satjipto Rahardjo, *op.cit.*, hlm. 46.

¹⁰⁰James Rachel, *Filsafat Moral*, Kanisius, Yogyakarta, 2004, hlm. 187-233.

¹⁰¹Bill Shaw, dan Art Wolfe, *The Structure of Legal Environment :Law, Ethics, and Business*, PWS-KENT Publishing Company, Boston, 1991, hlm. 18-19.

setiap orang secara sama dapat memperoleh atau menikmati sumberdaya yang ada atau jika sumberdaya yang ada dapat diperoleh atau dinikmati oleh kelompok masyarakat yang secara sosial ekonomi kurang diuntungkan atau jika dapat dinikmati oleh kelompok orang yang mengalami kerugian dari tindakan orang lain.

Adanya perbedaan kelompok yang dituju oleh pendistribusian sumberdaya tersebut telah menimbulkan macam keadilan yang ingin dibentuk.¹⁰² Jika pendistribusian sumberdaya dimaksudkan untuk mendatangkan dampak positif secara sama kepada setiap orang, maka pendistribusian demikian mengarah pada terciptanya keadilan komutatif. Disini yang diutamakan adalah kesamaan bagi setiap orang untuk mendapatkan sumberdaya yang didistribusikan. Jika pendistribusian dimaksudkan untuk mendatangkan dampak positif bagi kelompok masyarakat yang secara sosial ekonomi lemah atau kurang diuntungkan, maka arah yang dituju adalah terciptanya keadilan korektif.

Prinsip yang dijadikan landasan adalah ketidaksamaan di antara kelompok dalam masyarakat dengan tekanan kelompok yang lemah atau kurang diuntungkan secara sosial ekonomi yang harus diprioritaskan untuk memperoleh sumber daya tersebut. Dalam hal ini, John Rawls menyatakan : "*social and economic*

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 23.

*inequalities are to be arranged so that the greatest benefit for the least advantaged members".*¹⁰³

Jika pendistribusian sumberdaya dimaksudkan untuk memberikan dampak positif bagi kelompok orang yang mengalami kerugian karena tindakan pihak atau kelompok yang lain, maka pendistribusian diarahkan untuk mewujudkan keadilan kompensatoris. Artinya kelompok yang dirugikan itu berhak mendapatkan penggantian atas keuntungan atau kenikmatan yang hilang akibat perbuatan orang lain.

Pilihan macam keadilan yang akan digunakan dalam kondisi yang kongkret tidak mudah dilakukan karena tergantung pada banyak faktor yang dijadikan landasan. Pada akhirnya, realitas sosial yang ada yang menentukan macam keadilan yang harus digunakan. Jika realitas sosial yang ada menuntut adanya kesamaan bagi setiap orang seperti pemberian tanah kepada setiap transmigran dituntut sama luasnya, maka keadilan komutatif yang harus diberlakukan.

Dalam realitas yang lain, seperti pendistribusian tanah yang terbatas luasnya sedangkan kelompok masyarakat yang memerlukan banyak, maka keadilan korektiflah yang seharusnya diberlakukan dengan cara memberikan prioritas kepada kelompok petani yang paling lemah untuk mendapatkan tanah tersebut. Dalam kondisi yang lain seperti

¹⁰³John Rawls, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971, hlm. 302.

pemilik tanah yang sangat menggantungkan pendapatan dan kesejahteraannya pada tanah yang dipunyai namun kemudian tanahnya dibebaskan untuk suatu kegiatan pembangunan, maka yang bersangkutan berhak mendapatkan kompensasi yang besarnya setara dengan keadaan sebelum hak atasnya diambilalih sehingga kesejahteraannya tidak mengalami penurunan.¹⁰⁴

Dilihat dari perbandingan antara hasil yang diperoleh dengan biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan hasil. Artinya hasil yang diperoleh diupayakan semaksimal mungkin namun di lain pihak biaya yang diperlukan ditekan serendah mungkin. Bill Shaw dan Art Wolfe menyatakan: "*this principle (the greatest good for the greatest number) is oriented toward maximizing the good, e.g. using fewer resources while producing the same or a greater output*".¹⁰⁵

Atas dasar makna yang demikian, pendistribusian sumberdaya dapat dinyatakan adil jika sumberdaya yang terdistribusi dimanfaatkan dengan memberikan hasil yang maksimal dan menekan biaya seminimal mungkin. Dengan demikian, hasilnya dapat dinikmati oleh sebanyak mungkin warga masyarakat. Keadilan yang mendasarkan pada prinsip efisiensi ini menuntut suatu syarat bahwa orang atau kelompok yang menerima

¹⁰⁴Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 57.

¹⁰⁵Bill Shaw, dan Art Wolfe, *op.cit.*, hlm. 19.

sumberdaya mempunyai kemampuan untuk bertindak efisien sehingga dapat menekan biaya dengan hasil yang maksimal. Artinya pendistribusian sumberdaya disesuaikan dengan kemampuan bertindak efisien dari orang atau kelompok. Mereka yang mampu bertindak efisien akan memperoleh sumberdaya yang lebih besar. Semakin mampu bertindak efisien semakin besar sumberdaya yang dapat diperolehnya. Dengan kata lain, keadilan yang muncul dari makna kedua prinsip aliran utilitarianisme ini adalah keadilan distributif.

Cerminan dari keadilan ini adalah ketentuan hukum yang dimaksudkan untuk memaksimalkan hasil sektor perkebunan untuk ekspor. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, tanah-tanah perkebunan tidak perlu didistribusikan kepada sebanyak mungkin orang, namun cukup didistribusikan kepada orang yang mampu mengusahakan tanah secara efisien yaitu pengusaha skala besar. Dari tangan merekalah hasil perkebunan secara maksimal dapat diperoleh untuk menghasilkan devisa yang dapat digunakan untuk melaksanakan pembangunan.

Aliran Deontologikalisme, sebaliknya, tidak menaruh perhatian pada hasil pendistribusian, namun lebih berkomitmen pada cara atau mekanisme untuk mewujudkan keadilan. Pendistribusian sumberdaya dapat dinyatakan adil jika pelaksanaannya didasarkan pada mekanisme atau prosedur yang baik atau yang standar. Jika mekanismenya sudah adil, maka

hasilnya secara otomatis akan adil juga. Mekanisme yang baik akan mendorong terciptanya keadilan. Ungkapan yang sering digunakan oleh pengikut aliran ini adalah: "tegakkan hukum untuk mencapai keadilan meskipun langit akan jatuh" atau ungkapan lain yang menggambarkan adanya tekanan pada mekanisme atau prosedur adalah: "apapun yang terjadi jangan pernah berkata bohong".

Kedua ungkapan tersebut menunjuk pada pentingnya proses atau cara mewujudkan keadilan melalui penegakan hukum dan kejujuran. Dalam kondisi apapun, hukum yang ada dan diyakini mampu menciptakan keadilan harus ditegakkan. Begitu juga, kejujuran harus diutamakan dan dijadikan sandaran berperilaku agar tercipta perlakuan yang adil bagi orang lain. Namun ungkapan tersebut mengandung aspek ketidakpeduliannya terhadap hasil yang dicapai seperti yang tercermin dalam kata "meskipun langit runtuh" atau "apapun yang terjadi". Keadilan yang dinilai sudah tercapai karena prosesnya sudah adil justeru menciptakan kondisi negatif seperti ketidaktertiban atau ketidakbahagiaan.

Menurut pengikut Deontologikalisme, cara atau prosedur dinyatakan adil jika dalam prosedur memenuhi 3 (tiga) unsur, yaitu kelayakan, kebebasan, dan kesamaan kedudukan.¹⁰⁶ Kelayakan artinya prosedur tersebut telah memberikan perlakuan yang sewajarnya kepada

¹⁰⁶Bill Shaw, dan Art Wolfe, *op.cit.*, hlm. 22.

setiap orang. Perlakuan yang wajar atau layak dianalogikan dengan seseorang yang memperlakukan orang lain sebagaimana ia memperlakukan dirinya sendiri. Jika suatu perlakuan yang andaikan ditujukan kepada dirinya akan menyakitkan atau merugikan, maka hendaknya perlakuan tersebut jangan juga digunakan kepada orang lain.

Kebebasan bermakna bahwa prosedur harus memberikan kebebasan kepada setiap orang untuk melakukan pilihan untuk mengikuti prosedur yang telah ditetapkan oleh hukum atau prosedur yang ditetapkan oleh norma yang lain untuk mewujudkan kepentingannya. Adanya paksaan untuk mengikuti prosedur tertentu telah menyebabkan adanya mekanisme yang tidak adil, maka hasilnya tentu juga tidak adil.

Persamaan kedudukan bermakna bahwa dalam prosedur pendistribusian sumberdaya telah menempatkan setiap orang dalam kedudukan dan akses yang sama untuk mendapatkan sumberdaya. Jika dalam prosedur orang-orang tertentu diberi kedudukan dan akses yang lebih dibandingkan dengan yang lain, maka prosedur tersebut harus dinyatakan tidak adil dan secara otomatis hasilnya pun tidak adil.

Deontologikalisme yang menempatkan prosedur lebih penting dibandingkan dengan hasil telah melahirkan keadilan formal. Artinya keadilan sudah dinyatakan terwujud jika prosedur yang ditempuh dalam pendistribusian sumber-

daya telah sesuai dengan yang ditetapkan dalam norma hukumnya.

Pendikotomian antara keadilan yang menekankan pada prosedur dengan keadilan yang menekankan pada hasil tidak akan mendatangkan dampak positif bagi upaya menciptakan keadilan itu sendiri. Pendistribusian sumberdaya yang dari sisi prosedur sudah dilaksanakan secara layak, memberi kebebasan, dan memberi kedudukan yang sama tidak akan mempunyai makna apapun jika hasilnya dinilai tidak adil oleh masyarakat.¹⁰⁷

Oleh karenanya baik dari segi prosedur maupun hasil, pendistribusian sumberdaya harus dinilai adil oleh masyarakat. Pemaduan antara keduanya memang harus dilakukan jika keadilan yang ingin dicapai diharapkan berdampak positif bagi kesejahteraan atau kebagiaan masyarakat. Namun seperti dinyatakan oleh Maria SW. Sumardjono, tidak mudah memadukan antara keduanya karena faktor penentunya tidak semata terletak pada permainan logika namun lebih pada hati nurani.

Dalam hal ini, Maria SW. Sumardjono menyatakan:

"Tidak mudah menentukan pilihan antara memutuskan sesuatu yang secara formal memenuhi syarat (keadilan formal) namun tidak memenuhi keadilan secara substansial atau mengutamakan terpenuhinya keadilan substan-

¹⁰⁷N.Smith Ronald, *John Rawls :A Theory of Justice*, dalam Bill Shaw, dan Art Wolfe, 1991, *Ibid*, hlm. 31-33.

sial namun secara formal tidak memenuhi syarat. Barangkali yang dapat dijadikan pedoman adalah suara hati nurani disertai empati kepada nasib orang lain".¹⁰⁸

c. Nilai kemanfaatan

Yaitu optimalisasi pencapaian tujuan sosial dari hukum. Setiap ketentuan hukum di samping dimaksudkan untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan sebagai tujuan akhir, juga mempunyai tujuan sosial tertentu yaitu kepentingan-kepentingan yang diinginkan untuk diwujudkan melalui hukum baik yang berasal dari orang perseorangan maupun masyarakat dan Negara.

1. Fungsi Hukum

Penggunaan hukum untuk mewujudkan tujuan tertentu menuntut adanya fungsi-fungsi tertentu yang harus dijalankan oleh hukum. Dilihat dari kedudukan dan peranannya, Mulyana W. Kusumah mengemukakan 4 (empat) macam fungsi hukum¹⁰⁹ yang dapat diklasifikasi dalam 2 (dua) kelompok, yaitu:

Pertama, hukum berfungsi mempertahankan tatanan tertib sosial kehidupan masyarakat dengan cara melakukan kontrol sosial terhadap perilaku manusia. Kontrol sosial melalui hukum dalam kondisi tertentu dijalankan dengan memberikan diskresi yang terlalu luas kepada pemegang

¹⁰⁸Maria SW Sumardjono, *loc.cit.*

¹⁰⁹Mulyana W Kusumah, *Instrumentasi Hukum dan Reformasi Politik*, dalam *Majalah Prisma*, nomor 7, bulan Juli, 1995, hlm. 4-6.

kekuasaan. Pemberian diskresi yang luas menyebabkan posisi hukum tidak independen terhadap kekuasaan politik sehingga hukum lebih berkarakter repressif karena tertib sosial yang hendak diciptakan lebih sesuai dengan yang dikehendaki oleh pihak penguasa.

Namun kontrol sosial melalui hukum dapat dilakukan dengan membatasi adanya diskresi kepada pemegang kekuasaan dan sebaliknya lebih menekankan pada nilai-nilai atau prinsip-prinsip atau doktrin-doktrin dari hukum sendiri. Pembatasan diskreasi menyebabkan hukum lebih mempunyai otonomi dan tertib sosial yang diciptakan lebih sejalan dengan nilai-nilai dari hukum itu sendiri.

Kedua, hukum berfungsi melakukan perubahan dari suatu kondisi sosial tertentu yang ada ke dalam suatu kondisi sosial yang lain sesuai dengan yang dikehendaki. Kondisi sosial yang baru dapat berasal pihak yang berkuasa dalam negara sehingga perubahan yang terjadi lebih merupakan suatu bentuk rekayasa sosial atau "*social engineering*" karena lebih mencerminkan keinginan atau cita-cita dari pihak penguasa negara. Substansi perubahan sosial dapat juga berasal dari pengembangan nilai-nilai atau prinsip-prinsip atau doktrin-doktrin dari hukum sendiri yang disertai dengan sikap tanggap sosial sehingga perubahan sosial yang terjadi lebih merupakan upaya *emansipatif* atau hasil dari sikap *responsif* hukum terhadap keinginan atau cita-cita yang berkembang dalam masyarakat.

Fungsi hukum untuk melakukan perubahan sosial merupakan perkembangan dari fungsi hukum yang konvensional. Pada kelompok-kelompok masyarakat yang lebih sederhana, hukum lebih ditekankan pada fungsinya yang konvensional yaitu melakukan kontrol terhadap perilaku warga masyarakat dalam rangka terciptanya tertib sosial.

Ketika masyarakat berkembang ke arah yang semakin kompleks dan modern, manusia tidak merasa puas dengan kondisi sosial yang ada termasuk perubahan-perubahannya yang hanya bersifat evolutif. Mereka melakukan berbagai perencanaan untuk melakukan perubahan sosial yang relatif lebih terarah, cepat, dan tertib. Sejalan dengan politik pengembangan perubahan sosial dengan karakter tersebut di atas, hukum kemudian ditempatkan sebagai instrumen untuk mendukung terciptanya perubahan sosial yang terencana tersebut.

2. Substansi Pemberian Kewenangan *Deponeering* Kepada Jaksa Agung Dalam Penegakan Hukum Pidana di Indonesia

Substansi hukum (*Legal Substance*) yang dapat diartikan sebagai sejumlah peraturan, norma dan perilaku orang-orang di dalam sistem hukum, sehingga substansi hukum tentang pemberian kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum kepada Jaksa Agung dalam penegakan hukum pidana di Indonesia merupakan peraturan, norma hukum yang harus ditaati dan dipatuhi ketika

akan menerapkan *deponering* terhadap suatu perkara. Hukum dalam masyarakat yang sedang berkembang seperti Indonesia yang sedang menuntut diri untuk membangun dan mengejar ketertinggalannya dengan masyarakat yang sudah maju mengemban kedua fungsi yaitu di samping sebagai alat kontrol sosial juga semakin digunakan sebagai alat melakukan perubahan sosial.

Pemikiran adanya fungsi hukum sebagai alat perubahan sosial dalam pengertian menjadikan hukum sebagai sarana mewujudkan tujuan sosial tertentu sudah diletakkan oleh Roscoe Pound. Dalam salah satu tulisannya dengan mengutip berbagai pendapat baik dari berbagai aliran dalam hukum maupun ahli ekonomi politik, Roscoe Pound mengemukakan satu sisi dari hukum yaitu penggunaannya bagi pencapaian tujuan sosial tertentu. Dia mengutip, sebagai contoh, pandangan dari ahli ekonomi-politik realis yang menyatakan bahwa hukum mengandung ketentuan yang hanya merupakan kamufase dari keinginan atau kepentingan kelompok sosial yang dominan. Dalam beberapa bagian tulisan tersebut, Roscoe Pound menulis :

"In contemporary juristic thought, it turned our attention from the nature of law to its (social) end or purpose. It attacked the prevailing jurisprudence of conceptions and called for a jurisprudence of realities. Legal doctrines and legal conceptions were to grow out of life, instead of forcing life into legal doctrines and conceptions that reality (oflaw) was to be found in the self-interest of dominant social class of the time and place, imposing its will upon

those who are weaker by skillful camouflage of rules and principles".¹¹⁰

Meskipun Roscoe Pound tidak dengan tegas menyatakan adanya penggunaan hukum sebagai alat mencapai tujuan sosial, namun dengan konsep "hukum muncul dari kehidupan sosial", dan "tujuan sosial" serta "hukum sebagai kamufase dari kepentingan kelompok dominan" tercermin pandangannya tentang fungsi hukum sebagai alat perubahan sosial. Ketika hubungan ekonomi didominasi oleh kelompok tertentu dan menempatkan kepentingannya sebagai tujuan sosial, maka hukum akan dibangun dalam kerangka mewujudkan tujuan yang ditetapkan oleh kelompok dominan tersebut.

Pemikiran hukum sebagai alat melakukan perubahan sosial di Indonesia dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yang dalam sebuah tulisannya mengemukakan 2 (dua) fungsi hukum yaitu mempertahankan ketertiban atau keteraturan dan mendorong perubahan sosial tertentu.¹¹¹ Pandangannya didasarkan pada kebijakan pembangunan hukum yang dirumuskan dalam TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 yang menghendaki pembinaan hukum harus mampu menampung kebutuhan hukum masyarakat yang berkembang kearah yang semakin modern.

Hukum dalam proses pembangunan harus mampu menciptakan ketertiban dan kepastian hukum

¹¹⁰Roscoe Pound, *Law And The Science of Law in Recent Theories*, dalam *Yale Law Journal*, Volume XLIII, No. 4, February, 1934, hlm. 529 and 530.

¹¹¹Mochtar Kusumaatmadja, *Hubungan Antara Hukum dan Masyarakat*, dalam Badan Pembinaan Hukum Nasional : *Hubungan Timbal Balik Antara Hukum dan KenyataanKenyataan Masyarakat*, Penerbit Binacipta, Jakarta, 1976, hlm. 26.

di samping berfungsi sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan. Mengapa demikian? Pembangunan merupakan suatu proses perubahan sosial yang terencana dan terarah yang terbuka untuk menciptakan adanya ketidak-teraturan sosial. Perubahan dari suatu kondisi sosial tertentu ke arah yang baru cenderung menimbulkan disharmonisasi dan kekacauan sosial karena kemungkinan adanya penolakan masyarakat terhadap kondisi sosial yang baru. Untuk mencegah disharmonisasi sosial itulah, proses perubahan harus diperantarai oleh hukum agar kondisi sosial yang baru dapat diwujudkan tetapi prosesnya berjalan secara tertib melalui kejelasan skenario perilaku yang harus diikuti oleh masyarakat.

Pemanfaatan kedua fungsi hukum yaitu menjaga ketertiban sosial dan melakukan perubahan sosial memang diperlukan, namun antara keduanya sebenarnya berada dalam posisi yang saling berseberangan. Sajipto Rahardjo¹¹² menyatakan bahwa ketertiban sosial menghendaki adanya stabilitas dalam masyarakat, sedangkan perubahan sosial menuntut adanya perombakan nilai-nilai sosial termasuk kepentingan dalam kehidupan masyarakat yang mengarah pada terjadinya instabilitas. Namun ada suatu keyakinan sebagaimana dipahami oleh pengikut aliran Fungsionalis bahwa proses perubahan yang diperantarai oleh hukum itu pada akhirnya akan mengarah pada terbentuknya keseimbangan atau stabilitas kondisi sosial yang baru.

¹¹²Sajipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hlm. 113-114.

Bertitik tolak baik dari aliran doktrinal maupun non-doktrinal, norma hukum di samping mengandung skenario berperilaku yang berfungsi sebagai pedoman bagi setiap orang, juga tersirat adanya nilai-nilai sosial tertentu yang menjadi dasar pengembangan norma dan kepentingan tertentu sebagai tujuan yang hendak dicapai. Dalam kehidupan bersama manusia selalu terdapat pedoman berperilaku yang bersifat umum yang dihayati oleh seluruh warga masyarakat yang disebut sebagai nilai-nilai sosial.

Bahkan bukan tidak mungkin, nilai sosial tersirat dalam norma hukum merupakan hasil bentukan oleh kelompok yang berkuasa dalam masyarakat. Penciptaan dan penggunaan nilai sosial tertentu dimaksudkan agar perilaku warga masyarakat mengarah pada kepentingan tertentu yang menjadi tujuan dan kehidupan bersama manusia. Setiap kelompok manusia yang hidup bersama menginginkan sesuatu yang hendak diwujudkan, sebagai kepentingan yang menjadi tujuan dan kehidupan bersama.

Antara pengikut aliran doktrinal dengan non-doktrinal berbeda pandangan mengenai kedudukan dari nilai sosial dan kepentingan yang keberadaannya tersirat ataupun tersurat dalam norma hukum tersebut. Bagi aliran doktrinal, nilai dan kepentingan tersebut harus diterima sebagaimana adanya dan tidak perlu dipertanyakan asal kehadirannya. Kajian yang berpijak pada aliran doktrinal lebih ditujukan untuk mengidentifikasi dan memahami nilai sosial yang menjadi landasan dari norma hukum yang ada

serta kepentingan sosial tertentu yang ingin diwujudkan.

Caranya adalah melakukan abstraksi terhadap norma-norma hukum yang ada sehingga ditemukan asas-asas tertentu dan dari asas inilah diabstraksi lebih lanjut untuk menemukan nilai sosial yang tersuat dalam norma hukum. Hal penting lain bagi aliran doktrinal adalah penggunaan fungsi konvensional dari hukum untuk melakukan kontrol terhadap perilaku warga masyarakat agar secara tertib mengarah kepada kepentingan yang dikehendaki.

Sebaliknya bagi aliran non-doktrinal, kehadiran nilai sosial dan kepentingan sosial tertentu dalam norma hukum tidak cukup hanya diidentifikasi dan dipahami, namun harus dipertanyakan asal kehadirannya apalagi jika norma hukum yang dikaji berupa peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh institusi negara. Kehadiran nilai sosial tertentu dalam norma hukum bukanlah sesuatu yang "*given*" yang tidak perlu dipertanyakan karena kehadirannya terjadi melalui proses politik yang melibatkan sejumlah kelompok kepentingan dan dengan tujuan tertentu.

Pembentuk norma hukum dihadapkan pada pilihan di antara nilai-nilai sosial yang terdapat dalam masyarakat apalagi dalam masyarakat majemuk seperti Indonesia. Bukan tidak mungkin dalam proses menentukan pilihan, pembentuk norma hukum

justeru terjebak dalam "politik penyederhanaan" sebagaimana dinyatakan oleh James C. Scott.¹¹³

Menurutnya, negara berkembang dalam kerangka mengejar ketertinggalannya dengan negara yang sudah maju mempunyai kecenderungan untuk menempatkan aparatnya sebagai aktor yang serba tahu dan mengasumsikan nilai sosial yang dipilihnya merupakan cerminan dari nilai sosial yang terdapat dalam masyarakat. Hal ini dimaksudkan untuk mempercepat pembentukan kebijakan dan norma hukumnya sebagai landasan untuk melakukan pembangunan. Begitu juga, kehadiran kepentingan tertentu yang tersirat dalam norma hukum bukanlah melalui proses tanpa persaingan di antara kelompok yang terlibat dalam penyusunannya.

Upaya untuk mengkaji asal kehadiran dari nilai sosial dan kepentingan sosial tertentu dalam hukum tidak mungkin dilakukan dengan mendasarkan pada tradisi aliran doktrinal. Dalam pandangan aliran doktrinal yang dogmatis, proses pembentukan hukum hanya ditempatkan sebagai teknis penyusunan isi atau substansi pasal peraturan perundangan. Hukum dipandang sebagai hasil karya dari sekelompok orang yang menguasai teknis perundang-undangan yang ada di lembaga legislatif dan cabang birokrasi di lembaga eksekutif yang diberi kewenangan. Perhatian pembentuk hukum hanya diarahkan untuk menyusun struktur internal hukum yang logis dan konsisten.

¹¹³James C. Scott, *Penyederhaan-Penyederhaan Negara: Sejumlah Penerapan Untuk Asia Tenggara*, dalam *Majalah Wacana : Mencari Format Negara Baru*, Edisi 10 Tahun III, 2002, hlm. 18-20.

Pendekatan dari sisi teknis saja tidak dapat memberikan gambaran yang utuh tentang dinamika pilihan nilai dan kepentingan dalam pembentukan hukum dan perkembangannya, khususnya terhadap hukum yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi. Memandang hukum sebagai hasil pemikiran yang bersifat netral dari orang yang ada dalam lembaga pembentuknya berarti mengabaikan faktor-faktor atau variabel-variabel diluar lembaga pembentuknya seperti tuntutan dari kelompok sosial dan ideologi pembangunan itu sendiri. Padahal seperti dinyatakan oleh Robert Seidmen, faktor-faktor di luar lembaga pembentuk norma hukum merupakan kekuatan sosial yang ikut mempengaruhinya karena perilaku pembentuk norma hukum bukan semata ditentukan oleh norma yang mengatur proses teknis pembentukan hukum namun hasil akumulasi dari sejumlah faktor.

Dalam hal ini, Seidmen menyatakan:

"how the lawmakers will act is a function of the rules laid down for their behavior, their sanctions, the entire complex of social, political, ideological, and other forces affecting them and feedback from roleoccupants and bureacracy".¹¹⁴

Proses pembentukan hukum yang ditentukan oleh kekuatan-kekuatan sosial baik di dalam maupun di luar lembaga pembentuknya oleh David M. Trubek digambarkan sebagai *"a part of purposive human action"*. Konsep ini menunjuk pada hukum yang dibentuk dengan sengaja untuk mewujudkan sejumlah tujuan sosial yang merupakan keinginan atau kepentingan dari kelompok-kelompok yang ada

¹¹⁴Robert Seidmen, *loc.cit.*

dalam masyarakat. Dalam hal ini, David M. Trubek menulis:

"Modern law is also viewed as an instrument through which a variety of possible social goals may be achieved. Thus, it not only release man from the grasp of tradisional norm and value, it also gives him the means to shape the world in which he lives. The core conception of legal purposiveness is highly instrumental. It assumes that social life can be shaped by some social will of, for example, modernizing elites which brings about development through legal enactment and enforcement".¹¹⁵

Pengkaitan hukum dengan keinginan sosial sejumlah elit sebagai tujuan sosial hukum mengandung makna bahwa proses pembentukan hukum dihadapkan pada kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan dengan seluruh kekuatan sosial yang mendesakkannya dalam proses tersebut. Oleh karenanya, proses pembentukan hukum oleh Schuyt sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo dipandang sebagai pelembagaan konflik kepentingan dari kekuatan sosial politik dalam masyarakat.¹¹⁶

Untuk menjembatani kekurangan analisis yang ada dan menjelaskan proses pembentukan hukum yang oleh Mahfud dinyatakan sebagai proses politik dengan kekuatan-kekuatan sosial yang berperan di dalamnya,¹¹⁷ pendekatan ekonomi politik dapat

¹¹⁵David M Trubek, *Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development*, dalam *The Yale Journal*. Volume 82, No. 1, November, 1972, hlm. 5.

¹¹⁶Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum : Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah*. penerbit Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2002, hlm. 126-127.

¹¹⁷Mahfud MD, *Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum*, dalam *Majalah Prisma* Nomor 7, Juli, 1995, hlm. 12.

memberikan kontribusi untuk melengkapinya. Melalui perpaduan analisa ekonomi dan politik ini, suatu fenomena seperti produk hukum dan proses pembentukannya dapat dijelaskan secara lebih menyeluruh.¹¹⁸

Pendekatan ekonomi-politik dapat memberikan pemahaman mengenai proses pembentukan kebijakan termasuk ketentuan hukum yang mewadahi tidaklah semata-mata bersifat teknik-birokratis untuk menjabarkan tujuan-tujuan dan upaya mewujudkannya dalam kebijakan yang lebih operasional. Proses itu menyangkut penentuan pilihan di antara kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai yang berpotensi mendukung pencapaian tujuan sosial yang ditetapkan dan melakukan kalkulasi terhadap reaksi-reaksi dari kelompok-kelompok sosial termasuk dampak-dampak yang berpotensi terjadi.

Pendekatan ekonomi-politik dalam menjelaskan fenomena yang menjadi obyeknya, mendasarkan pada tiga (tiga) konsep pokok yaitu *nilai sosial*, kepentingan, dan *kekuasaan*. Dalam hal ini, Mohtar Mas'oed menulis:

"Untuk memahami proses penciptaan dan redistribusi kekayaan dan kekuasaan itu, analisa ekonomi-politik menekankan pada asumsi bahwa karena kelangkaan sumberdaya, tidak ada kebijakan yang bisa memuaskan semua pihak secara optimal. Pasti ada pihak yang diuntungkan dan yang dirugikan oleh suatu kebijakan pemerintah. Proses

¹¹⁸Juwono Sudarsono, *Teori Pembangunan : Sebuah Hambatan Untuk Pendekatan Ekonomi-Politik*, dalam *Majalah Prisma*, Nomor 1, bulan Januari, 1980, hlm. 86-91.

pemilihan alternatif inilah yang sangat penting untuk diperhatikan. Analisa baku dalam ekonomi-politik mengharuskan untuk mempertimbangkan variabel nilai (sosial), kepentingan, dan kekuasaan".¹¹⁹

Nilai sosial dapat didefinisikan sebagai pola pikir yang dibangun atau dibentuk untuk menjadi dasar dan pengarah perilaku anggota komunitas sosial. Pendefinisian ini sejalan dengan yang dirumuskan oleh William M. Evan bahwa:

*"Value (social value) are conceptions of that which is desirable. In each social institutions or subsystems of a society, there are dominant values guiding the respective norms, roles, and organizational components of the structures".*¹²⁰

Nilai sosial merupakan konsepsi atau pola pikir tertentu yang dibangun dalam suatu komunitas tertentu agar menjadi pengarah atau penuntun bagi pembentukan norma hukumnya sendiri. Pola pikir tersebut harus disosialisasikan dan diinternalisasi agar menjadi bagian dari sikap dan perilaku anggota komunitas sehingga mengarah pada pencapaian sesuatu kepentingan tertentu yang menjadi tujuan.

Dalam kehidupan bernegara terutama dalam bidang hukum atau pembangunan ekonomi terdapat sejumlah nilai sosial tertentu yang dibangun yang diinginkan menjadi dasar dan pengarah bagi pembentuk hukum atau kebijakan dan masyarakat yang terlibat dalam pelaksanaannya. Dalam pembentukan hukum, ada nilai kepastian hukum,

¹¹⁹Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966-1971*" Penerbit, LP3ES, Jakarta, 1989, hlm. xvii.

¹²⁰William M Evan., *Social Structure and Law*, SAGE Publication, California-London-India, 1990, hlm. 57.

keadilan, dan kemanfaatan. Nilai keadilan masih juga dapat dibedakan antara keadilan komutatif, keadilan distributif, dan keadilan korektif yang masing-masing membawa konsekuensi yang berbeda terhadap pendistribusian sumber daya yang ada.¹²¹ Dalam pembangunan ekonomi terdapat nilai persaingan, kebersamaan, efisiensi, dan pemerataan.¹²²

Antara nilai-nilai sosial yang satu dengan yang lainnya terutama dalam kondisi tertentu seperti kelangkaan sumberdaya dalam pembangunan ekonomi mempunyai potensi saling bertentangan. Kepastian hukum yang menekankan pada adanya kejelasan tentang skenario perilaku yang harus diikuti oleh setiap orang termasuk konsekuensi hukumnya dapat bertentangan dengan keadilan sosial yang menuntut pendistribusian sumberdaya berdasarkan penilaian masyarakat. Kepastian hukum menuntut suatu perumusan skenario perilaku secara tegas tertulis, sedangkan keadilan sosial lebih mendasarkan pada penilaian tentang apa yang dirasakan adil oleh masyarakat yang cenderung mengalami perubahan.¹²³

Keadilan komutatif yang menekankan pada pendistribusian sumberdaya secara sama bagi setiap orang atau kelompok dapat bertentangan dengan nilai kemanfaatan yang menekankan pada terpenuhinya kebutuhan atau kepentingan setiap orang dalam satuan jumlah dan kualitas yang layak karena yang pertama cenderung memberikan akses atau kesempatan yang sama kepada setiap orang

¹²¹Maria S.W Sumardjono,. *Kebijakan Perlanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, penerbit KOMPAS, Jakarta, 2001, hlm. 156.

¹²²Mohtar Mas'oed, *op.cit*, hlm. xvii.

¹²³Van L.J. Apeldoorn, *op.cit.*, hlm. 25.

sedangkan yang kedua justru cenderung membatasi jumlah orang yang memperoleh akses sehingga kualitas kepentingan yang diperoleh lebih baik.¹²⁴

Begitu juga keadilan komutatif dan keadilan korektif di satu pihak dengan keadilan distributif di lain pihak dapat bertentangan karena yang pertama cenderung mendistribusikan sumberdaya kepada sebanyak mungkin orang termasuk kelompok mayoritas yang lemah secara ekonomi dan politik sedangkan yang kedua hanya mendistribusikan kepada kelompok orang tertentu berdasarkan besarnya peranan yang dijalankan. Pertentangan juga dapat terjadi antara nilai persaingan dan efisiensi di satu pihak dengan nilai pemerataan karena yang pertama lebih memberikan prioritas kepada kelompok minoritas yang kuat sedangkan yang kedua lebih memprioritaskan kelompok mayoritas yang lemah.

Adanya pertentangan antar kelompok nilai tersebut menunjukkan adanya perbedaan karakter. Dalam suatu kajiannya tentang pembangunan dalam berkembang, Ankie MM. Hoogvelt mengemukakan adanya 2 (dua) kelompok nilai yang mendasari kebijakan pembangunan ekonomi yang di antara keduanya berada dalam posisi yang saling bertentangan.¹²⁵ Kedua kelompok nilai tersebut adalah: nilai kolektivitas, nilai partikularistik, dan nilai askriptif yang berada dalam satu kelompok, sedangkan kelompok nilai lainnya adalah nilai individualistik, nilai universalitas, dan nilai

¹²⁴Satjipto Rahardjo, *Beberapa Segi Dari Studi Hukum dan Masyarakat*, dalam *Majalah Studi Hukum dan Masyarakat*, Nomor 1 Tahun Pertama, 1974, hlm. 9.

¹²⁵Ankie MM Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, CV Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 87-91.

pencapaian prestasi. Kelompok nilai yang pertama dikategorikan sebagai tradisional, sedangkan yang kedua dikategorikan sebagai modern.¹²⁶

Nilai kolektivitas lebih memberikan arahan agar kepentingan bersama atau sebagian besar masyarakat lah yang mendapatkan perhatian dalam pengaturan norma hukum. Nilai kolektivitas didasarkan pada pandangan bahwa keberadaan masyarakat secara keseluruhan lebih penting dibandingkan dengan keberadaan individu. Konsekuensinya nilai kolektivitas kurang memberikan peluang bagi kepentingan individu untuk berkembang karena kepentingan yang terakhir ini harus tunduk atau tersubordinasi terhadap kepentingan bersama atau sebagian besar masyarakat.

Sebaliknya nilai individualistik memberikan arahan agar perhatian dalam pengaturan norma hukum lebih ditujukan kepada kepentingan individu. Individu dipandang sebagai titik sentral dalam kehidupan masyarakat. Oleh karenanya, norma hukum yang menjabarkan nilai individualistik diarahkan untuk lebih memberikan peluang bagi individu-individu untuk mengembangkan kepentingan dirinya sendiri dengan harapan jika masing-masing orang dapat memaksimalkan kepentingan dirinya maka kepentingan masyarakat secara keseluruhan juga dapat diwujudkan .

Nilai partikularistik memberikan arahan untuk mengembangkan norma hukum yang khusus untuk diberlakukan pada kelompok masyarakat tertentu.

¹²⁶Doyle Paul Johnson, , *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, PT Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 118.

Perbedaan-perbedaan sosial dan ekonomi yang ada dalam masyarakat merupakan bagian dari realitas sosial sehingga perbedaan-perbedaan tersebut harus diakui dan mendapatkan pengaturan. Norma hukum yang memberikan pengaturan secara khusus dan diberlakukan bagi kelompok masyarakat tertentu menjadi bagian dari keberadaan dari norma hukum itu sendiri. Sebaliknya nilai universalitas memberikan arahan untuk mengembangkan norma hukum yang diberlakukan bagi semua orang.

Substansi norma hukum tidak boleh memberikan perhatian kepada perbedaan yang ada terdapat dalam masyarakat. Setiap orang harus ditempatkan dalam kedudukan yang sama dan diberi kesempatan yang sama untuk berperan dalam kehidupan masyarakat. Melalui persamaan kehidupan dalam masyarakat akan berlangsung dengan tertib dan teratur.

Nilai askriptif memberikan arahan agar norma hukum memberikan perlakuan secara berbeda terhadap kelompok dengan ciri-ciri sosial yang tertentu. Pengaturan perlakuan yang berbeda tersebut dapat ditujukan kepada kelompok minoritas yang secara sosial ekonomi berada dalam posisi yang kuat atau ditujukan kepada kelompok mayoritas yang secara sosial ekonomi berada dalam posisi yang lemah atau kurang diuntungkan. Atau perlakuan berbeda itu ditujukan kepada kelompok etnis tertentu baik yang diuntungkan ataupun yang tidak diuntungkan dalam kegiatan pembangunan. Sebaliknya nilai pencapaian prestasi atau nilai "*achievement*" memberikan arahan agar pengembangan norma hukum lebih ditujukan untuk mendorong setiap orang mengembangkan

kemampuannya dan dapat berprestasi secara maksimal.

Dalam hal ini norma hukum mengatur persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh setiap orang dan sekaligus berfungsi sebagai proses seleksi untuk menguji kemauan dan kemampuan setiap orang untuk berperan dalam kegiatan tertentu. Proses seleksi melalui persyaratan tersebut dimaksudkan agar setiap orang meningkatkan kemampuan dan prestasinya karena dengan kedua aspek inilah eksistensi dirinya dapat diakui.

Pola berpasangan nilai sosial tersebut memberikan peluang pilihan kelompok yang menurut tipologi Toennies antara nilai sosial "*gemeinschaft*" atau yang diterjemahkan dengan nilai sosial paguyuban atau tradisional dengan yang "*gesellschaft*" atau disebut nilai sosial patembayan atau modern dalam mengembangkan norma hukum. Pilihan yang menekankan nilai sosial paguyuban akan bermakna pada pengurangan atau pengabaian terhadap nilai sosial patembayan. Sebaliknya pilihan pada nilai sosial patembayan akan berarti pengurangan atau pengabaian terhadap nilai sosial paguyuban. Namun demikian, penggunaan kedua kelompok nilai yang saling bertentangan tersebut tetap terbuka untuk dilakukan.

Dalam kehidupan sosial masyarakat tertentu, penggunaan kedua kelompok tersebut secara bersamaan sebagai acuan berperilaku sudah diterapkan dalam mengatur kehidupan sosial mereka. Menurut Fred W. Riggs, penggabungan kedua kelompok nilai secara bersamaan sebagai arahan berperilaku dikenal dalam masyarakat yang disebut dengan masyarakat

prismatik. Masyarakat prismatik ini ditandai oleh adanya *polynormative* yaitu adanya pemberlakuan norma-norma yang bervariasi yang merupakan jbaran dari kelompok nilai yang berbeda.

Pada kegiatan tertentu, norma hukum yang mengaturnya dijabarkan dari nilai sosial patembayan dan untuk bidang yang lain normanya merupakan jbaran dari kelompok nilai sosial paguyuban. Namun dalam satu bidang tertentu terbuka munculnya norma dan perilaku hukum yang merupakan cerminan dari kedua kelompok nilai sosial secara bersamaan. Lebih lanjut dikatakan bahwa adanya konsekuensi tertentu dari pemberlakuan 2 (dua) kelompok nilai secara bersamaan tersebut yaitu:

- (1) adanya kemungkinan terjadinya apa yang disebut sebagai "*normlessness*" yaitu masyarakat dihadapkan pada kondisi ketidakpastian karena diharuskan melaksanakan kegiatan atas dasar 2 (dua) nilai yang saling bertentangan sehingga berada dalam kondisi keterkejutan sosial. Akibatnya masyarakat mencari landasan nilainya tersendiri yang dapat mengarah pada ketidak teraturan sosial karena acuan berperilaku dari masing-masing berbeda satu dengan lainnya;
- (2) kemungkinan konsekuensi lainnya justeru memberikan alternatif pilihan nilai sosial yang akan dijadikan dasar untuk mengembangkan norma dan perilaku hukum sesuai dengan kondisi sosial yang ada dan kepentingan yang hendak diwujudkan.

Potensi saling bertentangan antara kelompok nilai yang satu dengan yang lainnya dapat berlangsung secara nyata dalam kondisi tertentu

seperti pembangunan ekonomi yang dihadapkan pada kelangkaan sumberdaya dana, kemampuan penguasaan teknologi dan manajemen. Oleh karenanya, pilihan nilai sosial yang akan menjadi dasar dan pengarah bagi pengembangan kebijakan dan hukum di bidang pembangunan ekonomi harus dilakukan. Artinya pada periode tertentu kelompok nilai tertentu lebih mendapatkan perhatian untuk diakomodasi, sedangkan dalam lain periode kelompok nilai yang lain yang akan lebih mendapatkan perhatian. Pilihan itu tergantung pada kemauan politik dari pengambil kebijakan dan pembentuk hukum.

Bersamaan dengan penentuan pilihan nilai sebenarnya tercermin juga pilihan kepentingan. Kepentingan dapat diartikan sebagai sesuatu yang ingin diwujudkan dan hal ini terkait dengan kelompok-kelompok sebagai pemilik kepentingan. Pendekatan ekonomi-politik juga menfokuskan pada pilihan kepentingan kelompok yang akan diakomodasi atau diberi prioritas dan kepentingan kelompok yang akan kurang mendapatkan perhatian dalam setiap kebijakan yang diambil.¹²⁷ Namun pilihan kepentingan dan kelompok yang akan lebih diuntungkan tergantung pada nilai yang dipilih.

Pilihan terhadap nilai sosial modern yang menuntut kemampuan bersaing dan efisiensi serta berprestasi cenderung lebih menguntungkan kepentingan kelompok yang lebih kuat namun merugikan

¹²⁷Martin Staniland, *What is Political-Economy : Study of Social Theory and Underdevelopment*, Yale University Press, New Haven, 1978, hlm. 59; Lihat juga King, Dwight Y., *Penelitian Empiris dan Pendekatan Ekonomi-Politik*, dalam *Majalah Prisma*" Nomor 3. 1989

kepentingan kelompok yang lebih lemah. Kelompok yang terakhir berada dalam kondisi ketidakmampuan untuk melakukan persaingan dan berperilaku yang efisien sehingga tidak mampu berprestasi seperti yang diinginkan oleh Negara. Sebaliknya pilihan terhadap nilai sosial tradisional yang mengedepankan kebersamaan dan pemerataan cenderung lebih memenuhi kepentingan kelompok yang lemah. Hukum akan diarahkan untuk memberikan perlakuan khusus bagi kelompok ini sehingga ia yang mendapatkan keuntungan dari pilihan nilai tersebut.

Pilihan nilai-nilai dan kepentingan dalam masyarakat yang sedang berkembang dan berusaha mengejar ketertinggalannya melalui kegiatan pembangunan ekonomi merupakan suatu keharusan karena masyarakat ini dihadapkan pada kelangkaan sumberdaya seperti kurangnya sumber pendanaan, relatif terbatasnya sumberdaya manusia yang berkualitas dan sumberdaya alam seperti tanah. Sejalan dengan posisi dan peranan negara di masyarakat sedang berkembang yang dominan, penentuan pilihan itu tidak diserahkan kepada kekuatan sosial politik yang ada dalam masyarakat, namun dilakukan oleh kekuasaan negara.

Negara melalui cabang kekuasaan dan birokrasi merupakan aktor yang intervensionis dan rasional dalam penetapan kebijakan. Sebagai aktor yang intervensionis, negara melakukan pengaturan terhadap pasar baik menyangkut harga-harga komoditas tertentu yang penting bagi proses produksi dan produk pertanian tertentu yang justeru hanya menguntungkan kelompok masyarakat tertentu.

Kebijakan intervensionis negara dinyatakan oleh Robert H. Bates dalam kajian mengenai kebijakan bidang pertanian sebagai berikut:

*"Governments intervene in the market for products in an effort to lower prices. They adopt policies which tend to raise the price of the goods farmers buy. And while they attempt to lower the costs of farm inputs, the benefits of this policy are reaped only by a small minority of the richer farmers. Agricultural policies tend to be adverse to the interests of most producers".*¹²⁸

Sebagai aktor yang rasional, negara merancang kebijakannya dengan melakukan pilihan nilai-nilai tertentu dalam kerangka pemaksimalan kepentingan tertentu terutama kepentingan negara sendiri. Dalam hal ini, Mohtar Mas'oe'd menulis: mereka (pengambil kebijakan) adalah aktor yang rasional yaitu aktor yang berusaha memaksimalkan kepentingan sendiri. Premis bahwa para pemimpin menetapkan kebijakan demi keuntungan politik mereka sendiri adalah fondasi pokok model aktor rasional.¹²⁹ Artinya dalam proses penentuan pilihan, negara tidak selalu menempatkan diri sebagai wakil dari rakyatnya karena negara dapat mengembangkan nilai-nilai dan kepentingannya sendiri terlepas dari nilai-nilai dan kepentingan yang dihayati dan diinginkan oleh rakyatnya.

¹²⁸Robert H Bates, *Governments and Agricultural Markets in Africa*, dalam : H. Bates Robert: *Toward a Political-Economy of Development : A Rational Choice Perspective*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, 1988, hlm. 342.

¹²⁹Mohtar Mas'oe'd, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994, hlm. 88.

Konsekuensi kedudukan negara sebagai aktor penentu pilihan, peranan hukum menjadi sentral tetapi juga berada dalam posisi yang rawan. Peranan yang sentral disebabkan karena hukum tidak hanya menjadi instrumen formal untuk melegitimasi pilihan yang ditetapkan juga akan menjadi dasar dan kekuatan pengarah baik bagi perilaku birokrasi negara maupun masyarakat agar sejalan dengan nilai-nilai dan kepentingan yang telah dipilih. Dalam hal ini, Seidmen menyatakan: *the policy makers (state) have only a single tool with which to affect the activity of role occupants: (this is) they can promulgate rules.*¹³⁰

Penggunaan hukum sebagai instrumen untuk mewadahi pilihan nilai-nilai dan kepentingan yang akan diberlakukan dalam pembangunan ekonomi dilatarbelakangi oleh keinginan untuk mendapatkan dasar legitimasi memberlakukan termasuk kemungkinan memaksakan hukum tersebut kepada masyarakat. Seidmen, mengemukakan adanya dua arti penting hukum bagi negara dalam menggerakkan proses pembangunan,¹³¹ yaitu:

Ketika negara berusaha untuk melaksanakan pembangunan sebagai cara melakukan perubahan yang terencana, maka prasyarat yang diperlukan adalah perubahan pola perilaku warga masyarakat dan aparat negara kearah pola perilaku yang mendukung pembangunan. Upaya untuk menciptakan pola perilaku yang baru hanya dapat dilakukan dengan merubah tatanan hukumnya. Dengan demikian

¹³⁰Robert B Seidmen, *Law and Development: A General Model*, dalam *Law and Society Review*, February, 1972, hlm. 317.

¹³¹Robert B Seidmen, *The State, Law and Development*" Martin's Press, New York, 1978, hlm. 17-18.

tuntutan untuk meningkatkan kegiatan pembangunan berarti juga tuntutan terhadap perkembangan yaitu pertumbuhan dan perubahan aturan hukumnya.

Pembangunan di negara-negara yang terbelakang menuntun terjadinya perubahan dari masyarakat dengan pembagian kerja yang sederhana, keterikatan pada keluarga besar atau suku dan kepentingan bersama atau komunal ke arah pembentukan masyarakat dengan pembagian kerja yang terspesialisasi, hubungan atas dasar kontrak, dan kepentingan individual. Dalam bahasa yang lebih disederhanakan pembangunan menuntut perubahan dari masyarakat yang tradisional ke arah masyarakat yang semakin modern.

Pembangunan dalam masyarakat yang terakhir ini akan berlangsung secara baik jika para aktor yang individualistis menjalin kerjasama antara satu dengan lainnya dan ini menuntut adanya koordinasi. Peranan untuk mengkoordinasi inilah yang harus dijalankan oleh negara dan sekali lagi hukum menjadi instrumen untuk mendefinisikan, menciptakan, dan melaksanakan koordinasi sehingga aktifitas para aktor yang berbeda-beda kepentingan dapat terjalin ke arah suksesnya pembangunan.

Tambahan terhadap arti penting itu dikemukakan oleh David M. Trubek bahwa negara di masyarakat berkembang yang sedang melaksanakan pembangunan cenderung otoriter. Negara menghadapi suatu krisis legitimasi karena di satu sisi mereka dituntut untuk meningkatkan secara cepat kesejahteraan masyarakat yang terbelakang melalui pembangunan ekonomi, namun di lain sisi kegiatan ekonomi yang ada terutama di sektor swasta

cenderung tidak terorganisir dengan baik dan tidak efisien sehingga tidak mungkin memotori pembangunan ekonomi untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹³² Oleh karenanya, negara harus menjadi inisiator dan sekaligus aktor dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi dan kebijakan-kebijakannya harus diambil tanpa banyak melibatkan masyarakat.

Upaya melegitimasi kebijakan pembangunan terutama pilihan nilai dan kepentingannya tergantung pada kemampuan negara mempolitisasi hukum sesuai dengan keinginan politik penguasa dengan melakukan kooptasi terhadap profesi dan lembaga hukum untuk mencegah terbentuknya substansi hukum yang bertentangan dengan tujuan pembangunan dan sebaliknya hukum selalu berada dalam alur proses pembangunan.

Dalam hal ini, David M. Trubek menulis:

*"Strategy of legalizing politics can be a two-edged sword : If the legal specialists are hostile to the regime, or if existing law contains rules or principles inconsistent with its goals, legalization will merely produce a new set of conflicts. Thus, it is not enough for the regime to legalize political issue; it must also politicize the legal system by coopting the profession and neutralizing those aspects of the legal tradition antagonistic to authoritarian ends".*¹³³

Politikasi terhadap substansi hukum menyebabkan posisi hukum akan sangat tergantung pada nilai dan kepentingan yang ditetapkan oleh penguasa

¹³²David M, *Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development*, dalam *The Yale Law Journal*. Volume 82, No. 1, November, 1972, hlm. 35 dan 36.

¹³³*Ibid*, hlm. 38.

negara. Nilai-nilai akan dipilih dan dijabarkan sejalan dengan kepentingan politik pembangunan. Penentuan substansi hukum sebagai instrumen pembangunan bukanlah suatu proses teknis perumusan pasal-pasal ketentuan yang berlangsung dalam arena bebas hambatan. Perumusannya menyangkut penentuan pilihan nilai dan kepentingan yang berlangsung dalam suatu politik, pembangunan dan kondisi sosial masyarakat tertentu. Perbedaan politik pembangunan dan kondisi sosial yang ada akan menyebabkan perbedaan nilai dan kepentingan yang diprioritaskan menjadi substansi hukum.

Pandangan David M. Trubek memang dimaksudkan untuk menggambarkan posisi hukum di negara-negara berkembang yang cenderung otoriter dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan. Indonesia menurut beberapa penulis dikategorikan sebagai negara yang otoriter. Dalam negara yang otoriter, politisasi hukum yang diantaranya melalui kooptasi terhadap profesi dan lembaga hukum serta netralisasi terhadap substansi hukum yang mengandung potensi bertentangan dengan tujuan pembangunan merupakan strategi yang tidak dapat dihindari. Strategi ini dijalankan untuk meningkatkan legitimasi kekuasaan dengan merekayasa hukum yang substansinya mendukung pencapaian tujuan pembangunan.

Namun demikian, politisasi hukum akan menempatkan institusi pembentuk hukum dalam posisi yang dilematis karena pilihan nilai-nilai akan cenderung ditentukan sejalan dengan kepentingan yang ingin diwujudkan penguasa. Di satu sisi, pembentuk hukum dihadapkan pada tuntutan agar

responsif terhadap penguasa negara terutama terhadap pilihan nilai dan kepentingan yang diinginkan. Sikap responsif terhadap penguasa negara menyebabkan institusi pembentuk hukum cenderung tidak mandiri karena harus menuruti kemauan penguasa negara yang otoriter. Di sisi lain, institusi hukum sebagai bagian dari institusi sosial dituntut memperhatikan realitas sosial masyarakat yang menjadi obyek berlakunya hukum.

Satjipto Rahardjo dengan ajaran "Hukum Progresif"nya mengemukakan adanya tuntutan agar institusi hukum mengabdikan kepada manusia dalam bentuk kepedulian terhadap kepentingan dan kesejahteraan mereka.¹³⁴ Namun dalam negara otoriter, institusi hukum berada dalam posisi yang relatif mandiri berhadapan dengan masyarakat. Artinya tuntutan mengabdikan kepada masyarakat tergantung sepenuhnya kepada kemauan dan tafsir yang diberikan oleh institusi hukum kecuali masyarakat diberi peluang untuk memberikan masukan.

Posisi dilematis dari institusi pembentuk hukum ditempatkan oleh penganut aliran Strukturalis sebagai kendala yang dihadapi dalam setiap proses pembentukan hukum. Piers Beirne dan Richard Quinney, dua orang yang dapat dikelompokkan dalam aliran strukturalis, mengemukakan adanya 2 (dua) faktor yang mendatangkan pengaruhnya kepada pembentuk hukum, yaitu:

¹³⁴Rahardjo Satjipto, *Hukum Progresif: Penjelajahan Suatu Gagasan*, dalam *Majalah Newsletter, Kajian Hukum Ekonomi dan Bisnis*, Nomor 59, Desember, 2004, hlm. 2.

Pertama, faktor yang bersifat internal yaitu faktor yang muncul dari lingkungan negara termasuk dari institusi pembentuk hukum seperti sistem kepercayaan atau ideologi tertentu yang secara khusus dibentuk dan ditanamkan kepada seluruh institusi negara termasuk di bidang hukum, pola-pola rekrutmen orang-orang yang ditugasi bidang pembentukan hukum, dan kepentingan institusi pembentuk hukum itu sendiri.

Kedua, faktor yang bersifat eksternal yaitu faktor yang muncul dari lingkungan masyarakat yang terklasifikasi ke dalam 2 (dua) kelompok yaitu antara kelompok yang minoritas namun kuat secara ekonomis-politis dan kelompok yang mayoritas namun lemah secara ekonomis dan politis. Antara keduanya terdapat perbedaan mengenai peranan yang dapat dijalankan.

Berkenaan dengan kedua faktor tersebut, Piers Beirne dan Richard Quinney menulis:

"All state apparatuses (including legislatures) confront both internal and external constraints. Internal constraints are produced by specialized belief systems, recruitment patterns, and organizational requirements. There is also a broad of external constraints imposed on the state (apparatuses) as it fulfills its twin functions of accumulation and the generation of mass loyalty. In the discharge of these functions, the state must systematically regulate the antagonistic relation between capital and labor in the sphere of direct production, between monopoly capital

and small capital, and between skilled and unskilled labor".¹³⁵

Pandangan kedua penulis dikemukakan dalam kerangka memberikan perbandingan terhadap pandangan Instrumentalis. Para pengikut aliran Instrumentalis menekankan bahwa kebijakan pembangunan yang bias pada nilai dan kepentingan tertentu disebabkan pengaruh yang bersifat langsung dari tersubordinasinya aparat negara termasuk pembentuk hukum oleh kelompok tertentu yang dominan dalam masyarakat.

Aparat pembentuk hukum selalu berada dalam posisi yang tidak mandiri ketika berhadapan dengan kelompok dominan. Jika kelompok yang dominan adalah pemilik modal maka kebijakan dan ketentuan hukumnya akan diwarnai oleh nilai dan kepentingan mereka. Sebaliknya jika kelompok lain misalnya pekerja yang menempati posisi dominan, maka nilai dan kepentingan merekalah yang akan mendominasi substansi hukum.

Pandangan kedua penulis justeru memberikan dasar pemikiran bahwa aparat negara pembentuk hukum mempunyai kemandirian yang relatif berhadapan dengan tuntutan dari kelompok-kelompok dalam masyarakat. Namun demikian mereka selalu dihadapkan pada adanya hambatan-hambatan yang bersifat struktural yang menjadi faktor penyebab substansi hukum lebih cenderung mengakomodasi nilai dan kepentingan tertentu. Hambatan struktural

¹³⁵Piers Beirne, and Richard Quinney, *Editors' Introduction*, dalam : Piers Beirne and Richard Quinney: *Marxism and Law*, John Wiley & Sons, New York, 1982, hlm. 18-19.

itu dapat bersumber dari lingkungan internal birokrasi negara sendiri dan berasal lingkungan eksternal yaitu dari kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Hambatan struktural yang bersifat internal yaitu tuntutan nilai dan kepentingan yang muncul dari negara atau dari cabang birokrasi yang diberi kewenangan di sektor tertentu. Di negara berkembang seperti Indonesia yang sedang mengejar keteringgalannya di bidang pembangunan ekonomi, kendala internal tersebut meliputi:

Orientasi nilai dan kepentingan dalam pembangunan ekonomi. Negara dunia ke-III yang sedang mengejar ketertinggalan ekonominya dihadapkan secara dilematis pada pilihan nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan sebagai dasar dan tujuan pembangunan ekonominya. Pilihan itu ditentukan oleh ideologi pembangunan ekonomi yang menjadi acuannya yang dalam literatur selalu ditempatkan dalam pasangan-pasangan yang saling bertentangan,¹³⁶ yaitu antara kapitalisme dengan sosialisme atau antara ideologi pertumbuhan dengan pemerataan atau antara sosialisme dengan nasionalisme atau antara kapitalisme negara dengan kapitalisme oleh swasta atau konvergensi dari dua ideologi pembangunan yang ada dengan memberikan tekanan pada aspek-aspek tertentu.

Namun bagi penguasa negara berkembang seperti Indonesia, pilihan nilai dan kepentingan harus

¹³⁶M.Dawam Rahardjo, *Asumsi-Asumsi Ideologis Dari Model-Model Pembangunan Ekonom* (Makalah yang disampaikan pada Pembukaan Tahun Kuliah 1981/1982 Sekolah Tinggi Filsafat Driyakara, tanggal 10 Agustus 1981.

dilakukan sesuai dengan sikap dan keinginan politik dari rezim yang berkuasa. Pilihan terhadap nilai-nilai tertentu akan mendorong ke arah kepentingan tertentu yang ingin diwujudkan melalui pembangunan ekonomi atau pilihan pada kepentingan tertentu akan memerlukan dukungan dari nilai-nilai tertentu.

Oleh karena itu, jika: a. pilihan lebih ditekankan pada nilai sosial patembayan termasuk sikap rasional, efisien, persaingan, yang sejalan juga dengan keadilan distributif, maka kepentingan yang ingin diwujudkan lebih cenderung pada pencapaian pertumbuhan ekonomi. Untuk itu diperlukan, seperti yang dikatakan oleh O'Donnell, suatu nilai tambahan yaitu ketertiban yang sering dirumuskan dengan stabilitas politik dan sosial untuk menjamin agar proses pencapaian pertumbuhan ekonomi berjalan secara lancar tanpa hambatan yang datangnya dari gerakan protes masyarakat.¹³⁷

Pilihan lebih ditekankan pada nilai sosial paguyuban termasuk sikap kebersamaan, pemerataan, dan sejalan juga dengan keadilan komutatif atau keadilan korektif, maka kepentingan yang menjadi orientasinya adalah kesejahteraan masyarakat atau pemerataan kegiatan dan hasil usaha kepada sebanyak mungkin warga masyarakat.

Dalam kondisi negara berkembang yang dihadapkan pada kelangkaan sumber daya seperti modal dan manusia yang terampil, dua kelompok

¹³⁷Guillermo A O'Donnell,., *Tension in Bureucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy*, dalam David Collier : *The Authoritarianism in Latin America*" Princeton University Press, New Jersey, 1979, hlm. 293.

nilai dan kepentingan diatas berada dalam posisi yang saling bertentangan.¹³⁸ Artinya jika pilihan lebih ditekankan kepada pertumbuhan ekonomi maka ada kecenderungan kepentingan akan pemerataan kesejahteraan akan kurang mendapatkan perhatian. Hal ini disebabkan sumberdaya yang ada cenderung lebih terdistribusikan kepada kelompok masyarakat yang minoritas yang mempunyai keterampilan tinggi dan siap melaksanakan kegiatan pembangunan ekonomi.

Pembangunan melalui peranan kelompok yang minoritas terlebih dahulu diarahkan untuk memperbesar "kue ekonomi" melalui pertumbuhan ekonomi bersamaan dengan akumulasi modal. Pencapaiannya menuntut pelaku pembangunan ekonomi yang rasional, efisien, dan mampu bersaing dalam meningkatkan peranan dan hasilnya.

Sebaliknya jika pilihan lebih ditekankan pada pemerataan kesejahteraan melalui pemberian kesempatan berusaha kepada sebanyak mungkin orang, maka pertumbuhan ekonomi akan kurang mendapatkan perhatian. Hal ini disebabkan sumberdaya yang terbatas akan terdistribusi kepada sebanyak mungkin orang dengan tingkat kemampuan yang relatif rendah sehingga negara harus mensubsidi pembiayaan untuk meningkatkan kemampuan pelaku usaha. Akibatnya, peningkatan produksi akan berjalan lambat dibandingkan dengan penekanan pada pertumbuhan ekonomi.

Penanaman sikap loyal kepada semua institusi negara termasuk aparat pembentuk hukum terhadap

¹³⁸Mohtar Mas'oed, *op.cit*, hlm. 96.

pembangunan yang disertai dengan sistem insentif dan disinsentif. Kesuksesan pelaksanaan pembangunan ekonomi mempunyai arti yang penting bagi keberlangsungan rezim yang berkuasa. Untuk itu, pembangunan ekonomi dilaksanakan melalui pendistribusian program-program kepada cabang-cabang birokrasi. Masing-masing cabang birokrasi akan menerima beban peranan dan tugas berdasarkan sektor pembangunan. Dengan kata lain setiap sektor ditangani oleh satu cabang birokrasi baik menyangkut perencanaan, kebijakan, dan landasan hukum maupun pelaksanaannya.

Sektoralisasi pembangunan ekonomi yang demikian oleh Mohtar Mas'oe'd dinilai bahwa negara telah melakukan penyesuaian struktur kelembagaan birokrasi dan mekanisme kerjanya dengan dinamika pasar.¹³⁹ Hal ini menunjukkan birokrasi negara dibangun sejalan dengan dinamika kapitalisme untuk menyukkseskan pembangunan.

Peranan dan tugas sektor yang dibebankan itu berubah menjadi kepentingan yang eksklusif dari masing-masing cabang birokrasi yang mengembannya ketika kesuksesan pelaksanaannya oleh penguasa negara dikaitkan dengan keberlangsungan status keberadaan cabang birokrasi yang bersangkutan.¹⁴⁰ Sistem pemberian insentif dan disinsentif tampaknya menjadi satu instrumen tersendiri untuk mendorong institusi negara menyukkseskan pembangunan.

¹³⁹Mohtar Mas'oe'd, *Ibid*, hlm. 54.

¹⁴⁰Comer Bailey, *Political-Economy of Marine Fisheries Development in Indonesia*, dalam *Indonesia Journal*, No. 46, Oktober, 1988, hlm. 30.

Hal ini mengandung makna bahwa keberhasilan menyukseskan pembangunan akan menjadi dasar diperolehnya pengakuan terhadap keberadaan dan keberlangsungan statusnya dan sebaiknya kegagalan berarti suatu ancaman. Dalam konteks rczim orde baru, menurut Hamish McDonald, pola seperti ini merupakan kelanjutan kebijakan yang sudah dipraktikkan oleh Soeharto sejak menjadi pimpinan militer di Yogyakarta dan Jawa Tengah.¹⁴¹

Perubahan peranan menjadi kepentingan yang eksklusif telah mengembangkan sikap fanatik di antara cabang-cabang birokrasi. Mereka berusaha menyukseskan peranannya sebagai strategi mempertahankan keberadaannya dengan berbagai cara, termasuk melalui pembentukan hukum yang mendukung kesuksesan pelaksanaan bidang pembangunan yang diembannya.

Menurut Ernest Gellhom dan Barry B. Boyer, sektoralisme pembangunan yang mendorong munculnya sikap fanatik telah menyebabkan:¹⁴² Cabang birokrasi itu didalam menentukan pilihan substansi hukum kurang bersikap netral dan bebas karena telah dibebani oleh orientasi nilai dan kepentingan pembangunan. Terjadinya persaingan diantara cabang-cabang birokrasi pembentuk hukum yang dapat berakibat kurang menguntungkan bagi perkembangan hukum itu sendiri.

Hambatan struktural yang bersifat eksternal muncul dari dalam masyarakat berupa kondisi

¹⁴¹Hamish McDonald, *Soeharto's Indonesia*, The Dominion Press, Blackburn-Victoria, 1980, hlm. 29-32.

¹⁴²Ernest Gellhom, and Barry B. Boyer, *Administrative Law and Process*, West Publishing Co., Minnesota, 1981, hlm. 2.

pengelompokan sosial yang dikotomis. Kondisi demikian menjadi kendala bagi penentuan pilihan nilai-nilai dan kepentingan dari substansi hukum yang akan dibentuk. Pengelompokan sosial yang dikotomis dapat dilihat dari adanya kelompok-kelompok yang cenderung berada dalam posisi berkonflik. Di antaranya adalah pemilik modal dan pekerja, pelaku ekonomi besar dan pelaku ekonomi kecil, kelompok modern seperti pengusaha yang bergerak di bidang perkebunan, sektor industri, kawasan industri, pengembang perumahan dan kelompok yang tradisional seperti petani kecil, pelaku usaha informal di perkotaan yang cenderung tergusur terus-menerus masyarakat hukum adat.¹⁴³

Dilihat dari keberadaan masing-masing kelompok, mereka dapat ditempatkan sebagai kekuatan sosial yang berusaha memperjuangkan kepentingannya sendiri dengan cara mempengaruhi proses legislasi atau pembentukan hukum. Masing-masing kelompok cenderung menempatkan diri yang oleh Ralf Dahrendorf dikelompokkan sebagai kelompok-kelompok kepentingan¹⁴⁴ atau yang oleh Hans Dieter Evers dan Tilman Schiel disebut sebagai kelompok strategis.¹⁴⁵ Kelompok-kelompok tersebut mengembangkan kesadaran tentang perbedaannya dengan kelompok yang lain yang mengancam

¹⁴³Dianto Bahriadi, *Pembangunan, Konflik Pertanahan, dan Resistensi Petani*, dalam Noor Fauzi : *Tanah dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, hlm. 71;

¹⁴⁴Ralf Dahrendorf, *Konflik dan Konflik Dalam Masyarakat Industri*, Cv Rajawali Pers, Jakarta, 1986, hlm. 220-231.

¹⁴⁵Hans Dieter Evers, dan Tilman Schiel, *Kelompok-Kelompok Strategis : Studi Perbandingan Negara Birokrasi dan Pembentukan Kelas diDunia Ketiga*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 9-13.

kepentingannya, merumuskan secara tegas tujuan yang ingin dicapai dan mengembangkan strategi untuk memperjuangkan kepentingannya terutama dalam kerangka mempengaruhi proses pembentukan kebijakan dan hukum yang terkait dengan kepentingan mereka.

Dari 2 (dua) kelompok hambatan struktural yang telah diuraikan di atas, hambatan yang datang dari internal negara mempunyai pengaruh yang dominan terhadap proses pembentukan hukum. Hal ini di samping disebabkan oleh karena lembaga pembentuk hukum merupakan bagian institusi negara secara keseluruhan, juga karena pembangunan telah berubah dari sekedar sebagai cara menjadi suatu ideologi. Penguasa negara berkembang yang dihadapkan pada keterbelakangan dan kemiskinan bangsa dan negaranya telah menempatkan pembangunan ekonomi sebagai satu-satunya jalan untuk mengentaskan diri dari kondisi tersebut.

Pembangunan ekonomi bukan hanya sebagai suatu cara melakukan perubahan dari kondisi keterbelakangan ke arah kondisi kemajuan atau dari kondisi yang tradisional ke arah kehidupan yang lebih modern, namun pembangunan ekonomi sudah berubah statusnya menjadi suatu ideologi baru. Pembangunan sebagai ideologi telah diyakini sebagai satu-satunya dasar dan pengarah bagi perilaku pengambil kebijakan dan pembentuk hukum serta masyarakat secara keseluruhan jika tujuannya dikehendaki dapat dicapai dalam tentang waktu yang direncanakan.

Perubahan pembangunan menjadi suatu ideologi baru di antara ideologi kapitalisme dan

sosialisme dapat dicermati dari muncul dan menyebarnya konsep "developmentalism" atau pembangunanisme terutama di negara-negara Dunia Ketiga.¹⁴⁶ Pembangunanisme merupakan suatu ideologi yang mendorong perilaku semua orang atau kelompok secara organik yaitu melalui pembagian kerja yang jelas, immanen yaitu yang harus dipertahankan keberlangsungannya, yang mengarah pada suatu tujuan tertentu dan kumulatif yaitu pelaksanaan dan pencapaian tujuannya harus selalu meningkat.¹⁴⁷

Di Indonesia, gagasan tentang pembangunanisme memang belum secara implisit dinyatakan selama era Orde Lama, namun dengan adanya Rencana Pembangunan Semesta Berencana Delapan Tahun yang dituangkan dalam TAP MPRS Nomor II/MPRS/1960 tersirat adanya ideologi pembangunan yang berbasis pada sosialisme meskipun arahnya berbeda dengan ideologi pembangunanisme yang bersumber dari kapitalisme. Pembangunanisme mulai secara eksplisit dikembangkan sejak akhir dekade 1960 'an melalui sejumlah kaum intelektual yang lebih menitikberatkan pada kegiatan pembangunan ekonomi dibandingkan dengan persoalan politik.

Menurut Mohtar Mas'oed, di antara kaum intelektual pendukung Orde Baru terdapat pertentangan antara yang ingin menitikberatkan pada pembangunan politik yang lebih demokratis dan partisipatoris dengan yang lebih menghendaki

¹⁴⁶Saiful Arif, *Menolak Pembangunanisme*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 16-17.

¹⁴⁷Dawam M Rahardjo, *loc.cit.*

pembangunan ekonomi.¹⁴⁸ Kelompok kedua kemudian lebih berpengaruh dan mengembangkan suatu ideologi yang membenarkan pengorbanan pembangunan politik demi untuk menjalankan pembangunan ekonomi.

Dalam kaitannya dengan ideologi pembangunanisme ini, Ali Murtopo sebagai salah seorang tokoh Orde Baru menyatakan bahwa pembangunan merupakan suatu keharusan yang harus dilaksanakan melalui modernisasi dengan kecepatan tertentu di semua bidang termasuk perubahan nilai sosial yang menjadi pengarah perilaku masyarakat.¹⁴⁹

Tekanan pada keharusan menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi bukan hanya sekedar sarana atau cara untuk mewujudkan keinginan tertentu, namun pembangunan ekonomi sudah ditempatkan sebagai satu-satunya pilihan yang memaksakan perilaku tertentu kepada masyarakat atau dengan kata lain sudah ditempatkan sebagai ideologi. Berkenaan dengan perubahan sikap dan perilaku semua komponen dalam negara sebagai dampak ideologisasi pembangunan, Arief Budiman memberikan gambaran yang tepat yaitu:

"Negara hanya berbicara tentang peningkatan produksi. Negara tidak senang bila rakyatnya berbicara hal-hal diluar pembangunan ekonomi. Tugas rakyat adalah bekerja dan mensukseskan pembangunan ekonomi Negara muncul sebagai sebuah mesin birokrasi yang hanya punya satu tujuan:

¹⁴⁸Mohtar Mas'oed, *op.cit*, Jakarta, hlm. 145-146.

¹⁴⁹Ali Murtopo, *The Acceleration and Modernization of 25 Years' Development*, Yayasan Proklamasi -CSIS, Jakarta, 1972, hlm. 48-54.

peningkatan produksi ekonomi. Untuk mengamankan jalannya tujuan ini, negara menjadi otoriter karena pembangunan ekonomi membutuhkan adanya stabilitas politik".¹⁵⁰

Perubahan pembangunan menjadi suatu ideologi tentu menuntut kepatuhan semua aparat lembaga pemerintah termasuk lembaga pembentuk hukum. Pilihan orientasi nilai dan kepentingan dalam pembangunan ekonomi harus menjadi dasar dan acuan dalam proses pembentukan hukum. Pembentuk hukum tidak mempunyai pilihan lain kecuali harus berpedoman kepada pilihan nilai dan kepentingan tertentu yang ada dalam kebijakan pembangunan ekonomi.

Adanya pengaruh yang kuat tersebut menurut David M. Trubek akan menghadapkan pembentuk hukum pada suatu pertentangan antara nilai dasar dalam hukum sendiri dengan nilai yang didesakkan oleh kebijakan pembangunan ekonomi, antara kepentingan untuk menempatkan kesamaan kedudukan bagi semua orang dengan keperluan untuk memberikan perlakuan istimewa kepada kelompok-kelompok tertentu yang diinginkan oleh kebijakan pembangunan ekonomi.¹⁵¹ Untuk itulah, negara melakukan kooptasi terhadap lembaga pembentuk hukum agar mereka mudah mengadaptasi terhadap pilihan nilai dan kepentingan yang menjadi orientasi pembangunan ekonomi.

¹⁵⁰Arief Budiman, *Negara dan Pembangunan : Studi Tentang Indonesia dan Korea Selatan*, Yayasan Padi dan Kapas, Salatiga, 1991, hlm. 14-15.

¹⁵¹David M., *op.cit*, hlm. 38.

Pengaruh yang kuat dari faktor internal negara telah menyebabkan pembentuk hukum lebih mendasarkan pada pilihan nilai dan kepentingan dari pembangunan ekonomi dalam mengembangkan substansi hukum. Sebaiknya pembentuk hukum lebih mempunyai kemandirian yang relatif berhadapan dengan kelompok-kelompok masyarakat yang terpolarisasi dalam 2 (dua) kelompok yang saling bertentangan. Artinya pembentuk hukum tidak harus terpengaruh oleh tuntutan kepentingan yang didesakkan oleh kelompok-kelompok kepentingan yang ada dalam masyarakat.

Bahkan seperti dinyatakan oleh David A. Gold, Clarence Y, dan Erik Olin Wright,¹⁵² pembentuk hukum seperti halnya penguasa negara secara keseluruhan dapat mengendalikan dan menentukan kelompok yang dikehendaki berpartisipasi dalam pencapaian tujuan pembangunan dan bentuk fasilitas serta jangka waktu fasilitas itu diberikan untuk memelihara keberlangsungan pembangunan dalam jangka panjang. Kelompok-kelompok kepentingan dalam batasan tertentu diberi kesempatan menyampaikan kepentingannya, namun pembentuk hukum tetap menjadi aktor sentral yang mandiri untuk melakukan pilihan antara menolak atau mengakomodasi tuntutan tersebut.

Dalam konteks Indonesia, R. William Liddle menulis sebagai berikut:

¹⁵²David A Gold, Clarence Y, dan Erik Olin Wright, *Recent Developments in Marxist Theories of the Capitalist State*, dalam *Monthly Review*, October, 1975, hlm. 37-38.

"central government officials are the key agricultural policymakers. Other significant actors include local officials, organized and unorganized producers, intermediaries, consumers, the press, and intellectual community have also decisive role (but) the influence that groups outside the top power holders exert on the decision-making process is often indirect or heavily dependent upon the perceptions, beliefs, and interest of insiders (government officials).¹⁵³

Tulisan Liddle memperkuat pandangan tentang kedudukan negara Indonesia termasuk lembaga pembentuk hukum yang relatif otonom, yang menurut Alavi sebagaimana dikutip oleh Snyder sudah terbentuk sejak periode kolonial dan semakin diperkuat ketika negara Dunia Ketiga mengalami kemerdekaan.¹⁵⁴ Kedudukan yang demikian didasarkan kepada beberapa asumsi, yaitu:

- (1) negara berkembang yang otoriter cenderung mengembangkan nilai dan kepentingannya sendiri terlepas dari nilai dan kepentingan yang diinginkan oleh kelompok-kelompok dalam masyarakat;
- (2) negara dan cabang-cabang birokrasinya merupakan institusi yang aktif dalam memperjuangkan dan mewujudkan kepentingannya dengan cara melakukan intervensi pengaturan terhadap hampir seluruh sektor kehidupan masyarakatnya;
- (3) meskipun negara bersikap proaktif dan intervensionis, namun ia tetap menyadari keterbatasannya di bidang pendanaan dan sumberdaya manusia

¹⁵³R. William Liddle, *The Politics of Shared Growth, Some Indonesian Cases*, dalam *Comparative Politics Journal*, January, 1987, hlm. 129.

¹⁵⁴Francis G Snyder, *Law and Development in the Light of Dependency Theory*, dalam *Law and Society Review*, Volume 14, No.3, 1980, hlm. 767-768.

yang berkemampuan. Untuk itulah negara membuka diri untuk masuknya partisipasi dari kelompok-kelompok tertentu yang mampu mewujudkan tujuan pembangunannya.

Untuk menentukan kelompok yang akan diberi kesempatan berpartisipasi, institusi pembentuk kebijakan pembangunan termasuk lembaga pembentuk hukumnya melakukan pengklasifikasian terhadap kelompok-kelompok kepentingan berdasarkan potensi kontribusinya bagi pencapaian tujuan pembangunan. Bagi kelompok yang berpotensi memberikan kontribusinya dapat digolongkan sebagai kelompok kontributif, sedangkan kelompok yang berpotensi tidak atau kurang memberikan kontribusi atau bahkan cenderung mendatangkan hambatan dapatlah diklasifikasi sebagai kelompok non-kontributif. Kelompok kepentingan mana yang masuk dalam klasifikasi tersebut tergantung pada pilihan orientasi kepentingan dan nilai dalam pembangunan ekonomi.

Jika orientasi kepentingan pembangunan ekonomi lebih menitikberatkan pada pemerataan dengan pilihan nilai sosial paguyuban, maka mayoritas warga masyarakat yang lemah secara ekonomilah yang masuk dalam kelompok kontributif sedangkan kelompok minoritas yang kuat digolongkan sebagai kelompok non-kontributif. Sebaliknya jika orientasi pembangunan ekonomi lebih menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi dengan nilai sosial patembayan sebagai pilihannya, maka kelompok masyarakat minoritas mampu bersaing berprestasi dan efisien sebagai kelompok kontributif sedangkan mayoritas yang lemah cenderung ditempatkan dalam kelompok non-kontributif.

Upaya untuk memberikan akses kepada kelompok kontributif dan mengurangi peranan dari kelompok non-kontributif ditempuh dengan mengembangkan strategi-strategi tertentu yang oleh Guillermo A.O'Donnell¹⁵⁵ dan Alfred Stepan¹⁵⁶ disebut sebagai strategi stasis yang cenderung eksklusif dan privatisasi yang cenderung inklusif. Melalui strategi stasis, negara melakukan upaya agar kelompok tertentu terutama kelompok non-kontributif ter-subordinasi terhadap kemauan dan pengawasan negara. Negara menempatkan kelompok-kelompok masyarakat dibawah kontrol atau pengawasan birokrasi negara untuk mencegah tindakan yang menghambat pencapaian tujuan pembangunan.

Untuk itu, negara memberlakukan kebijakan yang eksklusif dengan cara tidak mengakomodasi kepentingan atau tuntutan kelompok tertentu atau menetapkan aturan yang bersifat represif kepada mereka. Sebaliknya melalui strategi privatisasi, negara membuka peluang bagi kelompok kontributif untuk memasuki dan berperan dalam kegiatan sektor tertentu. Dalam hal ini, negara menerapkan kebijakan yang inklusif dengan menetapkan aturan-aturan yang mengakomodasi, mendorong, dan memfasilitasi kegiatan dan kepentingan mereka dalam sektor kegiatan tersebut. Ketika strategi privatisasi dilaksanakan, negara membuka diri untuk menerima pengaruh dari kelompok-kelompok di luar dirinya.

¹⁵⁵O'Donnell Guillermo A., *Corporatism and The Question of the State*, dalam James M. Malloy: *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*" University ofPettsburgh Press, Pettsburgh, 1977, hlm. 67-76.

¹⁵⁶Alfred Stepan, *The State and Society : Peru in Comparative Perspective*, Princeton University Press, New Jersey, 1978, hlm. 73-89.

Disinilah letak dari pemikiran relativitas kemandirian negara.

Dengan mengacu kepada kepentingan tersebut di atas apabila dikaitkan dengan *Grand Range Theory* adalah Teori Negara Hukum, maka dalam penerapan Deponering terhadap kasus ke 2 (dua) orang komisioner Komisi Pemberantas Korupsi (KPK) Abraham Samad dan Bambang Widjayantoadalah bentuk penyimpangan yang dilakukan oleh Pemerintah lewat Jaksa Agung untuk melakukan Deponering terhadap kasus mereka.

Pemerintah terkesan hanya ingin mencari "aman" dalam artian tidak menjadi sorotan publik mengenai penyelesaian kasus tersebut, walaupun dalam ketentuan hukum pemerintah telah melakukan diskriminasi terhadap warga masyarakat.

Dengan mengutip pendapat dari A.V. Dicey yang mengemukakan pengertian ketiga unsur negara hukum di atas, supremasihukum atau *supremacy of law* diartikan bahwa tak seorang pun yang dapat dihukum atau secara hukum dapat dibuat menderita tubuh atau harta bendanya kecuali atas pelanggaran hukum tertentu yang tertuang dalam tata cara hukum biasa di hadapan pengadilan umum negara. Persamaan di depan hukum atau *equality before the law* artinya bahwa setiap orang apa pun pangkat atau kondisinya tunduk pada hukum biasa yang merupakan lingkup dan berada di dalam yurisdiksi mahkamah biasa.

Secara sederhana, dikatakan bahwa *equality before the law* atau persamaan di depan hukum, berarti bahwa semua warga, baik selaku pejabat negara maupun sebagai individu biasa tunduk pada hukum yang sama dan diadili di pengadilan biasa yang sama.

Jadi setiap warga negara sama kedudukannya di hadapan hukum dan apabila ia melanggar hukum, baik selaku pribadi atau individu maupun selaku pejabat negara, ia akan diadili dengan hukum yang sama dan dalam pengadilan yang sama pula.¹⁵⁷

Due process of law artinya bahwa konstitusi dijiwai oleh *rule of law* dengan alasan-alasan bahwa prinsip-prinsip umum konstitusi (misalnya, terkait dengan hak akan kebebasan pribadi, atau hak untuk mengadakan rapat umum) yang merupakan hasil keputusan yudisial yang menentukan hak-hak individu pada kasus tertentu yang dibawa ke muka pengadilan atau secara sederhana dapat dikatakan bahwa *due process of law* diartikan segala tindakan negara harus berdasar atas hukum dan tidak ada suatu tindakan apa pun yang tidak memiliki dasar hukum.¹⁵⁸

Sementara itu, dalam "*The International Commission of Jurists*" telah ditent ukan tiga prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum, yang meliputi:

1. Negara harus tunduk pada hukum;
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu; dan
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Muhammad Tahir Azhary dengan mengambil inspirasi dan sistem hukum Islam, mengajukan pandangan bahwa ciri-ciri nomokrasi atau Negara Hukum yang baik itu mengandung sembilan prinsip,

¹⁵⁷A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution (Pengantar Studi Hukum Konstitusi)*, diterjemahkan oleh Nurhadi, Nusa Media, Bandung, 2007, hlm. 254-259

¹⁵⁸Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 235-238.

yang meliputi:

1. prinsip kekuasaan sebagai amanah;
2. prinsip musyawarah;
3. prinsip keadilan;
4. prinsip persamaan;
5. prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
6. prinsip peradilan yang bebas;
7. prinsip perdamaian;
8. prinsip kesejahteraan; dan
9. prinsip ketaatan rakyat.¹⁵⁹

Dengan demikian dalam kasus Abraham Samad dan Bambang Widjayanto ini seharusnya penerapan Deponeering yang merupakan kewenangan Jaksa Agung tidak harus diterapkan atau melakukan SP3. Sudah saatnya kepentingan umum yang dimaksud dalam kasus ini tidak tidak menjadi suatu kewajiban untuk di Deponeeringkan atau tidak ada yang merugikan masyarakat apabila kasus terhadap kedua orang tersebut tetap dilanjutkan atau diadili. Apabila melihat kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 35 C Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan yang lain dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lain.

Dalam hal ini tidak berarti bahwa ada kewerdaan atau hierarkhi yang tetap antara kepentingan yang termasuk kepentingan umum dan

¹⁵⁹Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 64.

kepentingan lainnya. Mengingat akan perkembangan masyarakat atau hukum maka apa yang pada suatu saat merupakan kepentingan umum pada saat lain bukan merupakan kepentingan umum. Makam yang merupakan bidang kepentingan umum (Inpres Nomor 9 Tahun 1973) pada suatu saat nanti dapat digusur untuk kepentingan umum yang lain.

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).

Secara teoretis dapatlah dikatakan bahwa kepentingan umum merupakan *resultante* hasil menimbang-nimbang sekian banyak kepentingan-kepentingan di dalam masyarakat dengan menerapkan kepentingan yang utama menjadi 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. Tiap-tiap 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.

RM. Sudikno Mertokusumo¹⁶⁰ menyatakan bahwa, seyogyanya kepentingan umum dalam peraturan perundang-undangan tetap dirumuskan secara umum, luas. Kalau 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/fleksibel karena penerapan atau penafsirannya oleh hakim berdasarkan kebebasannya, dapat secara kasuistis disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan keadaan.

Berdasarkan uraian sebelumnya dapat diketahui bahwa pengertian kepentingan umum adalah lebih luas dan mencakup kepentingan hukum, karena bukan saja didasarkan atas alasan-alasan hukum semata-mata tetapi juga didasarkan atas alasan-alasan lain, yang antara lain alasan kemasyarakatan, alasan kepentingan keselamatan negara dan pada saat ini juga meliputi faktor kepentingan tercapainya pembangunan nasional.

Dalam mendasarkan pertimbangan dan penilaiannya Jaksa Agung akan melihatnya pula dari

¹⁶⁰RM Sudikno Mertokusumo, *Kepentingan Umum*, Kertas Kerja untuk Didiskusikan di Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Jakarta, 17 Maret 2008

segi kepentingan masyarakat luas dan terutama dari segi falsafah hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila, sebagai Dasar Negara yang mengutamakan sikap dasar untuk mewujudkan keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam hubungan sosial antara manusia pribadi dengan manusia-manusia lainnya untuk mencapai/memperoleh kepentingannya.

Dari uraian di atas jelas bahwa kebijaksanaan penuntutan untuk kepentingan umum dipercayakan dan dipertanggungjawabkan kepada Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi, dan adanya asas oportunitas merupakan lembaga yang dibutuhkan dalam penegakan hukum demi menjamin stabilitas dalam suatu Negara Hukum seperti halnya Republik Indonesia ini.

In concreto 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 dari peristiwa, keadaan, waktu dan tempat serta pandangan daripada masing-masing orang. Lebih-lebih dalam masyarakat kita sekarang ini, yang masih dalam pertumbuhan dan proses pembangunan di segala lapangan hidup politik, sosial, ekonomi dan hukum kebanyakan amat sukar untuk dengan tegas menentukan kriteria "kepentingan umum." Hanya dengan suatu kearifan yang tinggi dan kebijaksanaan yang terpuji dalam memperhatikan keadaan masyarakat serta memahami kesadaran hukum dalam masyarakat luas secara seksama yang dapat diperoleh karena pengalaman

serta bahan-bahan yang luas memungkinkan dengan hati-hati didekari pengertian "kepentingan umum" itu.

Adapun *Middle Range Theory* dalam penelitian ini adalah teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Friedman yang terdiri dari tiga elemen atau aspek dan sistem hukum, yaitu: *Structure*, *substance* dan *legal culture*.

Structure adalah menyangkut lembaga yang berwenang membuat dan melaksanakan undang-undang, dalam hal ini DPR dan Pemerintah.

Aspek kedua adalah substansi yaitu materi/bentuk dari peraturan perundang-undangan, telah diatur dalam hukum positif yang berlaku, yaitu antara lain Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Pasal 35 c dan undang-undang lain yang berkaitan, akan tetapi dalam praktiknya tidak sebagaimana mestinya terutama yang menyangkut penerapan *Deponering*.

Aspek ketiga adalah *legal culture*, yaitu sikap orang terhadap hukum dan sistem hukum yaitu menyangkut kepercayaan akan nilai, pikiran, atau ide dan harapan mereka.

Dikaitkan dengan fungsi sistem hukum dari Friedman yaitu fungsi hukum sebagai *social control*, dan fungsi hukum sebagai *dispute settlement*, maka kalau dihubungkan dengan kasus yang terjadi terhadap Abraham Samad dan Bambang Widjayanto adalah merupakan suatu kesalahan dalam penerapan hukum yang berlaku, mengingat prinsip-prinsip negara hukum dalam proses peradilan dan penerapan *rule of law* tidak seperti diharapkan.

Sedangkan *applied range theory* dalam penelitian ini adalah teori sistem peradilan pidana. Dasar teoritis dari *Applied Range Theory* yang digunakan oleh

peneliti adalah *due process* dan *crime control* merupakan model normatif peradilan yang bertolak belakang, memiliki tujuan tertentu dan berbeda secara fundamental, baik dari persoalan nilai atau kepentingan yang hendak dicapai.

Herbert Packer¹⁶¹ menguraikan tentang model-model normatif dari proses pemeriksaan perkara pidana, bahwa suatu pendekatan pragmatis atas pertanyaan mendasar mengenai tujuan baik dari bernilai hukum pidana memerlukan suatu penyelidikan secara umum tentang apakah suatu pidana merupakan suatu kendali sosial yang memiliki kecepatan tinggi atau rendah dalam penyelidikan lanjutan dan bersifat khusus mengenai kemampuan untuk mengatasi perilaku antisosial. Bertitik tolak dari kedua prasyarat tersebut diperlukan suatu pemahaman mengenai *criminal process* dan *criminal sciences*.

Cara untuk melaksanakan tugas tersebut di atas dengan mengabstraksi kenyataan dan membangun sebuah model, yang hendak dibangun adalah: 1) model yang memiliki kegunaan sebagai indeks dari suatu pilihan nilai masa kini tentang bagaimana suatu sistem diimplementasikan; 2) model yang terbentuk dari usaha untuk membedakan secara tajam hukum dalam buku teks dan mengungkapkan seakurat mungkin apa yang sedang terjadi dalam kehidupan nyata sehari-hari; dan 3) model yang dapat dipergunakan untuk mengenali secara eksplisit pilihan nilai yang melandasi rincian suatu *criminal process* dan *criminal sciences*. Bentuk model yang cocok

¹⁶¹Herbert Packer, *The Limits of the Criminal Sanction*, (Stanford University Press, Stanford California, 1968), hlm. 152-153.

untuk mencapai ketiga hal tersebut adalah model normatif.

Herbert Packer¹⁶² menegaskan bahwa akan ada lebih dari suatu model normatif, tetapi tidak akan lebih dari dua model saja. Kedua model tersebut merupakan (*antinomy*) yang normatif dari lubang terdalam hukum pidana. Kedua model ini disebut *the due process model* dan *the crime control model*.

Pada sisi *crime control model* lebih menekankan cara kerja efisien, cepat, dengan maksud untuk memperoleh pengakuan, adapun *due process* mengutamakan kesesuaian dalam kegunaan sanksi pidana. Kedua model tersebut dilandasi beberapa nilai berikut:¹⁶³

Nilai-nilai yang melandasi *the crime control model* adalah:

- a. tindakan represif terhadap suatu tindakan kriminal merupakan fungsi terpenting dari suatu proses peradilan;
- b. perhatian utama harus ditujukan kepada efisiensi suatu penegakan hukum untuk menyeleksi tersangka, menetapkan kesalahannya dan menjamin atau melindungi hak tersangka dalam proses peradilannya;
- c. proses kriminal penegakan hukum harus dilaksanakan berlandaskan cepat (*speedy*) dan tuntas (*finality*). Model yang dapat mendukung proses penegakan hukum tersebut adalah model administratif dan menyerupai model manajerial;

¹⁶²Kusparmono Irsan, *Proses Penegakan Hukum di Indonesia*, GBHN Departemen Kehakiman, Jakarta, 1998, hlm. 7.

¹⁶³Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Binacipta, Bandung, 1996, hlm. 19-20.

- d. asas praduga bersalah atau *presumption of guilty* akan menyebabkan sistem ini dilaksanakan secara efisien;
- e. proses penegakan hukum harus menitikberatkan pada kualitas temuan-temuan fakta administratif karena temuan tersebut akan membawa ke arah: (1) pembebasan seorang tersangka dari penuntutan; atau (2) kesediaan tersangka menyatakan dirinya bersalah atau *plead of guilty*.

Nilai yang melandasi *the due process model* adalah:

- a. kemungkinan adanya faktor kelalaian yang sifatnya manusiawi atau *human error* menyebabkan model ini menolak *informal fact finding process* sebagai cara untuk menetapkan secara *definitif factual guilt* seseorang. Model ini hanya mengutamakan *formal-adjudicative* dan *adversary fact finding*. Hal ini berarti dalam setiap kasus tersangka harus diajukan ke muka pengadilan yang tidak memihak dan diperiksa sesudah tersangka memperoleh hak yang penuh untuk mengajukan pembelaannya;
- b. model ini menekankan kepada pencegahan (*preventif measures*) dan menghapuskan sejauh mungkin kesalahan mekanisme administrasi peradilan;
- c. model ini bertitik tolak dari nilai bersifat anti terhadap kekuasaan, sehingga model ini memegang teguh doktrin *legal guilt*;
- d. gagasan persamaan dimuka hukum atau "*Equality before the law*" lebih diutamakan;
- e. *due process model* lebih mengutamakan kesusilaan dan kegunaan sanksi pidana (*criminal sanction*).

Proses pemeriksaan perkara pidana yang dilandasi oleh *due process* merupakan bentuk birokrasi administrasi, di Indonesia diharapkan dapat diwujudkan melalui aturan KUHAP. Model aturan yang ditawarkan adalah prosedur ketat, manusiawi, yang didukung oleh sikap batin (penegak hukum) untuk menghormati hak warga masyarakat.¹⁶⁴ Namun kenyataan, formulasi aturan model demikian lazim tidak memperlihatkan hubungan signifikan terhadap komitmen dalam praktik, menyangkut persoalan substantif sering dikesampingkan, yang berakhir hanya muncul prosedur formal semata. Aturan seringkali menjadi proses ritual terbatas mengenai tahapan tertentu yang harus dilalui dan dipegang teguh, sebagaimana dikemukakan Abraham Blumberg berikut:

“Birokrasi *due process* ... ditandai dengan cara sederhana dan formalitas belaka dari proses tradisional tetapi tidak menyentuh substansinya, terdiri dari strategi-strategi dan dalil-dalil yang digunakan untuk menyusun pembelaan atas kesalahan, dan hal itu menjadi sistem kebenaran yang hidup dalam pengadilan pidana ...”¹⁶⁵

Pandangan di atas senada dengan I.S. Susanto, yang menyatakan:

... Pengadilan tidak mampu mengangkat isu keadilan seperti yang diharapkan masyarakat. Para hakim memproses sebuah perkara secara formalitas saja.

¹⁶⁴Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-batas Toleransi)*, Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1993, hlm. 6.

¹⁶⁵Abraham Blumberg, *Op.Cit.*, hlm. 4.

Sehingga keputusannya pun hanya formal saja. Padahal yang diinginkan masyarakat adalah hal yang sangat substansial, bukan sekedar aturan formal.¹⁶⁶

Pada bagian historis telah penulis sampaikan bahwa sejak jaman penjajahan Belanda pelaksanaan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum sudah menjadi kebiasaan dalam hukum acara pidana Indonesia. Hal tersebut dipertegas dalam penjelasan Pasal 46 Herzien Inlandsch Reglement (H.I.R) Atau Reglemen Indonesia yang Diperbaharui (R.I.B.) yang menyatakan :

"Pada hakekatnya dalam menggerakkan aparat kehakiman Penuntut Umum lebih berperan dari pada Hakim. Meskipun nyata ada suatu peristiwa pidana dilakukan oleh seseorang, Penuntut Umum berwenang untuk menghentikan perkaranya, jika untuk kepentingan umum lebih baik perkara itu tidak dilanjutkan ke muka pengadilan. Wewenang ini biasa disebut pula wewenang untuk "mendeponir" (menyimpan) suatu perkara, dan diberikan kepada Penuntut Umum berdasarkan atas prinsip oportunitas yang berlawanan dengan prinsip legalitas. Berdasarkan kebiasaan (hukum yang tidak tertulis)".¹⁶⁷

Meskipun sejak awal kemerdekaan Republik Indonesia Tahun 1945 belum ada undang-undang yang mengatur mengenai wewenang tersebut, Kejaksaan sebagai lembaga penuntutan di Indonesia secara internal telah mengatur perihal penyampingan perkara pidana, diantaranya Surat Edaran Jaksa Agung pada Mahkamah Agung Indonesia Nomor

¹⁶⁶Suara Merdeka, Jum'at, 6 Oktober 2000.

¹⁶⁷R. Soesilo, *RIB/HIR Dengan Penjelasan*, Bogor, Politeia, 1995, hlm. 32.

Dbk/1942/8 tanggal 8 Juni 1959 tentang Penyampingan Perkara dan Penyegahan Penuntutan Perkara Pidana Dengan Jalan Menjatuhkan Denda Damai (*Schikking*).

Hingga kemudian wewenang tersebut dinyatakan secara formil dalam suatu undang-undang, yakni:

1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia.

Wewenang Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum tercantum dalam Pasal 8 yang berbunyi "Jaksa Agung dapat menyampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum". Dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan :

Ditekankan dalam pasal ini, bahwa dilingkungan kejaksaan Jaksa Agung yang 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 menyampingkan perkara yang menyangkut kepentingan umum, Jaksa Agung senantiasa bermusyawarah dengan pejabat-pejabat tertinggi yang ada sangkut pautnya dengan perkara tersebut misalnya antara lain: Menteri/Kepala Kepolisian Negara, Menteri Keamanan Nasional, bahkan juga sering kali langsung kepada Presiden/Perdana Menteri.

Penggalan penjelasan Pasal 8 yang menyatakan:

“..dalam menyampingkan perkara yang menyangkut kepentingan umum, Jaksa Agung senantiasa bermusyawarah dengan pejabat-pejabat tertinggi yang ada sangkut pautnya dengan perkara tersebut misalnya antara lain: Menteri/Kepala Kepolisian Negara, Menteri Keamanan Nasional, bahkan juga sering kali langsung kepada Presiden/ Perdana Menteri”.

Memang menjadi penekanan, bahwa penyampingan perkara demi kepentingan umum dilakukan Jaksa Agung setelah bermusyawarah terlebih dahulu dengan pejabat tinggi, sebagaimana dinyatakan oleh Jaksa Agung Gunawan pada saat pembahasan wewenang tersebut dalam Rancangan Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia :

“Mengenai penyampingan perkara, saudara Ketua yang terhormat, sudah barang tentu Jaksa Tinggi sekarang ini hanya pembantu Presiden, jadi segala sesuatu yang mengenai penyampingan perkara sudah barang tentu dipelajari oleh Jaksa Agung dan menteri/Kepala Kepolisian Negara dan akhirnya dalam prakteknya Menteri Keamanan Nasional. Ketiga menteri yang saya sebutkan itu adalah sebagai pembantu presiden, bersama-sama dengan P.J.M. Presiden selaku Perdana Menteri memutuskan perkara-perkara yang amat penting, yang tidak perlu saya sebutkan kejadian baru-baru ini”.¹⁶⁸

¹⁶⁸Risalah sidang DPR GR persidangan III Rapat Gabungan segenap komisi ke-11 Hari senin, 29 Mei 1961 jam 10.00 WIB. Ketua I.GG. Subamia wakil Ketua M.H. Loekman dan sekretaris Mr. Djoko Sumarjono. Dihadiri oleh 202 anggota, hlm. 30.

Kemudian wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum tersebut memang ditujukan untuk perkara-perkara yang besar yang membutuhkan Jaksa Agung untuk menyelesaikannya, sebagaimana dinyatakan oleh Jaksa Agung Gunawan :

“Mereka ini tidak memikirkan pencurian-pencurian, misalnya ubi, pencurian tebu dan sebagainya, akan tetapi didalam prakteknya hal ini antara Menteri/Kepala Kepolisian Negara dan kami sendiri akan dikeluarkan instruksi bersama setelah undang-undang Pokok Kepolisian dan Undang-undang Pokok Kejaksaan ini diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, agar supaya anak buah di masing-masing daerah itu berdamai”.¹⁶⁹

Pernyataan tersebut diberikan untuk menjawab pertanyaan Dahlan Kahar salah satu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia.

Selain itu, dinyatakan pula pada saat pembahasan wewenang tersebut dalam Rancangan Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, bahwa seperti halnya putusan pengadilan, tidak diperlukan pengumuman khusus tentang perkara yang dikesampingkan demi kepentingan umum, namun masyarakat berhak untuk mengetahui,

¹⁶⁹ *Ibid.*

sebagaimana dinyatakan oleh Gunawan Menteri/ Jaksa Agung :

"...dan umumnya tidak ada pengumuman dari penyampingan perkara itu, akan tetapi pengumuman kepada yang bersangkutan, ada. Sebab saudara ketua, pengadilan pun, tiap-tiap putusan dari sesuatu perkara tidak mengumumkannya dalam surat-surat kabar, umpamanya si A dihukum sekian tahun, Pengadilan tidak memasang abverensi, tetapi yang memasukkan dalam surat-surat kabar itu ialah wartawan. Jadi secara resmi Pengadilan tidak pernah mengumumkan keputusan-keputusan perkara dan kejaksaan juga tidak memasang putusan-putusan tersebut dalam advertensi, misalnya si A lantaran tindakan ekonomi dihukum sekian tahun..."¹⁷⁰

Setelah itu secara internal instansi Kejaksaan pada era Orde Lama mengeluarkan beberapa aturan tentang penyampingan perkara diantaranya, yakni :

- a. Instruksi Menteri/ Jaksa Agung Nomor 7/Ins/Secr/1962 tentang Penyampingan Perkara tanggal 7 Juni 1962. Instruksi ini berisi pemberitahuan bahwa wewenang untuk menyampingkan perkara didasarkan pada:
 1. Kadaluwarsa (Pasal 78 KUHP)
 2. Pencabutan pengaduan (Pasal 75 KUHP)
 3. Hilangnya hak menuntut karena meninggalnya si terdakwa (Pasal 77 KUHP)
 4. Tidak adanya alasan untuk menuntut terdakwa (Pasal 83 k (4) a R.I.B)

¹⁷⁰ *Ibid.*

Hal ini sama dengan terminologi dan syarat penghentian penuntutan sebagaimana diatur dalam KUHAP sekarang ini, tetapi pada saat itu tidak digunakan istilah penghentian penuntutan melainkan penyampingan perkara.

Lebih lanjut Instruksi Menteri/Jaksa Agung tersebut menambahkan bahwa wewenang penyampingan perkara terhadap:

- a. hal-hal yang diatur dalam Peraturan Peraturan Negara diadakan ketentuan-ketentuan lain seperti misalnya perkara korupsi;
- b. perkara-perkara yang sekiranya menarik perhatian umum;
- c. perkara-perkara yang diterima dari Kejaksaan Agung

Wewenang penyampingan perkara sebagaimana tersebut di atas berada pada Jaksa Tinggi/Jaksa Tinggi Pengganti/Kepala Kejaksaan Negeri yang memegang perkaranya, tetapi untuk pelaksanaan penyampingan perkara dengan alasan sebagaimana tercantum dalam poin 1 a, b dan c maka pemilik wewenang harus meminta ijin terlebih dahulu kepada Jaksa Agung.

Kemudian dalam poin VI Instruksi Menteri/Jaksa Agung ditegaskan bahwa "Penyampingan perkara berdasarkan asas oportunitet tetap dilaksanakan oleh kami "Frasa "kami" pada kalimat tersebut merujuk pada Jaksa Agung Republik Indonesia. Kemudian frasa "penyampingan perkara berdasarkan asas oportunitet..." dalam kalimat tersebut merupakan pelaksanaan

atas Pasal 8 Undang-undang Nomor 15 tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia yakni wewenang Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.

- b. Surat Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor KEP-089/DA/10/1967 tanggal 13 Oktober 1967.

Dalam surat keputusan tersebut Jaksa Agung mendelegasikan wewenang Jaksa Agung kepada Menteri Keuangan untuk menyelesaikan perkara pelanggaran dalam pasal 29 Ordonansi Bea yakni pelanggaran dibidang administrasi (*overtradingen*) diluar sidang pengadilan. Adapun wewenang yang didelegasikan adalah wewenang untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, dimana terhadap perkara pelanggaran dibidang administrasi sesuai Pasal 29 Ordonansi Bea tidak dilakukan penuntutan ke sidang pengadilan.

2. **Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.**

Sejak tanggal 22 Juli 1991 maka Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana tersebut diatas, secara resmi digantikan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Meskipun demikian, undang-undang ini juga memuat wewenang Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum yang tercantum dalam Pasal 32 huruf c, yang berbunyi "Jaksa

Agung mempunyai tugas dan wewenang menyampingkan perkara demi kepentingan umum" Adapun dalam penjelasannya dinyatakan : Yang dimaksud dengan "kepentingan umum" adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Menyampingkan 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. Sesuai dengan sifat dan bobot perkara yang disampingkan tersebut, Jaksa Agung dapat melaporkan terlebih dahulu rencana penyampingan perkara kepada Presiden, untuk mendapatkan petunjuk.

Pertimbangan masih diaturnya wewenang Jaksa Agung menyampingkan perkara demi kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia tersebut adalah :

"Dalam pergaulan hukum di masyarakat dunia yang beradab dewasa ini, asas oportunitas (yang justru dimiliki oleh Jaksa Agung) masih dipelihara dan dihormati, karena dilakukan atas dasar perkemusiaan dan peri keadilan. Asas ini pun jelas bukan bertujuan untuk membedakan kedudukan dan hak dari setiap anak manusia, namun semata-mata guna kemaslahatan umum ataupun kepentingan masyarakat luas juga merupakan suatu hipotesis kerja dalam penegakan hukum. Dengan demikian, kewenangan khusus Jaksa Agung sebagaimana dijelaskan oleh Ismail

Saleh, bukan saja memiliki nilai hukum antisipatik, juga futuristik".¹⁷¹

Hanya saja terdapat usulan yang mengemuka pada saat pembahasan pasal tersebut yakni perlunya penjelasan mengenai kriteria kepentingan umum, namun sayangnya tidak dibahas lebih lanjut dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia tersebut.¹⁷²

3. **Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.**

Sebagai penyempurnaan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, maka sejak tanggal 26 Juli 2004 digantikan oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Di dalam undang-undang ini juga memuat ketentuan mengenai wewenang Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, yakni dalam Pasal 35 huruf c yang berbunyi "Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang; Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum."

Penjelasan pasal tersebut menyatakan: Yang dimaksud dengan "kepentingan umum" adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Mengesampingkan

¹⁷¹Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman, Sejarah Pembentukan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Jakarta: Dirjen Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman, tanpa tahun) hlm. 180.

¹⁷²*Ibid*, hlm. 149.

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.

Tidak banyak pembahasan mengenai wewenang ini pada saat sidang pembahasan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, satu-satunya pendapat dinyatakan oleh KH. Machrus Usman dari Fraksi Kebangkitan Bangsa :

Ketiga, mengenai asas oportunitas, yaitu wewenangnya Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara haruslah diimbangi dengan mekanisme kontrol guna menjaga akuntabilitas kejaksaan itu sendiri. Karena itu kami meminta hendaknya nanti dibuat sebuah mekanisme penerapan asas oportunitas yang mengacu pada kepentingan publik. Kami menyetujui pemikiran dan usulan perlunya dibuat suatu mekanisme dimana setiap keputusan diskresional yang diambil Jaksa seperti penghentian penuntutan, pelepasan tahanan, termasuk besar kecilnya tuntutan harus didokumentasikan berikut argumentasinya dalam berkas perkara yang terbuka bagi masyarakat agar terjaga akuntabilitas dan transparansinya.¹⁷³

Setelah peneliti sampaikan landasan yuridis mengenai wewenang Jaksa Agung mengesamping-

¹⁷³Sekretaris Jenderal DPRRI, Proses Pembahasan RUU tentang Kejaksaan Republik Indonesia Risalah Resmi Rapat Paripurna Kamis, 15 Juli 2004, Rapat ke-35, hlm. 792.

kan perkara demi kepentingan umum di Indonesia, maka pada subbab selanjutnya akan penulis jelaskan mengenai praktik penerapan wewenang tersebut sejak era Orde Lama sampai dengan era Pasca Reformasi.

Menurut kebiasaan dalam praktik, penyampingan perkara demi kepentingan umum dilakukan dengan suatu penetapan atau ketetapan tertulis atau surat keputusan yang lazim disebut *Acte van Seponering* (surat penyampingan perkara).¹⁷⁴ Berikut ini adalah sepuluh perkara pidana yang dikesampingkan demi kepentingan umum yang dikelompokkan berdasarkan era pemerintahan ketika wewenang Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum diterapkan:

3. Kriteria Kepentingan Umum Dari Masa Ke Masa.

a. Masa Orde Lama

Berdasarkan penelusuran sejarah yang peneliti lakukan pada penelitian ini, peneliti hanya menemukan satu perkara perihal diterapkannya wewenang Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum sebelum wewenang tersebut dinyatakan dalam undang-undang.

Pada Tahun 1953 Jaksa Agung Republik Indonesia yang pada saat itu dijabat oleh R.

¹⁷⁴Hari Saherodji, *Partisipasi Kejaksaan Dalam Pembangunan*, Pustaka Agussalim, Jakarta, 1977, hlm. 119.

Soeprapto telah mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dalam perkara atas nama tersangka Asa Bafagih. Perkara tersebut terjadi pada tanggal 18 Maret 1953 sewaktu Surat Kabar Pemandangan tempat Asa Bafagih bertindak selaku Pemimpin Redaksi-nya, telah memberitakan rencana penanaman modal asing baru di 21 (dua puluh satu) macam industri. Berita tersebut dianggap oleh Perdana Menteri Wilopo sebagai pembocoran rahasia negara.¹⁷⁵

Kemudian Perdana Menteri Wilopo menghubungi Jaksa Agung melalui surat dan meminta agar Kejaksaan Agung mengusut bocornya suatu rahasia negara, untuk selanjutnya mengambil tindakan terhadap mereka yang ternyata bersalah dalam perkara tersebut.¹⁷⁶ Selanjutnya pada tanggal 9 April 1953 Asa Bafagih di periksa oleh Kepala JRP Sosrodanukusumo, namun pada pemeriksaan Asa Bafagih menolak untuk memberitahukan sumber beritanya dengan alasan kode etik jurnalistik. Hingga kemudian Asa Bafagih dituduh melanggar Pasal 224 KUHP yakni tidak mau memberikan keterangan sebagai saksi.¹⁷⁷

Hal tersebut mendapatkan reaksi keras dari kalangan pers, baik berupa pemberitaan di media cetak atau media elektronik yakni radio, para wartawan juga membuat nota kepada

¹⁷⁵Iip D. Yahya, *Mengadili Menteri Memeriksa Perwira Jaksa Agung Soeprapto dan Penegakan Hukum di Indonesia Periode 1950-1959*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 170.

¹⁷⁶*Ibid.*, hlm. 171.

¹⁷⁷*Ibid.*.

pemerintah dan melakukan aksi demonstrasi menuntut agar penuntutan terhadap Asa Bafagih dibatalkan.¹⁷⁸ Parlemen Indonesia pada saat itu mendukung Asa Bafagih bahwa pemberitaan tersebut bukanlah rahasia negara dan melindungi sumber berita merupakan bagian dari hak kemerdekaan pers.¹⁷⁹

Menyikapi situasi pada saat itu, selanjutnya Jaksa Agung mengesampingkan perkara tersebut demi kepentingan umum yang merujuk pada asas oportunitas sebagai hak prerogatif Jaksa Agung, dengan alasan karena kurang pentingnya perkara penuntutan itu ditinjau dari sudut politis. Namun Jaksa Agung mengingatkan bahwa keputusan atas kasus tersebut harus dianggap satu keputusan insidental, dan tidak akan melepaskan berbagai pendirian tentang hak ingkar wartawan yang pada saat itu masih menjadi pembicaraan dalam Panitia Undang-undang Pers dan kalangan yang bersangkutan.

Penyampingan perkara demi kepentingan umum pada perkara atas nama Asa Bafagih dilaksanakan pada tanggal 1 September 1953.¹⁸⁰

b. Masa Orde Baru

Setelah runtuhnya rezim Orde Lama, Jaksa Agung Republik Indonesia telah beberapa kali mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, yakni:

¹⁷⁸ *Ibid*, hlm. 171-176.

¹⁷⁹ *Ibid*, hlm. 177-178.

¹⁸⁰ *Ibid*, hlm. 179.

1. Jaksa Agung Soegih Arto dalam Surat Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor KEP-102/DA/XI/1969 Tanggal 11 Nopember 1969 Tentang Penyampingan Perkara Dengan Bersyarat. Adapun perkara yang dikesampingkan adalah perkara tindak pidana ekonomi atas nama tersangka A. Tambunan dan kawan-kawan, yang dituduh bersalah melakukan tindak pidana ekonomi dalam Pasal 26b *Rechten Ordonantie*.

Pertimbangan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara tersebut dengan bersyarat adalah bahwa dari surat-surat pemeriksaan pendahuluan tersebut terdapat cukup alasan untuk menuntut para tersangka di muka sidang pengadilan. Tindak pidana yang dilakukan oleh para tersangka tidaklah demikian sifatnya, sehingga karena alasan-alasan kepentingan umum perlu dilakukan tuntutan hukum pidana terhadap para tersangka tersebut dan oleh karena itu tidak ada keberatan dalam hal ini untuk meluluskan permohonan para tersangka agar perkaranya dapat diselesaikan diluar sidang pengadilan dan menyampingkan perkara tersebut dengan bersyarat.

Syarat yang harus dipenuhi tersangka A. Tambunan, dkk adalah membayar denda kepada negara sebesar Rp.8.082.738,38 (delapan juta delapan puluh dua ribu tujuh ratus tiga puluh delapan rupiah tiga puluh delapan sen). Wewenang mengesampingkan perkara dengan bersyarat ini diterapkan

Jaksa Agung setelah membaca surat pemeriksaan pendahuluan perkara tersebut, Surat Kepala Kejaksaan Tinggi DKI JAYA tanggal 8 September 1969 Nomor B-4122/I.1.F.9/69 yang memuat agar perkara tersebut diselesaikan diluar sidang dengan *schikking*, serta surat permohonan diatas segel yang diajukan oleh A. Tambunan, dkk tanggal 29 April 1969 yang memohon agar perkara tersebut diselesaikan diluar sidang pengadilannya dengan jalan denda damai (*schikking*).

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan hukum pidana yang bersangkutan, Instruksi Menteri/Jaksa Agung Nomor 7/Instr/Secr/1962 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia.

Dalam perkara ini tersangka A. Tambunan, dkk terbukti melanggar Pasal 26b *Rechten Ordonantie*. Pada pasal 29 *Rechten Ordonantie* disebutkan tentang adanya penyelesaian di luar pengadilan, namun hanya terhadap pelanggaran administrasi dan tetapi tidak terhadap kejahatan. Sedangkan berdasarkan Pasal 26c *Rechten Ordonantie*, tindak pidana yang dimaksud Pasal 26b dianggap sebagai kejahatan, karena ancaman pidananya adalah pidana penjara dan pidana denda.¹⁸¹

¹⁸¹Kartin S. Hulukati, *Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Ekonomi Dengan Undang-Undang Nomor 7/drt/1955*, Jurnal Ilmu Hukum Litigasi, Volume 6

Akan tetapi politik kriminal Jaksa Agung pada masa itu, terhadap tindak pidana yang termaksud dalam Pasal 26b *Rechten Ordonantie* meskipun tidak dapat diselesaikan melalui mekanisme penyelesaian di luar pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 29 *Rechten Ordonantie*, namun tetap tidak dilakukan penuntutan ke pengadilan, dengan diterapkannya asas oportunitas yakni wewenang Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.¹⁸² Dengan pertimbangan kemanfaatan bagi masyarakat dirasa lebih besar apabila pelaku dikenakan denda yang pada akhirnya menjadi pendapatan negara, daripada menuntutnya dimuka sidang pengadilan.

2. Jaksa Agung Ali Said dalam Surat Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor KEP-001/J.A/1/1980 Tanggal 14 Januari 1980 tentang Penyampingan Perkara, atas nama tersangka William Suryadjaya, tersangka H. Mohamad Yoesoef bin Marah Abdillah dan tersangka H. Sjarnoebi Said dalam perkara proyek pembangunan rumah-rumah Pertamina di Kuningan Jakarta yang disebut Kasus Kuningan, dimana para tersangka dituduh melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat 1 huruf a

nomor 2 tahun 2005 <http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/6205176191.pdf> diakses tanggal 15 Oktober 2016.

¹⁸²Andi Hamzah, *Delik-Delik Tersebar Diluar KUHP Dengan Komentarnya*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1982, sebagaimana dikutip dari Michael Barama, *Op.Cit.*

dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 jo Pasal 55 – 56 KUHP.

Pertimbangan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum pada perkara atas nama tersangka William Suryadjaya dan kawan-kawan adalah bahwa dalam kasus perkara-perkara ini adalah:

- Adanya penyimpangan-penyimpangan dari ketentuan-ketentuan kontrak, baik yang dilakukan oleh Pertamina maupun oleh kontraktor/ tersangka-tersangka sehingga yang menonjol adalah segi perdatanya.
- Tersangka William Suryadjaya dan tersangka H. Mohamad Yoesoef bin Marah Abdillah telah menyatakan keinginannya untuk menyelesaikan masalah ini serta kesediaannya untuk mengadakan perhitungan dan pengaturan pengembalian kelebihan pembayaran yang diterimanya. Oleh sebab itu perlu diadakan pengaturan kembali dengan mengutamakan segi perdata berupa perhitungan keuangannya untuk menyelamatkan uang/kekayaan negara.
- Ketiga tersangka masing-masing memimpin beberapa perusahaan besar yang memperkerjakan ribuan buruh sehingga kelangsungan hidup perusahaan-perusahaan itu perlu dipertimbangkan karena menyangkut kehidupan dan penghidupan buruh-buruh beserta keluarganya.

- Disamping Jaksa Agung juga mempertimbangkan Petunjuk Presiden yang disampaikan dengan Surat Menteri Sekretaris Negara Nomor B-1989/M.Sesneg/12/79 tanggal 12 Desember 1979. Menurut penulis, penyampingan perkara ini memuat dua alasan yakni:
 - alasan teknis, bahwa perkara tersebut merupakan perkara perdata bukan pidana;
 - alasan kebijaksanaan, bahwa apabila perkara tersebut dilanjutkan penuntutannya maka akan berakibat pada kelangsungan hidup perusahaan yang dipimpin oleh masing-masing tersangka, yang pada akhirnya berimbas pada nasib ribuan buruh yang bekerja di perusahaan-perusahaan tersebut.

Alasan teknis masih dijadikan salah satu pertimbangan dalam penyampingan perkara tersebut, karena penyampingan perkara demi kepentingan umum pada masa sebelum berlakunya KUHAP masih meliputi alasan teknis dan kebijaksanaan, sebagaimana dinyatakan dalam Instruksi Menteri/ Jaksa Agung Nomor 7/Ins/Secr/1962 tentang Penyampingan Perkara tanggal 7 Juni 1962 yang telah penulis uraikan pada subbab perspektif yuridis. Instruksi Menteri/Jaksa Agung tersebut masih dijadikan rujukan, karena ketika dikesampingkannya perkara ini belum ada

KUHAP sebagai peraturan yang mengatur mengenai penghentian penuntutan yang memuat alasan teknis sebagai dasar untuk tidak melanjutkan penuntutan.

Seperti dikatakan dimuka bahwa selain alasan teknis, juga terdapat alasan kebijaksanaan, yakni mempertimbangkan nasib perusahaan yang dipimpin para tersangka yang akan berimbas pada nasib para buruh beserta keluarganya yang menggantungkan nasib pada perusahaan-perusahaan tersebut. Ditambah pertimbangan bahwa para tersangka bersedia melakukan perhitungan kembali posisi keuangan serta melakukan pengembalian kelebihan pembayaran dalam perkara tersebut kepada negara, dengan cara-cara yang ditetapkan dalam keputusan tersebut. Sehingga kemanfaatan bagi bangsa dan negara serta masyarakat lebih besar apabila perkara tersebut dikesampingkan, atau tidak dilanjutkan penuntutannya di sidang pengadilan.

3. Jaksa Agung Ismail Saleh dalam Surat Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor KEP-038/JA/4/1981 tanggal 7 April 1981 tentang Penyampingan Perkara dalam perkara atas nama tersangka Lexi Yosef Yonathan Rangkang dan kawan-kawan yang disangka melakukan tindak pidana sebagaimana tercantum dalam Pasal 200 KUHP jo Pasal 170 KUHP.

Perkara tersebut terjadi pada tanggal 14 Maret 1970 di kota Madya Manado, yang diliputi suasana tegang antara golongan agama Kristen dan agama Islam yang disebabkan oleh adanya penghinaan terhadap agama Islam oleh seorang keturunan Tionghoa, sehingga terjadi demonstrasi massa Islam di Manado. Kemudian terjadi peristiwa pelemparan terhadap Gereja Centrum Manado yang diduga oleh golongan Kristen dilakukan oleh demonstrasi massa golongan Islam. Pada malam harinya terjadilah peristiwa pelemparan gedung Masjid di kompleks gedung DPR Sulawesi Utara di Sario yang dilakukan oleh para tersangka.

Pertimbangan Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum pada perkara atas nama tersangka Lexi Yosef Yonathan Rangkang, dkk adalah:

- Bahwa setelah mempelajari pengakuan para tersangka, keterangan seorang saksi dalam Berita Acara Pendahuluan tanggal 10 Juni 1970 dan tersangka yang satu dapat dijadikan saksi bagi tersangka yang lain, maka dari segi hukum terdapat cukup alasan untuk dilakukan penuntutan terhadap para tersangka Lexi Yosef Yonathan Rangkang dan kawan-kawan, dengan tuduhan sebagaimana diatur dan diancam dengan hukuman dalam Pasal 170 ayat 1 KUHP dan Pasal 200 KUHP, tetapi adalah kurang bijaksana apabila terhadap perkara tersebut dilakukan penuntutan, mengingat situasi dan kondisi daerah dewasa ini;

- Kasus perkara yang dimaksudkan sudah terdaftar di Kejaksaan Tinggi Sulawesi Utara sejak Tahun 1970, dan selama kurang lebih 10 tahun telah menjadi tunggakan dengan tidak diketahui sebab-sebabnya;
- Sementara itu dalam jangka waktu tersebut sudah banyak usaha-usaha pemerintah dengan partisipasi rakyat khususnya di Sulawesi Utara yang difokuskan antara lain di bidang kehidupan spiritual;
- Kegiatan tersebut diarahkan kepada perwujudan serta pemantapan kerukunan antar agama dan antar umat, dimana secara berturut-turut pada tahun 1979 telah diadakan MTQ disusul dengan Sidang Raya DGI pada tahun 1980 di kota Manado;
- Bahwa kedua kegiatan tersebut yang diadakan di kota Manado mempunyai ruang lingkup nasional sehingga apabila kasus perkara yang dimaksudkan diajukan dan diselesaikan melalui pengadilan dikhawatirkan akan merupakan gangguan terhadap pembinaan dan pengembangan kerukunan antar agama dan umat itu sendiri. Padahal suasana yang tertib dan mantap sangat diperlukan menjelang Pemilu yang akan datang;
- Bahwa tindak pidana yang dilakukan oleh para tersangka tersebut mengingat sifatnya berdasarkan alasan-alasan kepentingan umum tidak perlu dilakukan penuntutan di muka sidang pengadilan, oleh karena itu

tidak ada keberatan untuk menyampingkan perkara tersebut.

Dasar pertimbangan keputusan tersebut adalah Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia dan ketentuan dalam hukum acara pidana yang bersangkutan. Dari pertimbangan Jaksa Agung mengesampingkan perkara ini demi kepentingan umum, maka terlihat dengan jelas bahwa kepentingan umum yang dilindungi dalam perkara ini adalah untuk menjaga keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa dalam rangka stabilitas nasional, agar tidak terjadi perpecahan bangsa akibat perselisihan yang didasari oleh isu SARA. Oleh karena pada saat itu kondisi situasi tempat terjadinya perkara sudah kondusif, maka akan lebih bijaksana dan ada kemanfaatannya bagi masyarakat apabila perkara tersebut dikesampingkan demi kepentingan umum daripada melimpahkannya ke pengadilan.¹⁸³

4. Jaksa Agung Ismail Saleh dalam Surat Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor KEP-048/JA/5/1981 tanggal 5 Mei 1981 tentang Penyampingan Perkara atas nama tersangka M. Jasin yang disangka melakukan tindak pidana sebagaimana tercantum dalam Pasal 134 KUHP dan Pasal 137 KUHP.

Perkara tersebut terjadi pada waktu sekitar bulan Mei 1980 dalam pertemuan antara

¹⁸³A. Karim Nasution, Op.Cit., hlm. 64

Kelompok Penandatanganan Pernyataan Keprihatinan (Petisi 50) dengan Pimpinan DPR/MPR dan fraksi-fraksi DPR di Gedung Senayan, tersangka M. Jasin yang merupakan salah satu penandatanganan petisi 50. telah mengucapkan kata-kata yang mengandung penghinaan terhadap Presiden Republik Indonesia antara lain "Saya tidak dapat mempercayai lagi Bapak Presiden SUHARTO karena kepemimpinannya adalah munafik, baik di bidang ekonomi maupun politik." Dalam pertemuan tersebut tersangka telah menyebarluaskan atau membagi-bagikan surat-surat foto copy yang berisi penghinaan terhadap Presiden Suharto kepada para hadirin yang hadir diantaranya kepada para wartawan Harian Kompas, Berita Buana dan Merdeka. Lebih lanjut berdasarkan alat bukti yang sah terdapat cukup alasan untuk menuntut M. Jasin ke sidang pengadilan dengan tuduhan melanggar Primair Pasal 134 KUHP, Subsidair Pasal 137 KUHP.

Kemudian pertimbangan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara tersebut demi kepentingan umum adalah:

- Berdasarkan alat bukti yang sah telah ternyata bahwa tersangka menghina Presiden Republik Indonesia, Bapak Soeharto. Dengan membacakan surat-surat yang tersangka ketik sendiri di muka umum pada tanggal 27 Februari 1980 dan dalam kesempatan pertemuan antara pihak kelompok penandatanganan pernyataan keprihatinan yang terkenal dengan nama kelompok petisi 50 dan

- pihak pimpinan DPR/MPR di Senayan, diteruskan tanggal 13, 14, 16 dan 31 Maret 1980 kepada pimpinan fraksi-fraksi di DPR di mana hadir juga para wartawan. Sehingga terdapat cukup alasan untuk menuntut tersangka ke sidang pengadilan.
- Tersangka pada tanggal 25 Maret 1981 telah mengirimkan surat yang ditujukan kepada Jaksa Agung RI yang menyatakan bahwa apa yang telah diperbuatnya itu merupakan suatu kekeliruan dan apa yang dilakukannya itu suatu penghinaan kepada Bapak Presiden Republik Indonesia, dan atas dasar itu tersangka mencabut kembali kata-kata penghinaannya serta memohon maaf terhadap Bapak Presiden Republik Indonesia. Kemudian pada tanggal 3 April 1981 tersangka menegaskan permohonan maaf atas kekeliruannya melalui media pers;
 - Permohonan maaf saja tidaklah mengandung unsur-unsur kepentingan umum bahkan didalamnya sendiri lebih menonjolkan unsur mementingkan kepentingan perorangan pemohon maaf, disamping unsur permohonan maaf sendiri tidak menghilangkan sifat pidana lebih-lebih karena pasal-pasal 134 dan Pasal 137 KUHP yang dituduhkan kepada tersangka bukanlah delik aduan;
 - Pola pikir yang formal yuridis semata-mata tidak sesuai dengan dasar falsafah hukum bangsa Indonesia yang memandang persoalan selalu diseimbangkan dan diserasikan antara kepentingan perorangan dan

- kepentingan umum yang dalam perkara tersangka ini, akan dijadikan pegangan dalam pemecahannya;
- Dengan demikian perkara tersangka dengan permohonan maafnya tersebut akan dipertimbangkan bukan saja dari segi yuridis semata-mata, tetapi juga segi-segi yang non yuridis yang kesemuanya didasarkan pada filsafat dan pandangan hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila, khususnya sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
 - Permohonan maaf yang disampaikan secara tulus ikhlas dan terbuka oleh tersangka, tidak dapat hanya ditinjau dan dinilai semata-mata dari segi yuridis, melainkan juga harus ditinjau dari cara dan pandangan hidup bangsa Indonesia, yang antara lain beraspek menghargai secara luhur dan serasi, rasa penyesalan yang disampaikan tersangka tersebut;
 - Permohonan maaf itu sendiri selain sudah mengandung hakekat penghukuman di dalamnya, juga telah berusaha memulihkan keseimbangan sosial, yang terganggu karena perbuatan tersangka tersebut;
 - Bahwa cara bangsa Indonesia melihat sesuatu bukanlah semata-mata dari kepentingan perorangan dan juga tidak semata-mata dari kepentingan umum, melainkan pada segi kepentingan kedua-duanya yang seimbang, serasi dan toleransi, sesuai dengan TAP MPR No. II/MPR/1978 tentang P-4, dengan tetap memperhatikan hukum positif yang berlaku;

- Bahwa untuk melaksanakan pembangunan bangsa dan negara dewasa ini dalam rangka usaha mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang menjadi tujuan dan kepentingan seluruh bangsa, ketentraman lahir batin bukan saja menjadi tujuan tetapi juga merupakan syarat mutlak;
- Bahwa Pancasila sebagai dasar negara dan falsafah hidup bangsa Indonesia mengajarkan teramalkannya sifat-sifat luhur, yakni: terhadap kesalahan M. Jasin yang sudah salah dan mengakui kesalahannya patutlah dimaafkan, tanpa rasa dendam, berlandaskan pada kaidah keimanan bahwa sebaikbaiknya orang yang beriman adalah orang yang mengakui kesalahannya dan orang yang memaafkan kesalahannya, menjunjung tinggi kebesaran dan keagungan Tuhan Yang Maha Esa dalam menilai keseluruhan rasa penyesalan tersangka M. Jasin tersebut, maka perbuatan sebagai pelajaran untuk tidak terulangi lagi;
- Bahwa hukum positif yang berlaku dibidang penuntutan mengakui berlakunya asas oportunitas dimana penuntut umum perlu menselaraskan hak dan kewajiban melakukan penuntutan pidana itu dengan kepentingan masyarakat, diantaranya dengan memperhatikan fungsi hukum yang bersifat mendidik.

Penyampingan perkara demi kepentingan umum dalam perkara ini bersifat politis, karena ada pendapat dari beberapa anggota DPR pada

masa itu yakni Wakil Ketua Fraksi Persatuan di DPR-RI, Tengku HM. Saleh dan FKP Albert Hasibuan SH yang menyarankan Jaksa Agung untuk mengabulkan permohonan M. Jasin agar perkara ini dikesampingkan demi kepentingan umum, selain karena M. Jasin telah meminta maaf, juga "...mengingat yang bersangkutan adalah bekas Pangdam, Deputi KASAD dan Sekjen PU, kalaudiajukan ke pengadilan dengan tuduhan penghinaan, dikhawatirkan akibat yang timbul akan lebih besar".¹⁸⁴

c. Masa Reformasi

Pada era Reformasi Jaksa Agung M.A Rachman dalam Surat Perintah Penghentian Penyidikan Nomor Prin-043/A/F.2.1/04/2002 tanggal 3 April 2002 telah menggunakan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dalam perkara tindak pidana korupsi sehubungan dengan penyimpangan dana APBD Pemda Sukoharjo Tahun Anggaran 2001 tentang Proyek Pengadaan Sarana Transportasi Sepeda Motor Anggota DPRD Sukoharjo atas nama tersangka R. Susmono Adimartono, tersangka Drs. H. Abdul Rosjid Muchtar, tersangka Suryanto dan tersangka Suhono. Adapun posisi kasus perkaranya sebagai berikut :¹⁸⁵

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Evi Anastasia, Penghentian Penyidikan Berdasarkan Asas Oportunitas Oleh Jaksa Agung, Skripsi, 2009 <[http://www.lontar.ui.ac.id/file?file=digital/122580-PK%20III%20637.8250 Penghentian%20 penyidikan-Analisis.pdf](http://www.lontar.ui.ac.id/file?file=digital/122580-PK%20III%20637.8250%20Penghentian%20penyidikan-Analisis.pdf)> diakses 16 Oktober 2016.

Berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Sukoharjo Nomor: 01 Tahun 2001 Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2001, pada pasal 2P.018.1.01.037 sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan, Sub Sektor Aparatur Pemerintah, Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur Negara telah mengalokasikan dana alokasi umum dengan jumlah Rp. 508.500.000,- (lima ratus delapan juta lima ratus rupiah) untuk Proyek Pengadaan Sarana Transportasi Sepeda Motor Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sehubungan pelaksanaan Perda tersebut, Pimpinan DPRD telah mengeluarkan Surat Keputusan Nomor : 170.06/III/2001 tertanggal 24 Maret 2001 tentang Bantuan Sarana Transportasi Sepeda Motor Untuk Anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo.

Pimpinan proyek yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pengadaan barang dan jasa sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Nomor: 170.06/III/2001 telah menyimpang dari Perda No. 01 Tahun 2001. Perda tersebut menyatakan pengadaan sepeda motor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2P.018.1.01.037 adalah sebagai barang inventaris Pemerintah Kabupaten Sukoharjo Unit Sekretariat Dewan. Namun dalam pelaksanaannya ternyata di atasnamakan pribadi masing-masing anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo.

Pertimbangan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara tersebut demi kepentingan umum, karena ternyata penyidikan perkara tersebut telah menimbulkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Hubungan antara DPRD Kabupaten Sukoharjo sebagai legislatif dengan pemerintah Kabupaten Sukoharjo sebagai eksekutif menjadi tidak harmonis dan menimbulkan beban psikologis yang cukup berat sehingga pelaksanaan tugas pemerintahan dan pelayanan terhadap masyarakat tidak optimal, proses pembahasan RAPBD tahun 2002 tidak tepat waktu dan berdampak terhadap stabilitas pemerintahan Daerah.
- b. Adanya kondisi yang tidak kondusif tersebut para pimpinan eksekutif dan legislatif Kab. Sukoharjo maupun dari tokoh masyarakat mengajukan permohonan agar kasus tersebut sekiranya dapat dikesampingkan (dideponir) dengan pertimbangan demi kepentingan umum.

Permohonan untuk mengesampingkan perkara tersebut demi kepentingan umum datang dari Bupati Sukoharjo melalui suratnya Nomor 187/225 tanggal 19 Januari 2002 Gubernur Jawa Tengah No. 180/1945 tanggal 28 Februari 2002 Kepala Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah tanggal 26 Maret 2002, Ketua DPRD Kabupaten Sukoharjo No. 180/89 tanggal 19 Januari 2002 dan Drs. YB. Ispan, SH selaku pelapor dengan surat pernyataan Nomor 008/AV.YB/1/2002 tanggal 21 Januari 2002. Atas dasar pertimbangan tersebutlah Jaksa Agung mengesampingkan perkara tindak pidana korupsi atas nama tersangka R.Susmono Adimartono, dkk dengan alasan kepentingan umum.

Penyampingan perkara korupsi DPRD di Kabupaten Sukoharjo demi kepentingan umum

ini memperluas penerapan asas oportunitas, karena diterapkan pada tahap penyidikan bukan penuntutan. Atas dasar hal tersebut, terhadap SP3 ini pernah diajukan praperadilan oleh Bonyamin,¹⁷⁸ dengan alasan pada tahap penyidikan KUHAP sudah memberikan mekanisme untuk melakukan penghentian penyidikan yang mempunyai syarat limitatif yang bersifat teknis yuridis sebagaimana diatur dalam Pasal 109 ayat (2) KUHAP,¹⁷⁹ dan tidak termasuk didalamnya karena alasan demi kepentingan umum.

Permohonan praperadilan tersebut ditolak oleh Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan pertimbangan bahwa permohonan Boyamin terbentur prinsip kompetensi absolut (kewenangan mutlak pengadilan untuk mengadili), karena penyampingan perkara demi kepentingan umum tidak termasuk dalam ruang lingkup praperadilan.

Lebih lanjut pada pertimbangan hukumnya, hakim I Ketut Manika menilai penyampingan perkara demi kepentingan umum adalah hak mutlak Jaksa Agung yang tidak dapat diadili oleh pengadilan. Meskipun secara bentuk memang dapat dikategorikan SP3, namun jika dilihat isinya, sebenarnya adalah penyampingan perkara demi kepentingan umum, yang merupakan wewenang atau suatu kebijakan,

bukan tindakan hukum, sehingga pengadilan tidak berhak menilainya.¹⁸⁶

Dalam Pasal 32 huruf c Undang-Undang Nomor 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menyatakan bahwa "Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang...c. menyampingkan perkara demi kepentingan umum," tidak disebutkan pada tahap apa wewenang tersebut dapat diterapkan, dan berdasarkan penelitian penulis perluasan ini dibenarkan menurut Hukum Administrasi Negara. Mengingat wewenang Jaksa Agung merupakan wewenang bebas, maka dengan tidak disebutkan pada tahapan apa penyampingan perkara demi kepentingan umum dapat diterapkan dalam ketentuan yang memuat wewenang tersebut, berarti undang-undang memberikan keleluasaan bagi Jaksa Agung untuk menerapkan wewenang penyampingan perkara demi kepentingan umum tersebut selain dari tahap penuntutan, sepanjang tahap penyidikan tindak pidana yang dikesampingkan tersebut berada dalam lingkup kewenangan Jaksa Agung sebagai pemimpin tertinggi Kejaksaan Republik Indonesia.

Hal ini memperluas asas oportunitas dalam perspektif teoritis, dimana penyampingan perkara demi kepentingan umum secara teori hanya dapat dilakukan pada saat perkara sudah

¹⁸⁶Lihat "Deponir Tidak Masuk Ruang Lingkup Praperadilan," <<http://pmg.hukumonline.com/berita/baca/hol16619/deponir-tidak-masuk-ruang-lingkup-praperadilan>> diakses tanggal 16 Oktober 2016.

terang benderang pembuktiannya,¹⁸⁷ yakni perkara yang hasil penyidikannya sudah lengkap dan memenuhi persyaratan untuk dilimpahkan ke pengadilan,¹⁸⁸ atau dengan kata lain sudah memasuki tahap penuntutan, karena pada saat itu sudah merupakan wewenang penuntut umum untuk menentukan apakah perkara tersebut akan dilimpahkan ke pengadilan atau tidak, baik karena alasan teknis maupun kebijaksanaan. Selain itu juga memberikan dimensi baru pada filosofi hubungan koordinasi fungsional dan instansional antara tahap penyidikan dan penuntutan dalam rangka penerapan KUHAP, pada pelaksanaan penyidikan, yakni:¹⁸⁹

- a. Mulainya penyidikan dan kewajiban pemberitahuan kepada penuntut umum (Pasal 109 ayat 1);
- b. Perpanjangan penahanan untuk kepentingan penyelesaian penyidikan (Pasal 24 ayat 2);
- c. Penghentian penyidikan yang diberitahukan kepada penuntut umum (Pasal 109 ayat 2);
- d. Penyerahan berkas perkara hasil penyidikan kepada penuntut umum (Pasal 110 ayat 1);
- e. Penyidikan tambahan berdasarkan petunjuk penuntut umum dalam hal berkas perkara

¹⁸⁷R. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Vorkink van Hoeve, Bandung, hlm. 28.

¹⁸⁸H.M.A. Kuffal, *Penerapan KUHAP Dalam Praktik Hukum*, UMM Press, Malang, hlm. 218.

¹⁸⁹Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01.PW.07.03 TH 1982 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, Bidang Penyidikan.

dikembalikan kepada penyidik karena kurang lengkap.

Dalam hubungan koordinasi antara penyidik dan penuntut umum tersebut, terlihat jelas bahwa pada tahap penyidikan, penuntut umum hanya berperan untuk mengikuti perkembangan penyidikan saja, karena kendali atas penyidikan perkara masih berada dalam lingkup wewenang penyidik. Hal ini sejalan dengan tujuan adanya spesialisasi, diferensiasi, kompartemenisasi dan sejenisnya dalam pelaksanaan dan pembagian tugas antara penyidik, penuntut umum dan hakim dalam pelaksanaan penegakan hukum, yang dijawantahkan dalam KUHAP.¹⁹⁰ Lebih lanjut karena materi dari penghentian penyidikan ini sejatinya merupakan materi penyampingan perkara demi kepentingan umum, maka bentuk surat yang dikeluarkan sebaiknya adalah *acte van seponering* atau surat penyampingan perkara demi kepentingan umum.

Menurut penulis perluasan penerapan asas oportunitas pada perkara ini bersifat politis. Oleh karena penyampingan perkara demi kepentingan umum tersebut dilakukan sehubungan dengan kedudukan para tersangka yang merupakan pimpinan DPRD Kabupaten Sukoharjo, dengan penekanan pada salah satu pertimbangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara tersebut demi kepentingan umum, yakni karena :

¹⁹⁰ *Ibid.*, Bidang Penuntutan, Bab I Penyidik dan Penuntut Umum.

Hubungan antara DPRD Kabupaten Sukoharjo sebagai legislatif dengan pemerintah Kabupaten Sukoharjo sebagai eksekutif menjadi tidak harmonis dan menimbulkan beban psikologis yang cukup berat sehingga pelaksanaan tugas pemerintahan dan pelayanan terhadap masyarakat tidak optimal, proses pembahasan RAPBD tahun 2002 tidak tepat waktu dan berdampak terhadap stabilitas pemerintahan Daerah.

Dengan dikesampingkannya perkara tersebut demi kepentingan umum, maka stabilitas roda pemerintahan Kabupaten Sukoharjo tetap terjaga, dengan demikian pembangunan di daerah tersebut akan berlangsung sebagaimana mestinya sesuai yang direncanakan. Sehingga kemanfaatannya bagi masyarakat lebih besar apabila perkara tersebut dikesampingkan demi kepentingan umum.

d. Masa Pasca Reformasi

Ada 4 (empat) perkara yang dikesampingkan demi kepentingan umum pada era Pasca Reformasi yakni dua (2) *Deponering* pada masa Jaksa Agung Basrief Arief dan dua (2) *Deponering* pada masa Jaksa Agung M. Prasetyo.

Ketetapan Jaksa Agung Basrief Arief yang pertama dalam Surat Ketetapan Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum Nomor TAP001/A/JA/01/2011 tanggal 24 Januari 2011 atas nama tersangka Chandra M. Hamzah, kemudian yang kedua dalam Surat Ketetapan Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum Nomor TAP-002/A/JA/01/2011 tanggal 24

Januari 2011 atas nama tersangka DR. Bibit Samad Rianto, dimana keduanya disangka telah melakukan tindak pidana korupsi.

Kasus posisi perkara keduanya:

Tersangka Chandra Martha Hamzah selaku pimpinan KPK bidang penindakan dengan persetujuan tersangka Bibit Samad Rianto selaku pimpinan KPK bidang penindakan telah menandatangani Surat Perintah Penggeledahan Nomor Sprin.Dah.-33/01/VII/2008 tanggal 15 Juli 2008 tentang Penggeledahan PT Masaro Korporatindo dan PT Masaro Radiokom dan Surat Keputusan Pimpinan KPK Nomor Kep257/01/ VIII/2008 tanggal 22 Agustus 2008 tentang Pelarangan Bepergian ke Luar Negeri atas nama Anggoro Widjojo dkk, dengan menggunakan dasar Surat Perintah Penyidikan atas nama tersangka Yusuf Erwin Faishal dalam perkara Alih Fungsi Hutan Lindung Pantai Air Telang Tanjung ApiApi Sumatera Selatan yang peristiwa pidananya tidak terkait dengan PT Masaro Korporatindo atau PT Masaro Radiokom, dan atas penggeledahan yang dilanjutkan dengan pelarangan bepergian ke luar negeri tersebut telah memaksa Anggoro Widjojo melalui Anggodo Widjojo memberi atau membayar kepada Ary Muladi sejumlah uang Rp. 5.150.000.000,- (lima milyar seratus lima puluh juta rupiah).

Bahwa tersangka Chandra Martha Hamzah selaku pimpinan KPK telah menandatangani Surat Keputusan Pimpinan KPK Nomor Kep257/01/ VIII/2008 tanggal 22 Agustus 2008 tentang Pelarangan Bepergian ke Luar Negeri atas nama

Anggoro Widjojo, dkk yang ditindaklanjuti kepada Dirjen Imigrasi Nomor R-3164/01/VIII/2008 tanggal 22 Agustus 2008 dengan didasarkan pada Surat Perintah Penyidikan perkara Alih Fungsi Hutan Pantai Air Telang Tanjung Api-Api Sumatera Selatan dengan tersangka Yusuf Erwin Faishal, padahal Anggoro Widjojo, dkk tidak terkait dengan peristiwa dimaksud, sehingga dengan diterbitkan Surat Direktur Penyidikan dan Penindakan Keimigrasian Nomor IMI.5/GR.02.06-203388 tanggal 22 Agustus 2008 perihal Pencegahan ke Luar Negeri atas nama Anggoro Widjojo, dkk, memaksa Anggoro Widjojo, dkk terampas kemerdekaannya, tidak dapat bepergian ke luar negeri.

Bahwa tersangka DR. Bibit Samad Rianto selaku pimpinan KPK bidang penindakan telah menandatangani Surat Keputusan Pimpinan KPK RI Nomor KEP-110/01/IV/2008 tanggal 24 April 2008 perihal Larangan Bepergian ke Luar Negeri atas nama Joko S. Chandra yang ditindaklanjuti kepada Dirjen Imigrasi Nomor 1141/01/IV/2008 tanggal 24 April 2008 dengan didasarkan kepada Surat Perintah Penyidikan perkara Urip Tri Gunawan, sehingga dengan diterbitkan Surat Direktur Penyidikan dan Penindakan Keimigrasian Nomor IMI.5.GR.02.06-3.20191 tanggal 24 April 2008 perihal Pencegahan ke Luar Negeri atas nama Joko S. Chandra, memaksa Joko S. Chandra terampas kemerdekaannya, tidak dapat bepergian ke luar negeri.

Pasal yang disangkakan terhadap keduanya:

Primair : Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Subsidiar : Pasal 15 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Lebih Subsidiar: Pasal 23 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 421 KUHP jo Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pertimbangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan kedua perkara tersebut demi kepentingan umum sebagaimana tercantum dalam kedua surat ketetapan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum :

"...apabila perkara atas nama tersangka Chandra M Hamzah dan tersangka DR. Bibit Samad Rianto dilimpahkan ke pengadilan akan dapat berakibat terganggunya kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melakukan tugas dan kewenangannya sehingga merugikan bagi kepentingan umum yaitu kepentingan bangsa, negara dan atau masyarakat."

Selain itu Jaksa Agung juga memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yakni:

1. Mahkamah Agung RI dalam surat Ketua MA RI Nomor 152 KMA /XI/2010 tanggal 18

Nopember 2010 pada intinya menyatakan apabila Kejaksaan Agung berpendapat berdasarkan analisa obyektif, memandang suatu perkara harus dikesampingkan karena kepentingan umum, maka berdasarkan asas oportuniteit yang dianut hukum acara pidana kita, maka Jaksa Agung dapat “mengesampingkan” perkara yang bersangkutan. Walaupun dalam perkara tersebut sudah adaputusan hakim yang berkekuatan tetap, namun apabila Jaksa Agung berpendapat ada alasan untuk mengesampingkan perkara tersebut demi kepentingan umum, maka putusan yang berkekuatan hukum tetap tersebut, tidak dapat dilaksanakan (non executable).

2. Dewan Perwakilan Rakyat RI dalam surat Ketua Dewan Perwakilan Rakyat RI Nomor PW.01/9443/DPRRI/XII/2010 tanggal 22 Desember 2010 pada intinya menyatakan 6 (enam) fraksi menyarankan untuk meneruskan perkara tersebut dengan melimpahkan ke Pengadilan sehingga diperlukan kejelasan dan kepastian hukum tentang perkara tersebut, dan 3 (tiga) fraksi berpendapat bahwa mengesampingkan perkara demi kepentingan umum merupakan wewenang Jaksa Agung namun Jaksa Agung harus menjelaskan demi kepentingan umum yang dijadikan dasar penerbitan keputusan tersebut dan implikasinya terhadap status hukum Chandra Martha Hamzah dan Bibit Samad Rianto sebagai tersangka.
3. Mahkamah Konstitusi RI dalam surat Ketua Mahkamah Konstitusi RI Nomor 2245/HP.

00.00/XI/2010 tanggal 5 Nopember 2010 pada intinya menyatakan Mahkamah Konstitusi tidak pernah mengeluarkan pendapat hukum (legal opinion) karena pendapat hukum Mahkamah Konstitusi dituangkan ke dalam Putusan mahkamah Konstitusi. Atas dasar pertimbangan tersebut, Mahkamah Konstitusi tidak dapat memberikan saran dan pendapat.

4. Kepolisian Negara RI dalam surat Kepala Kepolisian Negara RI Nomor R/2085/XI/2010 tanggal 29 Nopember 2010 pada intinya menyatakan pada prinsipnya Polri tidak keberatan atas rencana Kejaksaan Agung untuk mengesampingkan perkara atas nama Chandra Martha Hamzah dan Dr. Bibit Samad Rianto demi kepentingan umum dan menyerahkan kebijakan penanganan perkara tersebut kepada Kejaksaan Agung.

Selanjutnya kedua Surat Ketetapan Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum tersebut ditembuskan kepada Presiden RI, Ketua MA RI, Ketua DPR RI, Ketua MK RI, Kepala POLRI, Ketua KPK, Kepala Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta dan Kepala Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan.

Dalam kedua perkara ini, kepentingan umum yang dilindungi adalah kepentingan bangsa dan negara serta masyarakat luas terkait dengan upaya pemerintah dalam percepatan pemberantasan tindak pidana korupsi. Mengingat sudah satu dasawarsa ini politik kriminal pemberantasan tindak pidana korupsi lebih difokuskan, sehingga segala daya upaya baik preventif maupun represif

kebijakan dibuat atau diformulasikan untuk memberantas segala akar-akar yang menjadi faktor kriminogen dari terjadinya tindak pidana korupsi.¹⁹¹

Strategi kebijakan tersebut berupa kebijakan penal maupun non-penal yang diformulasikan secara terpadu, termasuk didalamnya pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai superbody yang menjadi harapan masyarakat dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, yang dipandang sebagai *extra ordinary crime*. Sehingga apabila perkara atas nama tersangka Chandra M Hamzah dan tersangka DR. Bibit Samad Rianto, yang mana keduanya adalah pimpinan KPK dilimpahkan ke pengadilan, maka akan dapat berakibat terganggunya kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melakukan tugas dan kewenangannya sehingga dinilai merugikan bagi kepentingan umum yaitu kepentingan bangsa, negara dan atau masyarakat.

Sebenarnya dalam perkara ini terdapat suatu kontradiksi, karena berdasarkan fakta yuridis kedua tersangka sudah cukup bukti untuk diajukan ke persidangan, namun demi keberhasilan pemberantasan tindak pidana korupsi yang dijalankan KPK pula, kasus keduanya harus dikesampingkan demi kepentingan umum. Penyampingan perkara demi kepentingan umum pada kedua perkara tersebut, erat kaitannya dengan kedudukan para

¹⁹¹Zulkarnain, "Politik Kriminal Dalam Rangka Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi," <<http://jurnalhukumargumentum.blogspot.com/2012/03/argumentum-vol-8-no-1desember-2008.html>> diakses 15 Oktober 2016.

tersangka sebagai komisioner KPK, dan berkembangnya opini publik pada saat itu bahwa kedua perkara tersebut merupakan rekayasa oknum penegak hukum untuk melemahkan KPK.

Sehingga sejak dilakukan penyidikan terhadap kedua perkara tersebut, sudah timbul gejala di masyarakat yang menolak dilanjutkannya proses hukum kedua perkara tersebut, sebagai fakta sosial yang juga mempengaruhi hasil akhir penanganan perkara tersebut, yakni dikesampingkan demi kepentingan umum. Semua itu sedikit banyak memberikan pengaruh bagi proses penanganan perkara atas nama tersangka DR. Bibit Samad Rianto dan tersangka Chandra M. Hamzah tersebut.

Berdasarkan uraian mengenai praktik penerapan penyampingan perkara demi kepentingan umum, tampaklah bahwa pertimbangan Jaksa Agung mengenai kepentingan umum dalam penerapan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum bersifat kasuistis, tergantung pada situasi dan kondisi pada saat ditanganinya perkara-perkara tersebut.

Jaksa Agung Republik Indonesia, Muhammad Prasetyo pada hari Kamis tanggal 3 Maret 2015 di Gedung Bundar secara resmi mengumumkan telah melakukan langkah mengesampingkan perkara pidana (*deponering*) terhadap dua mantan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi Abraham Samad dan Bambang Widjojanto. Jaksa Agung menyatakan bahwa *deponering* merupakan hak prerogatifnya sebagai Jaksa Agung. Abraham Samad ditetapkan sebagai tersangka atas

kasus dugaan pemalsuan dokumen. Sedangkan Bambang Widjojanto tersangka perkara atas dugaan menyuruh saksi memberikan keterangan palsu di muka sidang Mahkamah Konstitusi pada tahun 2010, saat itu Bambang Widjojanto adalah kuasa hokum Ujang Iskandar calon Bupati Kotawaringin Barat.

Deponering terhadap Abraham Samad dan Bambang Widjojanto dalam pelaksanaannya Jaksa Agung Muhammad Prasetyo telah meminta pandangan kepada beberapa lembaga Negara, termasuk kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Namun dalam prosesnya, Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memberikan rekomendasi kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menolak rencana Jaksa Agung karena langkah *deponering* tersebut dinilai tidak cukup memenuhi unsur kepentingan umum.

Jaksa Agung melakukan *deponering* terhadap perkara yang menjerat dua Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi Abraham Samad dan Bambang Widjojanto berpendapat bahwa kepentingan pemberantasan korupsi merupakan kepentingan umum. Ada 3 (tiga) alasan pertimbangan *deponering* tersebut yaitu alasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Alasan filosofis terjadinya kegaduhan public karena terganggunya harmonisasi antar institusi penegak hukum. Sehingga hokum tidak dapat terwujud secara maksimal. Alasan sosiologisnya adalah karena terganggunya pemberantasan korupsi sebab tersangka adalah tokoh dan aktivis yang diakui luas oleh

masyarakat. Sementara alasan yuridisnyayakni dalam rangka untuk mewujudkan kepastian hukum. (*Prianter Jaya Hairi, Peneliti Muda Hukum, pada Bidang Hukum, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*).

Bab IV

Kepentingan Umum *Deponering* Dalam Praktek Penegakan Hukum Pidana

Salah satu alasan penghentian perkara pidana di negara-negara Anglo Saxon seperti Inggris atau Australia adalah kepentingan umum, sama dengan yang ada di Indonesia, namun di negara mereka disebutkan secara jelas namun tidak mengikat secara kaku Penuntut Umumnya. Sebagai contoh kepentingan umum tersebut adalah sebagai berikut:¹⁹²

1. *the court is likely to impose a venj small or nominal penalty;*
2. *the offence was committed as a result of a genuine mistake or misunderstanding (these factors must be balanced against the seriousness of the offence);*
3. *the lose or harm can be described as minor and was the result of single incident, particularly if it was caused by a misjudgment;*
4. *there has been a long delay between the offence taking place and the date of the trial, unless:*
 - *the offence is serious*
 - *the delay has been caused in part by the defendant*
 - *the offence has only recently come to light; or*
 - *the complexity of the offence has meant that there has been a long investigation*

¹⁹²Martin Wasik et.al. dikutip di Taufik Rachman, *Dasar Teori Kewenangan Penyidik maupun Penuntut Umum Dalam Menghentikan Perkara Pidana*, Jurnal Yuridika Universitas Airlangga, 2010, hlm. 13.

5. *a prosecution is likely to have a very bad effect on the victim's physical or mental health, always bearing in mind the seriousness of the offence;*
6. *The defendant is elderly or is, or was at the time of the offence, suffering from significant mental or physical ill health, unless the offence is serious or there is a real possibility that it may be repeated;*
7. *The defendant has put right the loss or harm that was caused (but defendants must not avoid prosecution simply because they can pay compensation);*
8. *Details may be made public that could harm sources of information, international relations or national security.*

Penuntut Umum di Negara *anglo saxon* masih memiliki ruang untuk menerapkan *good Judgment*-nya dalam menangani perkara pidananya berdasarkan kondisi-kondisi yang menyelimutinya. Perdebatan muncul ketika mempertanyakan limitasi dari kepentingan umum itu sendiri. Argumentasi dapat diajukan bahwa kepentingan umum harusnya didefinisikan secara jelas untuk meminimalkan *abuse of powers* atau paling tidak harus ada pedoman mengenai apa yang dimaksud kepentingan umum meskipun tidak mengikat. Jika keputusan untuk mengesampingkan perkara pidana dianggap sebagai kewenangan diskresi dari Jaksa Agung, akan sangat baik jika sebelumnya menggunakan kewenangan tersebut didasarkan atas pedoman sebagai pertimbangan. Jadi, batasan yang jelas terkait definisi kepentingan umum sebagai pedoman menjadi hal sangat penting dalam mengesampingkan perkara pidana.

Dalam Hukum Acara Pidana Belanda, menghentikan perkara pidana dapat dilakukan dengan

dasar yang hampir sama seperti yang ada dalam Hukum Acara Pidana Indonesia dengan perkembangan pelaksanaan yang lebih menekankan pada kewenangan diskresi untuk tidak melakukan penuntutan. Persamaan tersebut dapat dilihat pada konsep penghentian atau melanjutkan perkara pidana yang didasarkan: 1. Asas Legalitas 2. Asas Oportunitas yang juga dikenal dengan peristilahan *expediency principle*. Asas Legalitas yang dimaksud adalah Penuntut Umum wajib menuntut semua perkara pidana yang cukup alat buktinya dan tidak ada halangan untuk menuntut.

Asas oportunitas berarti Penuntut Umum bisa tidak melakukan penuntutan atas dasar kepentingan umum. Tidak jelas dasar teoritik yang digunakan namun dalam praktiknya perkembangan tersebut didasarkan atas alasan bahwa tidak mungkin semua tindak pidana dapat diajukan penuntutan, bahwa tidak semua tindak pidana patut untuk diajukan penuntutan serta pada kondisi-kondisi tertentu sangatlah tidak produktif jika menuntut semua perkara pidana hasil dari penyidikan. Peter JP. Tak menyebutkan bahwa: *Research on zcith the limited resources of law enforcement agencies reveaied that it was impossible, undesirable, and in some circumstances even counter-productive to prosecute all offencesinvestigated.*¹⁹³

Ada dua cara yang dapat ditempuh dalam menghentikan perkara pidana dalam sistem hukum Belanda yakin melalui: 1. *tehcnical or procedural waiver* dan berdasarkan 2. *the expediency principle*. Untuk

¹⁹³Peter J.P. Tak, *The Dutch Criminal Justice System*, Wolf Legal Publishers, Netherland, 2008, hlm. 85.

technical or procedural waiver, the prosecution service may decide not to prosecute in case where a prosecution would probably not lead to conviction due to lack of evidence, or for technical consideration,¹⁹⁴ For the expediency principle laid down in section CCP authorizes the prosecution service to waive (further) prosecution for reasons of public interest.¹⁹⁵

Sebenarnya selain menghentikan perkara sebagaimana dimaksud diatas, meskipun tidak mempunyai dasar hukum yang jelas serta tidak mempunyai dasar teori yang pasti, namun diterima secara umum bahwa penuntut umum dapat melakukan "*suspend a prosecution*", *Suspend prosecution* secara umum maupun secara khusus tidak ditentukan kondisi-kondisinya namun dalam praktiknya diterapkan mirip dengan kondisi *suspended sentence*.

Terkait dengan pelaksanaan penghentian perkara pidana, ditahun 1960, *the Dutch criminal justice system* mulai menerapkan kewenangan diskresi untuk tidak melakukan penuntutan pada skala yang terbatas, namun kemudian setelah dilakukan banyak penelitian terkait dengan "*on the effects of law enforcement coupled with the limited resources of law enforcement agencies*"¹⁹⁶ kebijakan untuk tidak melakukan penuntutan diterapkan berdasarkan kewenangan diskresi.

Lebih jauh Peter JP.Tak mengatakan bahwa "*to harmonize the utilization of this discretionary power, the head of the prosecution service, the Board of Prosecutors*

¹⁹⁴ *Ibid.* Hlm. 84.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*

General, regularly issues national prosecution guidelines".¹⁹⁷

The main reasons to apply the expediency principle are:¹⁹⁸

- *Measures other than penal sanctions are preferable (mainly disciplinary sanctions or administrative or private measures); and*
- *Prosecution will be disproportionate, unjust or ineffective because;*
- *The crime is of a minor nature;*
- *The crime has a low degree of punish ability; or*
- *The crime is old;*
- *The suspect is too young or too old;*
- *The suspect has recently been sentenced for another crime;*
- *The crime has affected the suspect himself (victim of his own crime),*
- *The health condition of the suspect;*
- *Rehabilitation prospect of the suspect;*
- *Suspect cannot be traced;*
- *Corporate criminal liability;*
- *The person in control of the unlawful behavior is prosecuted, not the perpetrator;*
- *The suspect has paid compensation;*
- *The victim has contributed to the crime; and*
- *A close relation between the victim and the suspect, and the prosecution would be contrary to the interest of the victim.*

Three grounds for non-prosecution due to technicalities can be:¹⁹⁹

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 85.

- *Wrongly registered as suspect by the police;*
- *Insufficient legal advice for a prosecution;*
- *Inadmissibility of a prosecution because of the expire of the time limit, the decease of the suspect, the absence of a complaint in cases, the non-observance of undue delay (sect.6 ECHR) or suspect not yet criminally liable (< 12 years of age)*
- *The court does not have a legal competence over the case;*
- *The act does not constitute criminal offence;*
- *The offender is not criminally liable due to a justification or excuse defense; and*
- *The evidence has been illegally obtained.*

Penuntut Umum di Belanda tidak wajib untuk tidak menuntut berdasarkan '*due to technicalities*' (*due to policy considerations*). Namun jika Penuntut Umum tersebut akan menghentikan perkara pidana, dia harus menentukan alasannya berdasarkan kategori yang disebutkan tersebut. Hal ini tentunya membuat kemungkinan ada perbedaan kebijakan antara satu Kejaksaan di suatu wilayah tertentu dengan Kejaksaan di wilayah yang lain di Belanda, tergantung kebijakan masing-masing dari Kejaksaan daerah tersebut.

Selain menerapkan penghentian penuntutan tanpa kondisi-kondisi tertentu, Penuntut Umum Belanda dapat menghentikan penuntutan dengan kondisi tertentu yang harus dipenuhi, yang diberi nama *conditional waiver*" atau "*dismissal*". Sistem peradilan pidana Belanda juga memperbolehkan Penuntut Umum untuk menunda penuntutan. Meski tidak ada landasan hukumnya, namun secara umum

¹⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 86.

tindakan tersebut bisa dilakukan oleh Penuntut Umum. Akan menjadi semakin kompleks, ternyata di Belanda, Penuntut Umum juga diperbolehkan untuk menghentikan perkara pidana berdasarkan konsep "*transaction*".

Hal ini bisa dikatakan sebagai penerapan-penerapan konsep "*diversion*" dimana tersangka secara sukarela membayar sejumlah uang pada Bendahara Negara atau harus memenuhi satu atau lebih kondisi-kondisi yang telah ditetapkan terkait dengan keuangan untuk menghindari penuntutan di persidangan. Hal ini menunjukkan bahwa Penuntut Umum Belanda seolah-olah semakin memiliki kekuasaan yang dulunya hanya dimiliki oleh Hakim. Tak mengatakan terkait dengan transaksi sebagai berikut:

"Transaction can be considered as a form of diversion in which the offender voluntarily pays a sum of money to the Treasury, or fulfils one or more (financial) conditions laid down by the prosecution service in order to avoid further criminal prosecution and public trial".²⁰⁰

Dari gambaran yang disampaikan di atas, penghentian perkara pidana di Belanda didasarkan atas kewenangan diskresi yang ada pada penuntut umum. Terkait dengan makna kepentingan umum dalam menghentikan perkara pidana di Belanda secara tegas menyebut dalam *guidelines*nya mengenai kriteria yang dimaksud. Argumentasi yang mengatakan bahwa penjabaran secara spesifik mengenai apa yang dimaksud kepentingan umum hanya ada pada Negara *Anglo Saxon* saja tentu tidak

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 87-88.

bisa dipertahankan mengingat Belanda adalah salah satu Negara dengan *Civil Law tradition*.

Ada tendensi bahwa negara yang dulunya menerapkan asas legalitas dalam penuntutannya sekarang lebih banyak menerapkan kewenangan diskresi dalam menghentikan perkara pidananya. Hal ini dikarenakan kewenangan diskresi dalam penuntutan adalah sesuatu yang tidak bisa dihindari untuk menjalankan administrasi peradilan pidana atas pertimbangan keterbatasan jumlah aparat penegak hukum, finansial dan jumlah perkara pidana yang tinggi.

Sistem peradilan pidana Indonesia harusnya belajar untuk merasionalisasikan administrasi peradilanannya seperti yang dilakukan di Belanda. Namun demikian hal tersebut harus dilakukan penelitian yang sistematis dan menyeluruh untuk melihat tidak hanya 'teks' namun juga kesesuaian 'konteks' kebijakannya.

Di negara *anglo saxon* seperti Inggris, US ataupun Australia, penghentian perkara pidana merupakan kewenangan diskresi dari Penuntut Umum. Untuk meneruskan perkara pidana atau menghentikan suatu perkara pidana didasarkan atau dua tes, yakni: 1. *Is there a reasonable prospect of conviction?* dan 2. *Is the prosecution in the public interest?*²⁰¹ Dua tes ini harus dijawab secara kumulatif dengan jawaban yang bernilai positif untuk menentukan adanya penuntutan terhadap suatu perkara pidana dan penghentian penuntutan atas suatu perkara pidana

²⁰¹Corns dan Tudor, *Criminal Investigation and Procedure*, The Law in Victoria, Thomson Reuters, Australia, 2009, hlm. 291.

jika salah satu dijawab negatif. Dikatakan tidak ada *'reasonable prospect of conviction'* biasanya dikarenakan kurang alat bukti atau bukan perkara pidana.

Sedangkan untuk tes yang kedua, pemaknaan *public interest* sangatlah vital karena menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penuntutan. Kedua tes ini dapatlah dikatakan sebagai dasar teori penghentian penuntutan maupun diteruskannya penuntutan oleh Penuntut Urnum di Negara *Anglo Saxon*. Penegasan akan dasar teori seperti ini sepengetahuan penulis tidak diketemukan di Negara-negara *civil law tradition*, namun untuk menegaskan hal tersebut perlu dilakukan penelitian lebih lanjut.

Pedoman yang digunakan untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan kepentingan umum/*public interest* di Negara *anglo saxon* diatur secara berbeda dibandingkan dengan di Negara *civil law tradition* seperti di Belanda ataupun di Indonesia. Di negara *Anglo Saxon*, *public interest* dimaknai tidak hanya sebatas penuntut umum menghentikan perkara pidana, namun juga ketika penuntut umum melakukan penuntutan terhadap perkara pidana. Berikut disampaikan makna kepentingan umum dalam hal melakukan penuntutan terhadap perkara pidana dan kepentingan umum dalam hal menghentikan perkara pidana.

Penuntut umum melakukan penuntutan dianggap sesuai dengan *public interest* jika:²⁰²

1. *a conviction is likely to result in significant sentence;*
2. *a weapon was used or violence was threatened during the commission of the offence;*

²⁰²Martin Wasik et.al. *Loc.cit.*

3. *the offence was committed against a person serving the public;*
4. *the defendant was in a position of authority or trust;*
5. *the evidence shows that the defendant was a ringleader or an organizer of the offence;*
6. *there is evidence that the offence was premeditated;*
7. *there is evidence that the offence was carried out by a group;*
8. *the victim of the offence was vulnerable, has been put in considerable fear, or suffered personal attack, damage or disturbance;*
9. *the offence was motivated by any form of discrimination against the victim's ethnic or national origin, sex, religious beliefs, political views or sexual preference;*
10. *there is a marked difference between the actual or mental ages of the defendant and the victim, or if there is any element of corruption*
11. *the defendant's previous convictions or cautions are relevant to the present offence;*
12. *the defendant is alleged to have committed the offence whilst under an order of the court;*
13. *there are grounds for believing that the offence is likely to be continued or repeated, for example, by a history of recurring conduct;*
14. *the offence, although not serious in itself is widespread in the area where it was committed.*

Sedangkan yang dimaksud dengan tidak sesuai dengan kepentingan umum dan perkara pidana harus dihentikan jika:²⁰³

²⁰³ *Ibid.*, hlm. 13-14.

1. *the court is likely to impose a very small or nominal penalty;*
2. *the offence was committed as a result of a genuine mistake or misunderstanding (these factors must be balanced against the seriousness of the offence);*
3. *the loss or harm can be described as minor and was the result of a single incident, particularly if it was caused by a misjudgment;*
4. *there has been a long delay between the offence taking place and the date of the trial, unless:*
 - *the offence is serious;*
 - *the delay has been caused in part by the defendant;*
 - *the offence has only recently come to light; or*
 - *the complexity of the offence has meant that there has been a long investigation.*
5. *a prosecution is likely to have a very bad effect on the victim's physical or mental health, always bearing in mind the seriousness of the offence;*
6. *the defendant is elderly or is, or was at the time of the offence, suffering from significant mental or physical ill health, unless the offence is serious or there is a real possibility that it may be repeated.*
7. *The defendant has put right the loss or harm that was caused (but defendants must not avoid prosecution simply because they can pay compensation); or*
8. *Details may be made public that could harm sources of information, international relations or national security.*

Karakter Negara *common law* dalam memberikan batasan jelas tentang kepentingan umum/*public interest* menunjukkan bahwa dalam hal menuntut ataupun tidak menuntut perkara pidana, kepentingan

umum/*public interest* merupakan hal yang sangat penting. Namun bukan berarti di Negara *civil lawtradition* seperti Belanda yang tidak mencantumkan apa yang dimaksud kepentingan umum/*public interest* dalam hal melakukan penuntutan merupakan pengabaian pertimbangan kepentingan umum/*public interest* dalam hal tersebut. Kepentingan umum/*public interest* dianggap telah dipertimbangkan dalam setiap penuntutan perkara pidana.

Kritik yang dapat diajukan adalah apakah semua Jaksa mengetahui bahwa setiap penuntutan adalah demi kepentingan umum/*publicinterest* dan apakah Jaksa mengetahui bahwa pembedaan merupakan *premium remedium* dalam suatu sistem hukum. Bukanlah dengan diberikan pedoman terkait dengan makna kepentingan umum/*public interest* dalam hal menuntut perkara pidana bukan berarti mengikat setiap Jaksa namun paling tidak dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam setiap penuntutan.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa Jaksa Agung berdasarkan asas oportunitas dapat mengesampingkan perkara pidana berdasarkan kepentingan umum. Tidak semua Penuntut Umum di Indonesia dapat menerapkan asas oportunitas karena kewenangan tersebut hanya dimiliki oleh Jaksa Agung. Penerapan asas ini oleh Jaksa Agung juga tidak jelas dalam hal prosedurnya namun berdasarkan penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan disebutkan bahwa dalam "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”.

Dari penjelasan tersebut dapatlah dipahami bahwa penerapan Asas Oportunitas merupakan kewenangan diskresi dari Jaksa Agung dan penerapannya memperhatikan saran serta pendapat dari badan-badan kekuasaan Negara yang mempunyai hubungan atas masalah tersebut.

Tidak disebutkan dengan tegas bahwa penerapan asas oportunitas merupakan kewenangan diskresi dari Jaksa Agung namun dilihat dari rumusan Pasal yang mengaturnya dapat dipastikan bahwa kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan diskresi yang dibedakan dengan kewenangan terikat. Karakter kewenangan diskresi tersebut terlihat ketika kewenangan atau tugas Jaksa Agung dalam mengkesampingkan perkara pidana tersebut didasarkan atas penilaian kebijaksanaan Jaksa Agung dalam menilai kepentingan umum/*public interest*. Pilihan untuk mengkesampingkan atau tidak mengkesampingkan perkara pidana didasarkan atas kebijaksanaan seorang pejabat (Jaksa Agung) merupakan kewenangan yang diskresional.

K.C Davis menegaskan bahwa "*An administrator has discretion whenever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction*".²⁰⁴ Berdasarkan definisi ini, limitasi penerapan asas oportunitas dapat terlihat dalam hal:

1. Hanya Jaksa Agung yang dapat menerapkannya

²⁰⁴K.C. Davis dikutip di George P.Fletcher, *Some Unwise Reflections About Discretion*, 47Law & Contemp. Probs. 273, 1984.

dan 2. Alasan yang dapat digunakan hanya kepentingan umurn.

Untuk memperbandingkan antara kewenangan bebas (diskresi) dengan kewenangan terikat, Prof. Philipus M. Hadjon mendefinisikan sebagai berikut.²⁰⁵

Wewenang terikat adalah wewenang dari pejabat atau badan pemerintah yang wajib dilaksanakan atau tidak dapat berbuat lain selain dari apa yang tercantum dalam isi sebuah peraturan. Wewenang ini sudah ditentukan isinya secara rinci, kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan. Sedangkan wewenang diskresi (*beleidsvrijheid, discretionary power, freies ermessen*) adalah wewenang yang diberikan beserta kebebasan dari pejabat untuk mengatur secara lebih konkret dan rinci, sedangkan peraturan perundang-undangan hanya memberikan hal-hal yang pokok saja.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa kewenangan diskresi haruslah lahir dari suatu peraturan perundang-undangan sebagai dasar kewenangan itu sendiri meski mengatur hal-hal yang pokok saja serta adanya kebebasan dari pejabat untuk mengaturnya lebih konkret dan rinci. Penerapan asas oportunitas oleh Jaksa Agung didasarkan atas Undang-Undang Kejaksaan sebagai peraturan yang mengatur mengenai pokok-pokoknya saja. Mengenai perlu atau tidaknya pengaturan yang lebih rinci dan konkret hal itu diserahkan Jaksa Agung. Namun dalam paper ini, diajukan argumentasi bahwa pengaturan yang lebih

²⁰⁵Philipus M. Hadjon dikutip di Taufik Rachman, *above* n.1, hlm. 13.

rinci seharusnya dilakukan terutama terkait dengan pemaknaan kepentingan umum/*public interest*.

Hal ini didasarkan pada perkembangan di beberapa negara-negara maju, seperti Belanda, Inggris, Amerika, Australia memberikan perincian yang konkret terkait makna kepentingan umum/*public interest*. Dilihat dari bentuk kewenangannya, jika memperbandingkan antara penghentian perkara pidana di Negara Belanda, Amerika, Inggris, Australia dengan penerapan asas oportunitas oleh Jaksa Agung di Indonesia, karakternya yang diskresi-onal tentu sama namun perbedaannya terlihat pada kejelasan makna kepentingan umumnya.

Secara umum, penghentian perkara pidana di Indonesia bukanlah kewenangan diskresi karena adanya kewajiban untuk Penuntut Umum menuntut semua perkara pidana dalam daerah hukumnya. Selain itu adanya karakter "*Governing Rule*" sebagaimana dalam ketentuan Pasal 140 ayat 2 KUHAP, mengikat Penuntut Umum dalam menerapkan penghentian penuntutan.²⁰⁶ *Governing Rules* yang dimaksud adalah adanya syarat yang harus dipenuhi sebelum menghentikan perkara pidana yakni tidak terdapat cukup bukti, peristiwa tersebut ternyata bukan perkara pidana atau perkara ditutup demi hukum (mati, daluarsa atau *nebis in idem*). Penerapan asas oportunitas oleh Jaksa Agung merupakan perkecualian dalam menghentikan perkara pidana di Indonesia dengan karakter yang diskresional.

Tidak jelas apa yang dimaksud kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 35 huruf c

²⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 20.

Undang-Undang Kejaksaan karena definisi yang masih kabur dan tidak ada pedoman sebagai rujukannya. Beberapa pakar hukum di Indonesia berargumentasi bahwa pengaturan yang luas mengenai apa yang dimaksud *public interest* adalah akan fleksibilitas peraturan yang selalu mengikuti perkembangan zaman.

Prof. Sudikno Mertokusumo dalam papernya yang dipresentasikan di kantor Kejaksaan Agung berpendapat bahwa kepentingan umum seharusnya tidak didefinisikan secara spesifik untuk menjaga fleksibilitas dari definisi yang mampu sejalan dengan perkembangan masyarakat. Namun sebagaimana telah dijelaskan diatas, definisi yang terbuka condong untuk disalahgunakan.

Jika didasarkan atas penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan yang mensyaratkan adanya konsultasi untuk menerima saran dari lembaga yang terkait perkara tersebut maka justifikasi penghentian perkara yang didasarkan asas oportunitas oleh Jaksa Agung merupakan justifikasi politis atas kekuasaan yang sedang memerintah (kekuasaan eksekutif) yang cenderung untuk mempertahankan kekuasaannya.

Lebih jauh lagi, jabatan Jaksa Agung adalah jabatan politis karena Jaksa Agung diangkat oleh Presiden (*eksekutif power*) dan ditakutkan penggunaan asas oportunitas ini bukan didasarkan kepentingan umum secara objektif namun berdasarkan kepentingan politis yang hanya mempertahankan kekuasaan. Meskipun secara konseptual tidak bisa dihindari bahwa penerapan asas oportunitas syarat akan kepentingan politis, namun seyogyanya

kepentingan politis tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara publik dan masyarakat dapat berpartisipasi dalam mengontrolnya.

Lone Sossin menyebutkan bahwa *Discretion is ultimately a political issue, not simply a legal one.*²⁰⁷ Karakter dari penerapan asas oportunitas yang diskresional dan sangat politis ini membuat setiap keputusan yang diambilnya sangat tertutup. Indonesia sebagai Negara yang demokratis dan berdasarkan atas *rule of law* sudah seharusnya menerapkan prinsip keterbukaan dalam pelaksanaan pemerintahannya serta membuka ruang yang seluas-luasnya untuk partisipasi masyarakat dalam menjalankannya.

Sebagai konsekuensi Negara yang demokratis dan berdasarkan *rule of law*, dalam penerapan asas oportunitas haruslah terbuka dan dimungkinkan saluran politis untuk dinilai karena sifat dari kewenangan tersebut yang diskresional. Saluran politis yang dimaksud adalah saluran politis yang memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi aktif untuk menyampaikan pendapatnya baik melalui media maupun lembaga-lembaga politis lainnya seperti legislatif.

Untuk menjaga objektivitas dari partisipasi tersebut maka diperlukan tolok ukur yang jelas untuk menilai penerapan asas oportunitas tersebut. Kepentingan umum sebagai jantung dari penerapan asas oportunitas seharusnya dibuat batasan-batasannya yang jelas sebagaimana disusun sebagian besar Negara maju seperti Belanda, Amerika, Inggris

²⁰⁷Lorne Sossin, *Puzzle of Dcretion*, 24 *Can J.L. & Soc.* 301, 2009.

maupun Australia sehingga partisipasi publik dapat tersalurkan secara objektif.

Selama ini kepentingan umum dalam perkara pidana dipandang sama dengan kepentingan umum secara umum karena tidak pernah ada pedomannya. Sebagai contoh beberapa peraturan di Indonesia yang menyebut tentang *Public interest* adalah Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Di dalam peraturan tersebut tidak ada sangkut pautnya dengan perkara pidana sehingga inteprestasi sistematis dalam peraturan perundang-undangan tidak dapat memberikan jawaban atas makna *Public Interest* dalam perkara pidana.

Oleh karena itu; penelitian untuk menentukan makna kepentingan umum dalam asas oportunitas sangatlah penting. Mengadopsi secara langsung dari Negaramaju juga bukan jalan yang tepat karena karakteristik tiap Negara berbeda satu dengan lainnya. Namun, alangkah baiknya jika contoh yang sudah diterapkan di Negara maju tersebut sementara dijadikan acuan awal baik untuk diteliti lebih lanjut maupun dijadikan pedoman untuk mengukur makna kepentingan umum yang diterapkan di Indonesia.

Alasan yang dapat diajukan adalah:

1. Sifat dari pedoman mengenai *public interest* di Negara maju tersebut yang tidak mengikat;
2. Untuk segera membatasi kekuasaan Jaksa Agung dalam mengkesampingkan perkara pidana yang terlalu besar dan tidak terukur.

Lebih baik ada pedoman terlebih dahulu dalam menerapkan sesuatu dari pada menerapkan sesuatu tanpa pedoman sama sekali. Dengan menggunakan

terlebih dahulu pedoman yang sudah diterapkan di Negara maju bukan berarti menutup makna kepentingan umum yang mungkin muncul dikemudian hari sejalan dengan perkembangan masyarakat, penelitian, praktik hukum dan kesadaran masyarakat. Bahkan dengan digunakannya pedoman untuk menentukan kepentingan umum sekaligus dapat mengakomodir masuknya nilai-nilai adat istiadat (kearifan lokal) bangsa dalam sistem hukum pidana Indonesia secara transparan dan objektif terkait penuntutan perkara pidana maupun penghentian perkara pidana melalui penerapan asas oportunitas yang selama ini terkesan eksklusif politis untuk mempertahankan regim yang berkuasa secara politis.

Dalam penelitian ini peneliti sependapat dengan Prof. J.M. Van Bemmelen menyampaikan bahwa terdapat 3 (tiga) alasan untuk tidak dapat dilakukan penuntutan dengan menyampingkan perkara demi kepentingan umum atau *Deponering*, yaitu (a) Demi Kepentingan Negara (*staats belang*), (b) Demi Kepentingan Masyarakat (*maatschapelijk belang*), (c) Demi Kepentingan Pribadi (*particular belang*), tetapi peneliti merekomendasikan kriteria-kriteria lainnya.

1. Dari Perspektif Demi Kepentingan Negara (*staats belang*).

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 - 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 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 dimuka hakim pidana untuk dijatuhkan pidana setimpal. Untuk itu, kepentingan umum yang dapat dipakai sebagai landasan untuk menyampingkan perkara pidana harus dikemukakan dalam aturan hukum lain yang mengatur tentang kepentingan umum yang harus dilindungi dan dipelihara.

2. Dari Perspektif Demi Kepentingan Masyarakat (*maatschapelijk belang*).

Dalam hal demi kepentingan masyarakat yang berarti tidak dituntutnya perbuatan pidana karena secara sosial tidak dapat dipertanggung-jawabkan. Termaksud dalam kategori ini tidak menuntut atas dasar pemikiran-pemikiran yang telah atau sedang berubah dalam masyarakat. Kepentingan umum yang menjadi dasar didalam asas oportunitas sesuai Pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan Tahun 2004, kepentingan umum yang mengendalikan pada tugas alat negara untuk kelancaran mengurus rumah tangga negara, dan kepentingan masyarakat yang mengendalikan pada perlindungan serta ketenteraman untuk bebas dari gangguan kejahatan bagi semua orang.

Agar dapat ditentukan apakah perkara pidana tersebut 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 dan tidak dapat diproses.

3. Dari Perspektif Demi Kepentingan Pribadi (*particular belang*).

Selanjutnya yang menjadi kriteria penyampingan suatu perkara pidana adalah demi

kepentingan pribadi, termasuk didalam kategori-kategori apabila kepentingan pribadi menghendaki tidak dilakukannya penuntutan ialah dalam persoalan-persoalan hanya perkara kecil, dan atau yang jika yang melakukan tidak pidana telah membayar kerugian dan dalam keadaan ini masyarakat tidak mempunyai cukup kepentingan dengan penuntutan atau penghukuman.

Penyampingan perkara yang dilakukan demikepentingan pribadi dapat merugikan, bahwa ada kalanya sudah terang benderang seseorang melakukan suatu kejahatan, akan tetatpi keadaan yang nyata adalah sedemikian rupa, sehingga kalau seseorang itu dituntut dimuka hakim pidana, kepentingan negara akan sangat dirugikan.

4. Kriteria Kepentingan Umum *Deponeering* Dari Perspektif Kepentingan Lainnya.

Perkembangan kemasyarakatan di dunia internasional membawa suatu konsekwensi tersendiri. Konvensi Internasional yang berhubungan dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana telah diratifikasi. Misal tentang *International Criminal Court*, *United Nations Actions Against Corruption*, *International Convenstion Againts Torture* dan *International Covenant on Civil and Political Right*. Dengan demikian pelaksanaan *deponeering* jelas harus memperhatikan dan memenuhi kriteria-kriteria kepentingan umum sebagaimana tersebut diatas akan tetapi hal tersebut belumlah cukup, oleh karena itu dimasa yang akan datang pelaksanaan kriteria kepentingan umum *deponeering* harus juga memperhatikan kepentingan-

kepentingan lain yang selama ini tidak/ belum menjadi perhatian, padahal kepentingan-kepentingan lain ini sangat terkait langsung dengan pelaksanaan *deponering* suatu perkara.

Adapun kepentingan-kepentingan lain tersebut menurut peneliti adalah dari perspektif pelaku, dari perspektif korban, dari persepektif peristiwa pidana, dari perspektif lembaga penyidikan, dan dari perspektif saran lembaga negara.

1) Dari Perspektif Lembaga Penyidikan

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana kedudukan Kepolisian sebagai pembantu Jaksa digantikan dengan Penyidik yang mandiri. Dalam kedudukan ini, polisi tidak lagi dibawah jaksa, tetapi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, polisi dan jaksa melakukan suatu koordinasi dan sinkronisasi. Pemberian *Deponering* Kepada pelaku tindak pidana disamping mempertimbangkan kepentingan pelakunya, seharusnya mempertimbangkan kepentingan penyidikan. Penyidik dalam melakukan penyidikan tentu telah bekerja dengan baik dan keras. Sebagai hasil kerja keras penyidik-lah suatu perkara pidana dapat terungkap yang kemudian dilimpahkan kepada kejaksaan untuk dapat diterima dan dinyatakan lengkap (P21) oleh Jaksa Penuntut Umum.

Pasal 14 huruf b Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana menyatakan bahwa Penuntut Umum mempunyai wewenang mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan Pasal 110 ayat (3) dan (4) Kitab Undang-Undang

Hukum Acara Pidana dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik. Ketika penyidik dalam penyidikan-nya berdasarkan koordinasi dan sinkronisasi dengan Jaksa Penuntut Umum telah mampu melaksanakan kewajibannya dengan menyelesaikan penyidikan dimana Jaksa Penuntut Umum telah menyatakan berkas perkara a quo telah lengkap dan diterima. Berdasarkan hal tersebut sudah selayak dan seharusnya Jaksa ketika hendak melakukan *Deponering* terhadap suatu perkara mempertimbangkan juga kerja keras dan jerih payah dari penyidik pada tingkat penyidikan.

Dalam praktik pemeriksaan di sidang pengadilan, seringkali terdakwa menarik kembali keterangan diberikan pada waktu pemeriksaan pendahuluan dengan alasan keterangan itu diberikan demikian karena keadaan terpaksa, takut dipukuli dan disiksa. Pengakuan yang dilakukan secara terpaksa tersebut dikarenakan terdakwa dihukum tidak dengan menghormati harkat dan martabatnya yakni dengan cara-cara bertentangan.

Dari akibat kekeliruan sementara penyidik yang menganggap "pengakuan" terdakwa sebagai alat bukti yang paling utama maka harus didapat dengan cara apapun, meski dengan melakukan penekanan dan penyiksaan terhadap tersangka. Sudah barang tentu kekeliruan anggapan harus ditinggalkan pada waktu sekarang bukan saja karena akan membawa akibat pemeriksaan di sidang, tetapi

juga sangat bertentangan dengan perikemanusiaan.

Aspek perikemanusiaan yang dikedepankan dalam penyidikan merupakan suatu ujian bagi penyidik, baik dari aspek moral, humanisme, sosial, yuridis dan profesionalisme kerja, termasuk prestise di antara sesama penegak hukum. *Integritas* psikologis diuji oleh berbagai perilaku tersangka yang tidak menutup kemungkinan ada yang sengaja berniat mempersulit tugas penyidik.

Sudah bias dipastikan bahwa dalam tahap penyidikan pihak penyidikkkan dihadapkan dengan kendala-kendala yang tidak ringan, terutama ketika mengumpulkan dan mempertajam alat-alat bukti dengan merelevansikan kepada tersangka, benarkah yang ditanganinya itu benar-benar tersangka dan sudah kuatkah alat-alat bukti yang sah untuk menjawab tersangka yang berbelit-belit dalam memberikan keterangan sudah merupakan suatu kesulitan untuk "mematangkan" penyusunan Berita Acara Pemeriksaan (BAP). Kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh penyidik dalam upaya menyempurnakan BAP ini seringkali menstimulir penyidik sendiri untuk membuat "terobosan" dengan memaksa dan menekan tersangka agar mau mengaku dan tanda-tangan.

Penyidik yang berbuat arogan dalam proses penyidikan menjadi "gagal" mewujudkan idealism proteksi atas hak asasi manusia (HAM). Penyidik terperangkap oleh pengejaran keberhasilan dari etos kerja dan kurang mempe-

dulikan kompetensi dalam dimensi *humanistic*. Suatu tantangan ganda yang tidak boleh dikerjakan "sepenggal-penggal", dimensi humanistik juga harus dijadikan "baju" atau rujukan priviles dalam menangani penyidikan. Praktik penyidikan tidak boleh dimobilitaskan "telanjang" yang tidak beradab dari idealism humanistik yang antara lain adalah sebagai berikut :

a. *Law Enforcement* Dalam Proses Penyidikan

Istilah "penyidikan" sinonim dengan "pengusutan" yang merupakan terjemahan dari istilah Belanda "*Opsporing*" atau dalam bahasa Inggris "*Investigation*". Istilah penyidikan ini pertama-tama digunakan sebagai istilah yuridis dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-katentuan Pokok Kepolisian Negara. Lantas menyusul KUHAP menggunakan istilah sebagai "istilah baru", sebagaimana dalam pasal 1 butir 2, bahwa "penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidikan dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya".

Berpijak pada rumusan pasal 1 butir 2 tersebut diperoleh pengertian, bahwa penyidikan merupakan aktivitas yuridis yang dilakukan oleh penyidik untuk menemukan kebenaran material (terjemahan dan kalimat "membuat terang tentang tindak pidana yang

terjadi). Dalam melakukan penyidikan ini, rumusan perundang-undangan harus dijadikan kiblat untuk menyelesaikan tugas penyidikan. Kondisi semacam ini belum juga dilakukan oleh penyidik walaupun undang-undang tentang kepolisian telah diganti dengan yang baru.

Mengenai pemberlakuan (pelaksanaan) suatu perundang-undangan (KUHAP) berarti berusaha mengaktualisasikan tentang penegakan hukum (*law enforcement*) itu sendiri, perlu di ketahui faktor-faktor yang memungkinkan dapat mempengaruhi upaya pelaksanaan undang-undang. Suatu pelaksanaan perundang-undangan bukanlah merupakan kegiatan yang bersifat independent, misalnya menggantungkan kekuatan normatif semata, melainkan didukung oleh kekuatan-kekuatan eksternal.

b. Pihak-pihak yang terlibat penyidikan

Sebagaimana yang dikatakan Soerjono Soekanto bahwa dalam rangka *law enforcement* dibutuhkan faktor-faktor yang mendukungnya. Tingkat kualitas subjek, integritas moral, kompetensi yang tinggi dan unifikasi nilai-nilai merupakan muatan yang menentukan esensi faktor—faktor itu. Salah satu faktor yang amat menentukan terhadap *law enforcement* terhadap pelaku-pelaku yang sudah "digariskan" menangani atau "ditangani".

Tinggi-rendah seseorang dan kompetensi yang dimobilitaskan atas perkara

hukum memberikan pengaruh terhadap kualitas penyelesaian akhir. Ada pihak yang berusaha menegakkan idealisme yuridis sebagai mana yang dirumuskan dalam perundang-undangan dan tidak bersifat *fleksibel* atau terbatas sesuai dengan patokan legalitas, ada pihak yang berani mengadopsi nilai-nilai *sosio-kultural* menjadi muatan dalam pertim-bangan, pelaksanaan dan "daya kerja hukum" dan ada pihak yang berusaha "menjegal" atau menghalangi penyelesaian perkara dan menaifkan agar perkara hukum yang ditangani dan melibatkan dirinya dapat tertunda dan keluar dari *proporsionalitas*, di samping adapihak yang tetapbertahan dan berusaha mengaktualisasikan nilai-nilai yuridis.

Namun keterlibatan seorang penyidik lebih banyak disangsikan sebab keterbatasan kemampuannya di bidang hukum yang telah begitu pesat serta dipahami dari ketentuan yang ada dalam KUHAP, maka dapat diketahui bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyidikan meliputi, penyidik, tersangka, penasihat hukum dan pihak lain yang diperlukan. Jika mengacu pada pasal 56 ayat(1) KUHAP hanyalah penyidik, tersangka dan penasihat hukum.

c. Penyidik, kewajiban dan kompetensinya

Berpijak pada KUHAP telah ditentukan bahwa Polri merupakan instansi penyidik utama, secara prinsipil Polri yang dibebani tugas kewajiban melakukan penyidikan.

Adapun yang menjadi kewajiban dan kompetensi Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian mempunyai tugas sebagai berikut:²⁰⁸

- Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- Mencegah dan memberantas menjalar-nya penyakit-penyakit masyarakat;
- memelihara keselamatan negara terhadap gangguan dari dalam;
- memelihara keselamatan orang, benda dan masyarakat, termasuk memberikan perlindungan dan pertolongan; dan
- mengusahakan ketaatan warga negara dan masyarakat terhadap peraturan-peraturan negara.

Kelima tugas pokok yang berat dan mulia bagi Polri, karena harus menjadi sosok yang "hidup", agen layanan sosial (*social service*) dan sekaligus menjadi pelindung (*protector*) atas kehidupan masyarakat dari kemungkinan ancaman distabilitas, Polri dibebani amanat sosial-yuridis yang tidak ringan, karena menyangkut kepentingan-kepentingan masyarakat yang vital.

Sedangkan untuk kepentingan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun

²⁰⁸Lihat UU No. 13 Tahun 1961 dalam Pasal 2

1961 di atas, maka Kepolisian Negara mempunyai wewenang yang diatur pula dalam pasal 13 (Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961) sebagai berikut:²⁰⁹

Untuk kepentingan penyidikan, maka Kepolisian Negara berwenang:

- menerima pengaduan;
- memeriksa tanda pengenal;
- mengambil sidikjari dan memotret seseorang;
- menangkap orang;
- menggeledah badan;
- menahan orang sementara;
- memanggil orang untuk didengar dan diperiksa;
- mendatangkan ahli;
- menggeledah halaman rumah, gudang, alat pengangkutan darat, laut dan udara;
- mengambil tindakan-tindakan lain

Kewenangan Sub a sampai k menurut ketentuan dalam KUHAP dan atau peraturan negara dengan senantiasa mengindahkan norma keagamaan, peri kemanusiaan, kesopanan dan kesusilaan.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia Pasal 14 ayat (1) menegaskan dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas "melakukan penyelidikan dan penyidikan

²⁰⁹Lihat UU No. 13 Tahun 1961 dalam Pasal 13

terhadap semua tindak pidana sesuai hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya; yang terikat dengan Pasal 14 ayat (1) huruf f Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas “melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa.”²¹⁰

Lebihlanjut KUHAP menggariskan kewajiban dan kewenangan bagi kepolisian negara sebagai penyidik dalam penyelesaian perkara pidana materiil, sebagaimana dituangkan dalam pasal 7 ayat 1 KUHAP dengan menunjuk pasal 6 ayat (1) sebagai berikut:²¹¹

- menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
- melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
- menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- melakukan penangkapan, penggeledahan, penahanan dan penyitaan;

²¹⁰Suparmin, *Model Polisi Pendamai: dari Perspektif Alternative Dispute Resolution (ADR)*, Kata Pengantar Prof. Dr. Muladi, SH, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2012), hal. 77-78

²¹¹Lihat UU No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1)

- melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- mengambil sidik jari dan memotret seorang;
- memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- mendatangkan seorang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- mengadakan penghentian penyidikan;
- mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.

2) Dari perspektif Permintaan Saran Kepada Lembaga Terkait

Pelaksana tugas Jaksa Agung, Darmono menyatakan bahwa Kejaksaan Agung dalam penerbitan *Deponering* terhadap perkara Bibit-Chandra, mengirim permintaan saran kepada lima lembaga negara. Kelima lembaga negara yang dimintakan saran tersebut, yakni Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Presiden, dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia. Kepolisian termasuk dalam daftar lembaga yang dimintai saran dikarenakan perkara yang akan di *Deponering* perkara pemerasan yang ditangani kepolisian, apabila perkaranya berkaitan dengan agama maka Kementerian Agama yang akan dimintai saran, atau jika terkait dengan perkara kekayaan negara maka Badan Pemeriksa Keuangan juga akan dimintakan saran.

Darmono menambahkan bahwa dalam pasal yang mengatur tentang *Deponering* badan kekuasaan negara yang dimintai saran juga tidak disebutkan secara spesifik. Oleh karena itu, permintaan saran oleh Jaksa agung kepada lembaga-lembaga negara terkait ketika hendak melakukan *deponering* selama ini terkesan hanya sebagai basa basi, sebab pengalaman selama ini jika terdapat saran dari lembaga negara terkait yang tidak sependapat dengan rencana *deponering* Jaksa agung cenderung mengabaikannya.

Dalam proses pemeriksaan hukum acara pidana terdapat beberapa penyimpangan yang dilakukan oleh lembaga terkait dalam proses pemeriksaan yang antara lain penyidik, penuntut umum dan hakim. Penyimpangan terhadap hukum acara pidana tersebut cukup wajar kalau sebagian ahli berasumsi dan menempatkan KUHAP sebagai karya agung bangsa Indonesia sebab selain dianggap lahir dari watak, adat, istiadat dan kultur bangsa sendiri yang sudah diantisipasi secara selektif, juga pasal-pasal yang diintegrasikan dalam KUHAP dapat mewakili dan memproteksi kepentingan masyarakat. Lahirnya HIR dengan KUHAP sebagai upaya dari bentuk perlindungan HAM dari seorang terdakwa, tersangka, dalam proses pemeriksaan, hingga persidangan.

Kehadiran KUHAP merupakan bentuk modernisasi hukum acara pasca keberlakuan

HIR, terdapat salah satu asas praduga tidak bersalah terkandung beberapa idealisme selain melindungi tersangka maupun terdakwa dari stigma sosial yang memarginalkan kredibilitas manusia.²¹²

Pada sisi lain menuntut praktisi hukum untuk membangun dan meningkatkan profesionalitas dalam menangani tersangka maupun terdakwa termasuk membangun aspek intelektual maupun etos kerja aparatur hukum. Proses praperadilan menunjukkan bukan hanya aparatur hukum yang bias menggunakan KUHAP tetapi pihak masyarakat (tersangka/terdakwa juga menggunakan KUHAP) manakala ada proses hukum yang keliru atau menyimpang. Dengan demikian *equality before the law* menjadi tampak nyata.²¹³

Substansi KUHAP merupakan kodifikasi hukum dirancang memanusiakan manusia sebagai prinsip moral yang harus dijunjung tinggi baik oleh masyarakat maupun aparatur penegak hukum. Dalam menghadapi kondisi yang demikian komplikasi dan dibutuhkan antisipasi *futuristic* maka sudah seharusnya hadir tatanan versi yang dapat merespon dan bukan berisi suatu hukum klasik yang di sana sini mengalami kontaminasi ataupun distorsinormatif yang

²¹²Bambang Poernomo, *Profesionalisme Penyidik dalam Upaya Pemeriksaan Tersangka*, (Jakarta: FH. Jayabaya, 2009), hal. 14

²¹³*Ibid*

memberi peluang untuk menjual kejujuran dan keadilan.

Kendati KUHAP ditempatkan sebagai hukum yang didewa-dewakan di Indonesia namun sulit dibantah belum banyak praktisi hukum yang siap menjalankan tugas dan kewenangan secara sehat dan dewasa. Masih banyak *Interprestasi* hukum mendangkalkan prinsip-prinsip dan logika hukum yang mudah dituduh semacam kepentingan tidak jauh dari isi main permak, main gebuk untuk memeras keterangan saksi, main *marathon* dalam memeriksa saksi-saksi, perkelahian antara penyidik dan pengacara, *arogansi* kelembangaan antara penyidik dan penuntut umum, lempar sepatu oleh saksi korban kepada hakim, *komersialisasi* jabatan termasuk mafia peradilan.²¹⁴

Kasus-kasus tersebut mengindikasikan penegak hukum masih *mbalelo* dari ikatan moral sumpah jabatan dan terbatas menempatkan jabatan sebagai *private affair* ketimbang *public affair nation building* dikelasduakan. Resiko sosial yang muncul *estimasi* social terhadap hukum positif sama saja harganya dengan sistem terdahulu.²¹⁵

Kalau penegak hukum sudah terjebak dalam *disintegritas* moral semacam itu maka jatuh pula eksistensi suatu produk hukum, seideal apapun produk hukum nasib *naifistik*

²¹⁴Yanto, *Op.Cit.*, hal. 126

²¹⁵*Ibid*

dan *inferioristik* akan melabel terhadap produk hukum itu.

Pelayanan dan perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat secara tersurat memang sudah banyak yang dianggap sejalan dengan prinsip *equality before the law*, hanya saja karena pelayanan dan perlindungan yang diberikan terbatas pada aspek lahiriah, tekstualisme dan tidak menyentuh jantung kebutuhan masyarakat, komersialisasi hukum bertentangan dengan prinsip kesederajatan dimuka hukum dapat dianggap sangat membebani pencari keadilan. Penentuan hitam putih status hukum seseorang menjadi beban psikologi yang sangat berat jika dalam praktik komersialisasi begitu mendominasi kebijakan suatu institusi hukum.²¹⁶

Tahap-tahap dalam menangani perkara hokum pidana material sebagaimana yang digariskan dalam KUHAP mengandung pertanggung-jawaban terhadap HAM, dapat dikonklusikan memperoleh atensi yuridis dan jaminan perlindungan bilamana tahap-tahap yang sudah ditentukan oleh KUHAP dapat ditegakkan dengan prinsip *fair-trial* (keterbukaan-kejujuran), karena HAM itu dapat disebut menjadi mahluk "pecundang" bilamana esensi idealismenya "dikorbankan".

Kesempatan semacam ini sangat sulit untuk diterapkan dalam budaya penyidik

²¹⁶*Ibid*, hal. 128

yang tidak profesional dan tidak menghormati hukum. Sebagaimana selama ini yang terjadi terhadap pencari keadilan, jika tidak mampu untuk memberikan sejumlah uang kepada penegak hukum yang menangani kasusnya, maka konsekwensi yang dihadapinya adalah penyimpangan dalam proses pemeriksaan.

Salah satu tahap penyidikan dalam menangani perkara hukum pidana material itu oleh pejabat yang sudah didaulat menangani "wilayah hukum", oleh penyidik dituntut kompetensi untuk melaksanakan penyidikan dengan memperhatikan HAM, untuk pihak tersangka, yang oleh KUHAP diakui sebagai sosok manusia yang belumbisa "dihargai" bersalah.

Kedudukan seseorang yang terlibat perkara hukum dengan masih berstatus tersangka berarti harus diperlakukan sebagai pribadi yang bebas dari *Vigtimisasi* menjadi pelaku atas suatu tindak kriminal. Tersangka harus merupakan subjek hukum yang menguji tingkat dan balitas *profesionalisime* penegak hukum (penyidik) dalam menjalankan tugas. Perhormatan *Human right* dari tersangka "haram" dilecehkan oleh praktik pemberdayaan yang bersumber dari kekuasaan dan modus dramatisasi perkara.

3) Dari Perspektif Pelaku Tindak Pidana

Didalam *International Covenant on Civil and Political Right* ((ICCPR) hak-hak tersangka

akan semakin terlindungi, oleh karena itu suatu konsekwensi dari diratifikasinya *International Covenant on Civil and Political Right* adalah perlunya merevisi Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dan ketentuan hukum mengenai *Deponeering*. Pemberian *Deponeering* oleh Jaksa Agung kepada seseorang tersangka tindak pidana di Indonesia sangatlah berbeda dengan penerbitan Surat Keterangan Penghentian Penuntutan sebagaimana diatur dalam Pasal 76-85 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, ataupun tentang Hapusnya Pidana atau Pengurangan Pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 45-53 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Didalam ketentuan Pasal 13 jo Pasal 14 huruf g jo Pasal 137 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana menyatakan bahwa Penuntut Umum ialah Jaksa yang diberi wewenang untuk melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke Pengadilan yang berwenang mengadili. Selain ketentuan diatas, undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia juga menegaskan bahwa Penuntut Umum berwenang melakukan penuntutan.

Berdasarkan ketentuan diatas, wewenang penuntutan dipegang oleh penuntut umum sebagai monopoli. Monopoli penuntutan ialah setiap orang baru dapat diadili jika ada

tuntutan dari penuntut umum atau hanya penuntut umumlah yang berwenang mengajukan seseorang ke muka pengadilan. Ketentuan ini disebut *Dominus litis* ditangan penuntut umum atau jaksa. Sehingga dengan demikian dalam sebagai wujud dari pelaksanaan *Deponering* Jaksa juga diberi wewenang oleh Undang-undang untuk tidak melakukan penuntutan.

Kewenangan pemberian *Deponering* dimasa yang akan datang sebaiknya memperhatikan hal-hal yang terkait dengan umur pelaku yang sudah sepuh, misalnya waktu melakukan tindak pidana umur pelaku telah diatas 70 tahun; atau waktu melakukan tindak pidana umur pelaku belum genap 12 tahun; atau pelaku diwajibkan saja untuk membayar ganti. Disamping itu perlu dipertimbangkan juga tentang bagaimana menghapuskan status "Tersangka" kepada pelaku yang telah diberikan *Deponering* sebab dalam Surat Keputusan Jaksa Agung tentang Penyampingan Perkara tidak menghilangkan status tersangka kepada pelaku. Jika selama ini Penyampingan Perkara oleh Jaksa Agung baru diberikan kepada orang-orang yang mempunyai jabatan tertentu dalam pemerintahan/negara, oleh sebab itu kedepan perlu dirumuskan kepada siapa saja *Deponering* dapat diberikan.

Dalam perspektif pelaku pidana yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana peran yang diberikan oleh lembaga

dalam memberikan perlindungan HAM bagi tersangka/terdakwa merupakan kewajiban yang harus diberikan kepada mereka oleh negara dari segala bentuk penindasan. Manusia diciptakan dengan memiliki martabat dan kedudukan yang sama, sejak lahir makhluk Tuhan yang paling sempurna ini telah dianugerahi seperangkat hak-hak mendasar dalam kehidupan yang asasi dimiliki tanpa melihat perbedaan ras, kebangsaan, usia, maupun jenis kelamin.

Piagam PBB mengenai Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia kemudian memberikan pengakuan secara menyeluruh terhadap hak-hak tersebut. Beberapa pasal dalam Deklarasi ini secara spesifik menggambarkan hak-hak tersebut tercantum dalam deklarasi UDHR:

Article 13.(1)

“Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state”.

Article 17.

(1) Everyone has right to own property alone as well as in association with others.

(2) No one shall be arbitrarily deprived of his property.

Berdasarkan uraian di atas bahwa hak-hak mendasar tersebut merupakan bagian esensial dalam kehidupan setiap manusia, bahwa setiap orang memiliki hak asasi dan kebebasan bergerak tanpa pembatasan apapun dari orang lain. Pembatasan kebebasan bergerak seseorang merupakan pelanggaran

terhadap hak asasi manusia yang harus dihormati dan dilindungi oleh negara yang secara sederhana dirumuskan dalam pasal 333 ayat (1) KUHP menyebutkan bahwa:

“Barangsiapa dengan sengaja dan melawan hukum merampas kemerdekaan seseorang, atau meneruskan perampasan kemerdekaan yang demikian, diancam dengan pidana paling lama 8 tahun”.

Selain itu, Pasal 50 KUHP juga menyatakan bahwa:

“Barangsiapa melakukan perbuatan untuk melaksanakan ketentuan undang-undang tidak dipidana”

Berdasarkan kedua pasal di atas, bahwa hukum positif yang berlaku juga melarang dengan tegas serta memberikan sanksi pidana atas pembatasan kebebasan bergerak seseorang. Dalam Pasal 333 KUHP terdapat unsur “melawan hukum”, yang memiliki makna bahwa perbuatan tersebut dilarang apabila dilakukan secara melawan hukum. Sedangkan melalui Pasal 50 KUHP maka upaya paksa dikategorikan sebagai perbuatan yang dilakukan berdasarkan ketentuan Hukum Acara Pidana (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana sebagai suatu bagian dari proses peradilan pidana.

Dihubungkan dengan upaya paksa berupa penangkapan serta penahanan melalui ketentuan-ketentuan yang sifat memaksa menyingkirkan hak kebebasan

seseorang berdasarkan asas yang diakui secara universal tetapi norma hukum acara pidana memberikan hak kepada pejabat tertentu untuk menahan tersangka atau terdakwa dalam rangka melaksanakan hukum pidana materiil guna mencapai ketertiban dalam masyarakat. Dengan kata lain pembatasan kebebasan bergerak seseorang menjadi suatu hal yang diperbolehkan oleh hukum dalam rangka proses peradilan pidana, mengingat upaya paksa penangkapan dan penahanan menjadi salah satu sarana dalam melakukan pemeriksaan perkara pidana.

Ketentuan KUHAP tidak mengatur pengawasan dan penilaian terhadap upaya paksa oleh hakim dalam hal perpanjangan waktu penahanan sementara yang harus dimintakan persetujuan hakim tidak mampu melindungi hak-hak tersangka atau terdakwa karena terbatas dan bersifat tertutup.

Dapat dikatakan disini bahwa pra-peradilan merupakan pengawasan yang lebih bersifat *represif* dan bukan bersifat *preventif*.²¹⁷ Dalam pra peradilan seseorang dapat menuntut penyidik (Polri) atau penuntut umum (Jaksa), namun dalam kenyataannya pra peradilan yang dilakukan tersebut selalu gagal, karena dilakukan penyerahan perkara

²¹⁷Loebby Loqman. *Praperadilan di Indonesia*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hal. 51. Diambil dari Gregory Churchill. Habeas Corpus: Peranan Upaya Habeas Corpus Dalam Pengawasan Pelaksanaan Hukum Acara Pidana di Amerika Serikat. Seminar Praperadilan, PERADIN. Jakarta, 1982

tersebut ke pengadilan, jadi gugatan pra peradilan dinyatakan gagal. Berbeda dengan proses pemeriksaan awal (*preliminary hearing*) yang digunakan oleh negara-negara sistem *Common Law* dan Amerika Serikat yang memang dilakukan sebelum pemeriksaan pokok perkara namun dengan dasar yang berbeda.

4) Dari Perspektif Peristiwa Pidana

Didalam ketentuan Pasal 13 jo Pasal 14 huruf g jo Pasal 137 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana menyatakan bahwa Penuntut Umum ialah Jaksa yang diberi wewenang untuk melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke Pengadilan yang berwenang mengadili. Selain ketentuan diatas, undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia juga menegaskan bahwa Penuntut Umum berwenang melakukan penuntutan.

Berdasarkan ketentuan diatas, wewenang penuntutan dipegang oleh penuntut umum sebagai monopoli. Monopoli penuntutan ialah setiap orang baru dapat diadili jika ada tuntutan dari penuntut umum atau hanya penuntut umumlah yang berwenang mengajukan seseorang ke muka pengadilan. Ketentuan ini disebut *Dominus litis* ditangan penuntut umum atau jaksa. Sehingga dengan demikian dalam sebagai

wujud dari pelaksanaan *Deponering* Jaksa juga diberi wewenang oleh Undang-undang untuk tidak melakukan penuntutan. Kewenangan pemberian *Deponering* dimasa yang akan datang sebaiknya memperhatikan hal-hal yang terkait dengan peristiwa pidananya, apakah peristiwa pidana yang bersifat umum atau khusus.

Kemudian yang juga perlu dipertimbangkan untuk memperhatikan dan memilah dari perspektif suatu peristiwa pidana, apakah *deponering* dapat diberikan untuk seluruh peristiwa pidana, atau hanya untuk peristiwa pidana tertentu saja, misal hanya untuk tindak pidana bersifat tindak pidana ringan, tindak pidana yang diancam dengan pidana denda, atau tindak pidana yang dilakukan diancam dengan pidana penjara paling lama 4 tahun, tindak pidana khusus atau tindak pidana umum, atau sebaliknya untuk tindak pidana khusus korupsi dan narkoba tidak diperbolehkan dilakukan *deponering*.

Negara-negara yang memiliki modernisasi sistem hukumnya memberikan batasan model terhadap Anglo Saxon dan Eropa Kontinental, selain model eks sosialis yang mulai tertinggal. Begitu pula dalam sistem Penuntutan dalam perkara tindak pidana. Namun demikian, pengaruh kedua model ini sangat mempengaruhi kehidupan sistem peradilan masing-masing negara. Indonesia sebagai pengaruh konkordansi Belanda

ternyata memiliki sistem penuntutan yang berbeda dengan negara-negara tetangganya.

Pengaruh sistem hukum pada Negara Malaysia, Singapura dan Australia lebih ditetapkan sebagai konsepsi Anglo Saxon, dan sebaliknya pengaruh Belanda dengan sistem Eropa Kontinental memberikan dasar konsepsi yang dominan. Konsepsi Anglo Saxon mempengaruhi KUHAP manakala Jaksa dikesampingkan dari kewenangan penyidikan, tetapi beberapa Negara dari *United Kingdom of Great Britain* justru mengarah kepada sistem Eropa Kontinental karena memberikan suatu kewenangan penuntutan kepada Jaksa yang dinamakan *Crown Prosecutor Service (CPS)*, yang sebelum tahun 1986 (Inggeris) kewenangan melakukan penuntutan dilakukan oleh Kepolisian.

Pada umumnya dengan 2 sistem dan model tersebut diatas memiliki pengaruh dengan konsepsi penuntutan, yaitu model yang mengakui: (1) Asas Oportunitas, yaitu suatu beleid dari Penuntut Umum yang memperbolehkan memutuskan untuk menuntut atau tidak menuntut, baik dengan syaratmaupun tidak dengan syarat (Belanda, Norwegia, Inggeris dan negara-negara dengan sistem Anglo Saxon, seperti Australia). Kebebasan yang independent inilah yang menempatkan Penuntut Umum di Belanda sebagai semi judge (memiliki kewenangan setengah Hakim). Dilain sisi dikenal: (2) Asas Legalitas (dalam

penuntutan, seperti Jerman, Austria, Spanyol), artinya Penuntut Umum tidak memiliki kewenangan untuk mengesampingkan suatu perkara, karena penganutan asas ini tetap mengharuskan suatu perkara untuk dilimpahkan ke pengadilan, tanpa memiliki suatu sikap eksepsionalitas.

Menurut Prof. Dr.Jur Andi Hamzah, Belanda yang menganut Asas Oportunitas, dalam suatu laporan tahun 1980 *Ministeria van Justitie* (Kejaksaan) disebutkan bahwa lebih dari 50% perkara disana tidak diteruskan oleh Kejaksaan ke Pengadilan. Dari jumlah itu, 90% karena alasan teknis (umumnya karena tidak cukup bukti). Secara garis besar ada 3 kategori penyampingan perkara di Belanda, yaitu:

- Perkara dikesampingkan karena alasan kebijakan (*policy*), yang meliputi perkara ringan, umur terdakwa sudah lanjut (tua) dan kerusakan telah diperbaiki/kerugian sudah diganti.
- Karena alasan teknis (tidak cukup bukti, lewat waktu dan lain-lain).
- Karena perkara digabung dengan perkara lain.

Dalam kaitannya polemik ide Jaksa Agung (saat itu) dengan Asas Oportunitas adalah yang berkaitan dengan nomor 1, yaitu adanya suatu policy (*beleid*) atau kebijakan. Sedangkan alasan ketiga juga terjadi di Indonesia, manakala terjadi penyampingan suatu perkara karena digabungkan kepada

perkara lain mengingat peran asas *Concursus*.

Dengan memperhatikan beberapa alasan pengesampingan suatu perkara berdasarkan Asas Oportunitas, adalah menjadi suatu sikap atensi yang memiliki relevansi dengan model *Protection of Person* yang memiliki keterkaitan dengan dugaan tindak pidana, misalnya kasus Mulyana W. Kusumah dan petugas BPK, Chairansyah. Komitmen Kepolisian, Kejaksaan Agung dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam menanggulangi korupsi harus mendapat dukungan perspektif penuh dari Bangsa dan Negara, termasuk terhadap dugaan korupsi dan suap oleh Komisi Pemilihan Umum, BLBI, maupun yang meliputi dugaan tindak pidana korupsi kelembagaan Negara. Seorang bernama Mulyana W. Kusumah harus mengalami masalah tragis di negara ini.

Sebagai pejuang Hak Asasi Manusia, juga menegakan hukum, khususnya pemberantasan Korupsi, namun Mulyana termasuk sosok yang dikenal dikalangan akademisi, praktisi bahkan pengamat hukum. Sekarang ini Mulyana W. Kusumah harus berhadapan dengan meja hijau peradilan pidana. Sebenarnya realita yang menyerupai kasus Mulyana diduga terjadi di hampir berbagai tingkat kehidupan sosial ekonomi Indonesia yang memang dikenal sebagai salah satu Negara yang memiliki signifikansi kualitas koruptifnya.

Berbagai strata dan level sosial, birokrasi maupun kelembagaan Negara dan Swasta, korupsi dan suap sudah menjadi bagian yang memiliki rutinitas kekuasaan, sehingga perbuatan tercela itu dianggap sebagai suatu justifikasi dari perbuatan yang ilegal, akibatnya perbuatan suap dari kacamata kekuasaan dianggap sesuatu yang sah sebagai *legal bribery*, sebaliknya dari pendekatan hukum dan masyarakat, suap adalah tetap sebagai *illegal*. Dari sisi *bribery*, normal ini memang tidak debatabilitas sifatnya. Dalam konteks yang lebih luas permasalahan yang dihadapi Mulyana harus dicermati sebagai suatu persoalan sosiologis, yaitu sebagai *Victim of Conspiracy*.

Polemik berkembang manakala Jaksa Agung Abdurachman Saleh (saat itu) memberikan suatu ide tentang Perlindungan Hukum dalam kaitannya dengan Asas Oportunitas. Selain itu sebagaimana kutipan diatas, pula polemik yang berkembang dalam kasus Mulyana adalah justifikasi perlindungan hukum Chairansyah, auditor BPK, yang melapor suap ini, serta bagaimana perlakuan yang adil dalam kerangka penegakan hukum pemberantasan korupsi. Dari uraian polemik ini, perlu memperhatikan beberapa pendekatan mencermati permasalahan ini.

Pertama, delik-delik suap yang ada dalam KUHP sebagai warisan Belanda meski telah mengatur secara rinci, namun dianggap

sebagai delik “impoten” dalam kerangka pemberantas korupsi. Betapa tidak, kehendak sarana legislasi pemberantas korupsi sangat tinggi tetapi sangat rentan tingkat kesulitan pembuktiannya, akibatnya delik-delik ini hanya sekedar kekuatan simbolik yang menghiasi sistem regulasi Hukum Pidana.

Delik suap selama ini hanya mengatur mengenai “*Passief Omkoping*” (Suap Pasif), artinya memberikan sarana pidana hanya terbatas kepada Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negera yang menerima hadiah atau janji berkaitan dengan kekuasaan yang melekat jabatannya atau yang tidak berhendak atau berkehendak yang bertentangan dengan kewajibannya. Melihat berbagai kelemahan inilah, sewaktu pertama kali delik ini dimasukkan kedalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, makna suap diperluas.

Introduksi norma regulasi pemberantasan Korupsi telah menempatkan “*Actief Omkoping*” (Suap Aktif) sebagai Subyek Tindak Pidana Korupsi. Dengan demikian sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, juga perubahannya melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pelaku delik Suap Aktif (yang memberi suap) dan delik Pasif (yang menerima suap) adalah sebagai Subyek Tindak Pidana Korupsi, dan penempatan

status sebagai subyek ini tidak memiliki sifat eksepsionalitas yang absolut. Karena itu, aturan tentang delik suap tidak memberikan eksplisitas norma pengecualian terhadap saksi dan pelapor yang wajib dilindungi.

Kedua, dari pendekatan historis, perlindungan hukum terhadap saksi dan pelapor adalah imperatif sifatnya, bahkan norma *reward* menjadi sandaran legislasi yang patut dihargai. Namun demikian, perlindungan hukum tidak memiliki eksepsionalitas yang absolut dan tidak berlaku terhadap Saksi atau Pelapor yang terlibat Delik Suap. Karena itu prinsip *Lex Certa* adalah norma mengikat yang tidak dapat diintrepetasikan lain dari maksud diaturnya substansi norma tersebut.

Pasal 31 Undang-Undang No.31 Tahun 1999 maupun Penjelasannya tidak memberikan perlindungan hukum terhadap Saksi dan Pelapor yang terlibat delik suap. KPK sesuai Pasal 15 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 maupun Penjelasannya, wajib memberikan perlindungan Saksi dan Pelapor mengenai terjadinya tindak pidana korupsi. Namun demikian, azas perlindungan ini bersifat *Physically Protection*, (keamanan, evakuasi atau perubahan identitas), selain itu tentang perlindungan hanya berlaku terhadap *non criminal protection*, artinya tidak berlaku terhadap saksi atau pelapor yang memang terlibat dugaan korupsi atau suap itu sendiri.

Saksi dan Pelapor yang sekaligus pelaku suap akan eksis sebagai “*beyond the Law*” dibalik justifikasi alasan norma dan Asas Perlindungan Hukum. Bayangkan saja, dikhawatirkan institusi penegak hukum akan menjadi kolektor dan protektor pelaku suap yang “batal” dealnya. Jadi, sampai dengan kini, norma legislasi perundang-undangan tidak memberikan eksepsionalitas atas perlindungan hukum terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam perkara tindak pidana korupsi, juga terhadap pelaku suap aktif dan pasif, meskipun pembaharuan kearah yang lebih ekksesif dimungkinkan dalam merevisi norma legislasi tersebut.

Ketiga, selain Mulyana W. Kusumah, apabila Penerima Suap dan Pemberi Janji dilepaskan statusnya sebagai Subyek Tindak Pidana Korupsi, maka KPK mengabaikan norma dan asas Perlindungan hukum yang benar atau *Due Process of Legal Protection*, bahkan tidak akan terjadi suatu *equal treatment of justice* dalam rangka penegakan hukum. Dalam suatu perkara pidana, Apabila KPK mengesampingkan seseorang maupun perkaranya sebagai Subyek Tindak Pidana dengan alasan demi *kepentingan umum* hanya dapat dibenarkan berdasarkan asas Oportunitas yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung sesuai Pasal 35 huruf (c) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Agung, sedangkan KPK sama sekali tidak memiliki kewenangan demikian.

Ide Jaksa Agung R.I Abduracham Saleh (saat itu) untuk memberikan perlindungan hukum para koruptor yang bekerja sama dengan penegak hukum, khususnya dengan mempergunakan Asas Oportunitas agaknya akan menjadi polemik hukum dan sebagai bentuk pengabaian yang tidak populis secara tersendiri. Namun demikian, ide ini akan mendekati kehendak arah yang akseptabilitas sifatnya dengan paradigma konvensi yang akan mengikat beberapa Negara termasuk Indonesia.

Memang konvensi internasional sebagai salah satu sumber hukum memberikan suatu justifikasi atas perlindungan hukum yang demikian. Melalui Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan R.I. Kewenangan Jaksa Agung dengan asas Oportunitas untuk mengesampingkan suatu perkara demi kepentingan umum diartikan (sesuai penjelasan Pasal 35 huruf C Undang-Undang Kejaksaan Agung) adalah untuk *kepentingan Bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat luas*, dan tentunya dengan memperhatikan saran dan pendapat dari badan kekuasaan Negara yang memiliki kaitan dengan perkara ini. Namun demikian makna "kepentingan umum" ini berlainan dengan pelaksanaan dari Pedoman Pelaksanaan KUHAP dan Doktrin yang tegas dan jelas tidak menempatkan arti "kepentingan masyarakat" sebagai karakterisasi justifikasi Asas Oportunitas.

Sangatlah sulit menentukan kriteria “demi kepentingan umum” yang sangat multi tafsir dan subyektif sifatnya, baik individual maupun institusional. Dalam kaitan perkara Chairansyah, apakah dikesampingkannya perkara tersebut sebagai bentuk Perlindungan Saksi/Pelapor ataukah implementasi Asas Oportunitas?

Terlepas dari segala kesulitan polemik dalam implementasi asas Oportunitas, pemakaian Asas Oportunitas adalah dibenarkan. Ia dalam diterapkan terhadap suatu perkara, juga perkara tindak pidana korupsi, merupakan suatu “*beleid*”, suatu *staatsbeleid* yang dilaksanakan oleh seorang Jaksa Agung sebagai “*Overheidsbeleid*”.

Pengesamping perkara Chairansyah bukanlah bentuk implementasi Asas Oportunitas, bukan pula bentuk perlindungan terhadap Saksi/Pelapor mengingat yang bersangkutan adalah pihak yang terlibat dalam dugaan tindak pidana korupsi KPU. Ada beberapa bentuk perlindungan yang diintrodusir melalui Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Korupsi.

United Nations Convention Against Corruption (2003), dimana Indonesia telah turut menandatangani dan meratifikasi Konvensi tersebut, memberikan beberapa tipe/bentuk perlindungan hukum dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi, yaitu: (1) *Protection of Witnesses, Experts and Victims* (Pasal 32); (2) *Protection of Reporting*

Persons (pasal 33); dan (3) *Protection of Cooperating Persons* (pasal 37). Pasal 37 ini memiliki persamaan dengan ide yang dikemukakan oleh Jaksa Agung R.I (saat itu). Hanya legalitas perlindungan ini tidak didasarkan asas Oportunitas. Disebutkan Pasal 37 bahwa (terjemahan bebas):

Pasal 37 ayat 2:

"Setiap Negara Peserta wajib mempertimbangkan memberikan kemungkinan dalam kasus-kasus yang tertentu, mengurangi hukuman dari seorang tertuduh yang memberikan kerjasama yang substansial dalam penyelidikan atau penuntutan suatu kejahatan yang ditetapkan berdasarkan konvensi ini".

Pasal 37 ayat 3:7

"Setiap Negara Peserta wajib mempertimbangkan kemungkinan, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar Hukum Nasionalnya, untuk memberikan kekebalan (immunity) dari penuntutan bagi orang yang memberikan kerja sama yang substansial dalam penyelidikan atau penuntutan suatu kejahatan yang ditetapkan berdasarkan Konvisi ini".

5) Dari Perspektif Korban Tindak Pidana

Perlindungan korban khususnya hak korban untuk memperoleh ganti rugi merupakan bagian integral dari hak asasi di bidang kesejahteraan dan jaminan sosial (*social security*). Hal ini pun mendapat pengakuan dalam Deklarasi Universal Hak

Asasi Manusia, yaitu Pasal 25 ayat 1 yang menyatakan:

Setiap orang berhak atas suatu standar kehidupan yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya serta keluarganya, termasuk makanan, pakaian, rumah, dan perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang diperlukan, dan hak atas keamanan pada masa menganggur, sakit, tidak mampu bekerja, menjanda, lanjut usia, atau kekurangan nafkah lainnya dalam keadaan diluar kekuasaannya.²¹⁸

Perlindungan korban dalam peradilan pidana menurut ketentuan hukum positif berusaha dikritik dari sisi pendekatan kritis bekerjanya perundang-undangan tersebut untuk diurgensikan dengan harapan citra hukum yang melindungi dan berkeadilan.

Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa hukum pidana positif saat ini lebih menekankan pada perlindungan korban korban "*in abstrakto*" dan secara tidak langsung. Hal ini dikarenakan tindak pidana positif menurut hukum pidana positif tidak dilihat sebagai perbuatan menyerang/ melanggar kepentingan hukum seseorang (korban) secara pribadi dan konkret, tetapi hanya dilihat sebagai pelanggaran norma / tertib hukum *in abstrakto*. Oleh karena itu,

²¹⁸James W. Nickel, *Hak Asasi Manusia Making Sense of Human Rights, Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996, hlm. 267

pertanggung jawaban pidana terhadap korban bukanlah pertanggung jawaban terhadap kerugian/ penderitaan korban secara langsung dan konkret, tetapi lebih tertuju kepada pertanggung jawaban pribadi.²¹⁹

Dapat dikemukakan contoh bahwa dalam penegakan hukum pidana reaksi terhadap pelaku delik diambil sepenuhnya oleh negara melalui badan penegak hukumnya yang bekerja terintervensi oleh berbagai kepentingan, yang sering kali tanpa merasa perlu mengikutsertakan korban dengan pengecualian pada delik-delik aduan terhadap keputusan yang diambil oleh penegak hukum.

Dalam KUHP pun terdapat diskresi yang dikenal dalam lembaga *'afkoop'* sebagaimana diatur oleh Pasal 82 KUHP, yaitu: Kewenangan menuntut pelanggaran yang diancam pidana denda saja menjadi hapus, kalau dengan sukarela dibayar maksimum denda dan biaya-biaya yang telah dikeluarkan kalau penuntutan telah dimulai, atas kuasa pejabat yang ditunjuk untuk itu oleh aturan-aturan umum, dan dalam waktu yang ditetapkan olehnya.

Berbagai pertimbangan bekerjanya penegak hukum dalam menuntaskan suatu perkara tersebut dikemukakan antara lain karena bentuk kejahatan yang semakin

²¹⁹Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998, hlm. 5, 58

beragam, sehingga beragam pula korban yang ditimbulkannya. Mardjono Reksodiputro mengemukakan dua permasalahan yang mungkin timbul, yaitu:

1. sukarnya menentukan korban dengan jelas (adanya '*abstract victims*' dan '*collective victims*'); dan
2. sukarnya melakukan penuntutan pidana kepada para pelaku, antara lain karena kesukaran dalam pengumpulan barang bukti.²²⁰

Dalam praktik penerapan hukum pidana, korban diposisikan sebagai 'saksi korban' dan terkadang mengabaikan posisi korban sebagai 'pencari keadilan'. Dalam proses persidangan, korban kepada penegak hukum. Reaksi terhadap pelaku delik menjadi hak penuh negara untuk diselesaikan.²²¹ Dalam hal ini pelanggaran atas suatu hak (kepentingan hukum) seseorang warga (yang dianggap cukup serius untuk dirumuskan dalam KUHP) ditindak oleh negara karena: *pertama*; dianggap sebagai 'serangan' terhadap masyarakat; *kedua*, sebagai reaksi negara terhadap kejahatan supaya tidak digantungkan kepada kepentingan dan kebutuhan korban untuk memuaskan keinginan balas dendam.

²²⁰Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum*, Jakarta: Lembaga Kriminologi UI, 1994, hlm. 44

²²¹Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 184

Tindakan negara ini sering kali tanpa merasa perlu mengikutsertakan korban (dalam anti pendapat korban tentang pelanggaran haknya itu tidak menentukan keputusan badan penegak hukum) dengan pengecualian pada delik aduan.²²²

Hukum pidana positif lebih mengasumsikan bahwa pelaku pelanggaran dianggap mengganggu ketertiban dalam masyarakat daripada mengganggu kepentingan hukum korban. Hal ini jelas dari pendapat *... public prosecution was originally superimposed upon a system of private prosecution, but private prosecution was eventually seen as impracticable, too often subject to abuse, and inconsistent with the view that crimes were 'acts against the state' and not simply wrongs inflicted upon an individual victim.*²²³

²²²Mardjono, *Op.Cit.*, hlm. 74-75

²²³Lihat Jerold H. Israel, Yale Kamisar, Wayne R. LaFave, *Criminal Procedure and the Constitution, Leading Supreme Court Cases and Introductory Text*, St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1989, hlm. 21

Bab V

Penutup

1. Kesimpulan.

Berdasarkan pembahasan dan analisis khusus dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum (*deponering*) oleh Jaksa Agung berdasarkan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia tidak lain sebagai perwujudan dari asas oportunitas yang telah sejak lama dikenal dalam sistem hukum di Indonesia; Asas oportunitas sebagai pranata hukum yang cenderung merupakan suatu tradisi itu pada hakikatnya merupakan hasil kesepakatan yang sadar dari masyarakat dan merupakan sarana untuk melindungi dan membimbing serta turut memberikan bentuk dalam kehidupan masyarakat. Apabila pada saat sekarang ini pranata hukum yang tumbuh diakui sudah tidak mampu lagi memelihara dan memanifestasikan wujud hakiki hukum, yakni keadilan, kebenaran, dan ketertiban, maka secara sadar pula pranata tersebut dengan sendirinya perlu ditinjau.
2. Secara prinsip tujuan yang ingin dicapai dengan mengesampingkan perkara (*deponering*) oleh Jaksa Agung memiliki tujuan yang sejalan dengan penegakan hukum pidana di Indonesia

yaitu bertujuan untuk memberi kemanfaatan, kelayakan dan kesempatan yang baik guna melindungi kepentingan masyarakat secara baik dan benar. Namun pada titik singgung dimana dalam usaha mencapai tujuan-tujuan tersebut harus dilaksanakan demi kepentingan umum, maka kemudian hal ini menjadi sulit dan bias sebab dalam konteks aturan hukum pidana di Indonesia tidak ada kriteria kepentingan umum, padahal dalam ruang yang sama adanya kriteria kepentingan umum tersebut dibutuhkan sebagai ukuran atau parameter sebagai suatu syarat formal yang wajib dipenuhi oleh Jaksa Agung.

Hasil analisis menunjukkan bahwa kriteria kepentingan umum sebagai syarat formal penerapan asas oportunitas dalam sistem peradilan pidana di Indonesia diformulasikan secara fleksibel dan subyektif tanpa rumusan yang tegas dan limitatif ; apabila dikaitkan dengan asas persamaan kedudukan di hadapan hukum, penerapan asas oportunitas merupakan langkah hukum yang bertentangan dengan asas kepastian hukum

2. Saran

Adapun saran yang dikemukakan dalam penulisan Disertasi ini adalah sebagai berikut:

Belajar dari sistem penuntutan di Belanda dan beberapa Negara *common law* menunjukkan bahwa dua sistem besar (*common law-civil law*) tersebut menganut penuntutan yang sifatnya

diskresional pada titik tertentu dan untuk menjaga agar tidak disalahgunakan kewenangan tersebut dibuatlah panduan tentang apa yang dimaksud dengan kepentingan umum. Mengadopsi secara langsung dari negara maju juga bukan jalan yang tepat karena karakteristik tiap negara berbeda satu dengan lainnya. Pedoman yang sudah diterapkan di negara maju tersebut sementara dijadikan acuan awal baik untuk diteliti lebih lanjut maupun dijadikan pedoman untuk mengukur makna kepentingan umum yang diterapkan di Indonesia. Bukan berarti menutup makna kepentingan umum yang mungkin muncul dikemudian hari sejalan dengan perkembangan masyarakat, penelitian, praktik hukum dan kesadaran masyarakat. Dengan digunakannya pedoman untuk menentukan kriteria kepentingan umum sekaligus dapat mengakomodir masuknya nilai adat istiadat (kearifan lokal) dalam sistem hukum pidana Indonesia secara transparan dan objektif.

Daftar Pustaka

A. Buku

- A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution (Pengantar Studi Hukum Konstitusi)*, diterjemahkan oleh Nurhadi, Nusa Media, Bandung, 2007.
- Abdussalam dan Sitompul, *Sistem Peradilan Pidana*, Restu Agung, Jakarta, 2007.
- Afan Gaffar, "Pembangunan Hukum dan Demokrasi" dalam Moh. Busryo Muqoddas, dkk. (Penyunting), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum : Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002.
- _____, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2005.
- _____, *Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Kencana Media, Jakarta, 2009.
- Alan Rose AO, "The Model Judiciary-Fitting in with Modern Government", *The Judicial Review, Journal of the Judicial Commission of New South Wales*, 1999.
- Alfred Stepan, *The State and Society : Peru in Comparative Perspective*, Princeton University Press, New Jersey, 1978.

- Ali Murtopo, *The Acceleration and Modernization of 25 Years' Development*, Yayasan Proklamasi -CSIS, Jakarta, 1972.
- Andi Hamzah, *Delik-Delik Tersebar Diluar KUHP Dengan Komentarnya*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1982.
- Ankie MM Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, CV Rajawali, Jakarta, 1985.
- Anthon F. Susanto, *Wajah Peradilan Kita Konstruksi Sosial Tentang Penyimpangan, Mekanisme Kontrol dan Akuntabilitas Peradilan Pidana*, Refika Aditama, Bandung, 2004.
- Apeldoorn, L.J. van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1975.
- Arief Budiman, *Negara dan Pembangunan : Studi Tentang Indonesia dan Korea Selatan,,* Yayasan Padi dan Kapas, Salatiga, 1991.
- _____, *Teori Negara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Arifin Rahman, *Sistem Politik Indonesia Dalam Perspektif Struktural-Fungsional*, SIC, Surabaya, 1998.
- Aswanto, *Hukum dan Kekuasaan ; Relasi Hukum, Politik, Pemilu*, Rangkang Education, Yogya-karta, 2012.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- _____, *Sistem Perdilan Berwibawa*, FH UII, Yogyakarta, 2005.
- Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan*

- dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Bill Shaw, dan Art Wolfe, *The Structure of Legal Environment :Law, Ethics, and Business*, PWS-KENT Publishing Company, Boston, 1991.
- Bumo Leoni, *Freedom and the Law*, Liberty Fund Inc., Indianapolis-USA, 1991.
- Corns dan Tudor, *Criminal Investigation and Procedure, The Law in Victoria*, Thomson Reuters, Australia, 2009.
- DC. Philips dalam Anthon F Susanto, *Wajah Peradilan Kita: Konstruksi Sosial tentang Penyimpangan, Mekanisme Kontrol dan Akuntabilitas Peradilan Pidana*, Refika Aditama, Bandung, 2004.
- Departemen Kehakiman Republik Indonesia, *Buku Pedoman Pelaksana KUHAP*, Yayasan Penga-yoman, Jakarta.
- Dey Ravena, *Kebijakan Kriminal (Pemberdayaan Peran Pemerintah dan Masyarakat dalam menanggulangi Kejahatan lentera menuju Perubahan)*, Bandung, 2004.
- Dianto Bahriadi, *Pembangunan, Konflik Pertanahan, dan Resistensi Petani*, dalam Noor Fauzi : *Tanah dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997.
- Marcus Lukman, *Freies Ermessen Dalam Proses Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Kota di Kotamadya Pontianak*, UNPAD, Bandung, 1989.
- Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman, *Sejarah Pembentukan*

- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Jakarta: Dirjen Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman, tanpa tahun).
- Djoko Prakoso, *Eksistensi Jaksa di Tengah-Tengah Masyarakat*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- Donald J. Moon (Ed.), *Responsibility Rights and Welfare*, (Colorado: Westview Press. Inc., Boulder, 1988).
- Doyle Paul Johnson, , *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, Gramedia, Jakarta, 1986.
- E.M. Awad, *System Analysis and Design*, dalam Eko Budihardjo, *Tata Ruang Pembangunan Daerah Untuk Meningkatkan Ketahanan Nasional*, Uni-versity Press, Yogyakarta, 1995.
- Ernest Gellhom, and Barry B. Boyer, *Administrative Law and Process*, West Publishing Co., Minnesota, 1981.
- Esmi Wirassih, 2005, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandoro Utama, Semarang, 2005.\
- Fadillah Putra dan Saiful Arief, *Kapitalisme Birokrasi*, Puspek Averroes, LKiS, Yogyakarta, 2001.
- Feisal Tamin, *Reformasi Birokrasi: Analisis Penggunaan Aparatur Negara*, Belantika, Jakarta, 2004.
- George P. Fletcher, 2000, *Rethinking Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Greenawalt, Kent, *Conflicts of Law and Morality*, Oxford University Press, New York, 1987.
- Guillermo A O'Donnell,, *Tension in Bureucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy*,

- dalam David Collier : *The Authoritarianism in Latin America*" Princeton University Press, New Jersey, 1979.
- H.M.A. Kuffal, *Penerapan KUHAP Dalam Praktik Hukum*, UMM Press, Malang.
- Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Hamish Mc. Donald, *Soeharto's Indonesia*, The Dominion Press, Blackburn-Victoria, 1980.
- Hans Dieter Evers, dan Tilman Schiel, *Kelompok-Kelompok Strategis : Studi Perbandingan Negara Birokrasi dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1990.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1973.
- Hari Saherodji, *Partisipasi Kejaksanaan Dalam Pembangunan*, Pustaka Agussalim, Jakarta, 1977.
- Harold Crouch, *Patrimonialism and Military Rule in Indonesia, The state and Development in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, 1986.
- Hart, L.A. , *The Concept of Law*, The Clarendon Press, Oxford, 1961.
- Herbert Packer, *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford University Press, Stanford California, 1968.
- Iip D. Yahya, *Mengadili Menteri Memeriksa Perwira Jaksa Agung Soeprapto dan Penegakan Hukum di Indonesia*

- Periode 1950-1959*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Ismail sunny, *Mencari Keadilan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta Bandung: Aditya Bakti, 1995.
- James A. Black dan Dean J. Champion, *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*, terjemahan E. Koswara et. all. Cet. III, Refika Aditama, Bandung, 2001.
- James C. Scott, *Penyederhaan-Penyederhaan Negara: Sejumlah Penerapan Untuk Asia Tenggara*, dalam *Majalah Wacana : Mencari Format Negara Baru*, Edisi 10 Tahun III, 2002.
- James Rachel, *Filsafat Moral*, Kanisius, Yogyakarta, 2004.
- Jeremy Bentham, "*Anarchical Fallacies*" dalam Al. Belden, ed., *Human Rights*, Calif: Wardsworth, 1970.
- _____, *Teori Perundang-undangan, Prinsip-Prinsip Hukum Perdata dan Hukum Pidana, (The Theory of Legislation)*. Diterjemahkan oleh Nurhadi, MA. Bandung: Nusamedia, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, Jakarta, 2004.
- _____, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

- John Henry Merryman, 1969, *The Sivil Law Tradition, An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*, Standford, California: Stanford University Press.
- John Rawls, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971.
- John Z Loudoe, *Menemukan Hukum Melalui Tafsir dan Fakta*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- Johnny Ibrahim dan Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Kedua, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Mei 2006.
- K. Kopong Medan dan Mahmutarom, HR., *Memahami Multiwajah Hukum: Suatu Pengantar*.
- Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01.PW.07.03 TH 1982 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, Bidang Penyidikan.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000.
- King Dwight Y., *Modelling Contemporary Indonesian Politics*", tidak diterbitkan. 1982.
- Kusparmono Irsan, *Proses Penegakan Hukum di Indonesia*, GBHN Departemen Kehakiman, Jakarta, 1998.
- L.H.C, *The Ducth Criminal Justice System From a Comparative Legal Perspective*, dalam D.C. Fokkema

- (Ed), *Introduction to Dutch Law for Foreign Lawyers*, Kluwer Deventer, The Netherlands, 1978.
- L.M. Friedman, *The Legal A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975.
- Lawrence M. Friedman, 1977, *Law And Society, An Introduction*, Englewood Cliffts, N.J. 07632: Prentice Hall, Inc.
- _____, *The Republic of Choice Law, Authority, and Culture*, Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 1990.
- Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan*, Datacom, Jakarta, 2002.
- Lord Sankey dalam Beverly McLahlin, *Court, transparency and Public Confidence to The Better Administration of Justice*, makalah 16 April 2003 di Toorak Campus of Deakin.University.
- Lorne Sossin, *Puzzle of Dcretion*, 24 Can J.L. & Soc. 301, 2009.
- M. Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana Ide Dasar Double Track System dan Implemen-tasinya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapannya dan Penerapan KUHAP, Penyidik dan Penuntutan*. Edisi ke-II. Sinar Grafika, Jakarta, 2005.
- M.Dawam Rahardjo, *Asumsi-Asumsi Ideologis Dari Model-Model Pembangunan Ekonom* (Makalah yang

disampaikan pada Pembukaan Tahun Kuliah 1981/1982 Sekolah Tinggi Filsafat Driyakara, tanggal 10 Agustus 1981.

Mac Galantar, *The modernization of Law*, dalam Weiner, Myron: *Modernization: Dynamic of Growth*, Basic Book Inc., New York, 1968.

Mahfud MD, *Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum*, dalam *Majalah Prisma* Nomor 7, Juli, 1995.

Majalah, 1994, "Pusat Keadilan dan Pengabdian Hukum", Jakarta.

Malcolm Devies, Hazel and Jane Tyrer, *Criminal Justice*, London Longman, 1995.

Marc Galanter, "*Hukum Hindu dan Perkembangan Sistem Hukum India Modern*" dalam A.A.G. Peters dan Koesriani S. (Ed.), *Hukum dan Perkembangan Buku Teks Sosiologi Hukum* (Buku II), Sinar Harapan, Jakarta, 1988.

Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 1999.

_____, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.

_____, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 1995.

_____, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia, (Melihat Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam*

- batas-batas toleransi*) Pusat Keadilan dan Pengabdian Hukum, Jakarta, 1994.
- Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Perlanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, penerbit KOMPAS, Jakarta, 2001.
- Martiman Prodjo Hamidjojo, 2001, *Penerapan Pembuktian Terbalik Dalam Delik Korupsi (UU No. 31 Tahun 1999)*, mengutip *The New Webster Intenational Dictionary*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1980.
- Martin Staniland, *What is Political-Economy : Study of Social Theory and Underdevelopment*, Yale University Press, New Haven, 1978.
- Martin Wasik et.al. dikutip di Taufik Rachman, *Dasar Teori Kewenangan Penyidik maupun Penuntut Umum Dalam Menghentikan Perkara Pidana*, Jurnal Yuridika Universitas Airlangga, 2010.
- King Dwight Y., *Penelitian Empiris dan Pendekatan Ekonomi-Politik*, dalam *Majalah Prisma*" Nomor 3. 1989.
- K.C. Davis dikutip di George P. Fletcher, *Some Unwise Reflections About Discretion*, 47*Law & Contemp. Probs.* 273, 1984.
- Matwan Effendy, *Kejaksaan RI, Posisi dan Fungsinya dari Pespektif Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- Minoru Shikita, *Integrated Approach to Effective Administration of Criminal and Juvenile Justice*, dalam buku *Criminal Justice in Asia, The Quest For an Integrated Approach*, Unafei, 1982.

- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1993.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hubungan Antara Hukum dan Masyarakat*, dalam Badan Pembinaan Hukum Nasional : *Hubungan Timbal Balik Antara Hukum dan Kenyataan Kenyataan Masyarakat*, Penerbit Binacipta, Jakarta, 1976.
- _____, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986.
- Mohtar Mas'od, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966-1971*" Penerbit, LP3ES, Jakarta, 1989.
- _____, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994.
- Muchsan, "Pembatasan Kekuasaan dalam Negara Kesejahteraan", dalam Dahlan Thaib dan Mila Karmila Adi (Eds.), *Hukum dan Kekuasaan*, FH-UI, Yogyakarta, 1998.
- _____, *Peradilan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Muchtar Kusumaatmadja, *Cita Hukum Dalam Sistem Hukum Nasional*, BPHN, Jakarta, 1998.
- Muhammad Jusuf, *Hukum Kejaksaan Eksistensi Kejaksaan sebagai Pengacara Negara dalam Perkara Perdata dan TUN*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2014.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Indo-nesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995.

- _____, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1984.
- Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2002.
- _____, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995.
- N.Smith Ronald, *John Rawls :A Theory of Justice*, dalam Bill Shaw, dan Art Wolfe, 1991.
- Nasikun, *Perkembangan Konflik Pertanahan di Indonesia Dalam Era Pembangunan*, dalam Mansour Fakhri : *Tanah, Rakyat dan Demokrasi*, Penerbit Fomm LSM-LPSM, Yogyakarta, 1995.
- Nasroen Yasabari, *Mengerling Hukum Positif Kita*, Alumni, Bandung, 1979.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 2005.
- O.C. Kaligis, *Deponering Teori Dan Praktek*. Bandung: Alumni, 2011.
- _____, *Perlindungan Hukum Terhadap Terdakwa dan Terpidana*. Alumni, Bandung, 2005.
- O'Donnell Guillermo A., *Corporatism and The Question of the State*, dalam James M. Malloy: *Authoritarianism*

- and Corporatism in Latin America*" University of Pettsburgh Press, Petts-burgh, 1977.
- Oemar Seno Adji, "*Prasaran*" Seminar Ketata-negaraan UUD 1945, Seruling Mas, Jakarta, 1966.
- Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind. Hill Co, Jakarta, 1989.
- Paul H. Robinson, "*should the Criminal Law Abandon the Actus Reus-Mens Rea Distinction*", dalam Stephen Shute, John Gardner dan Jeremy Horder, (eds) *Action and Value in Criminal Law*, Oxford: Clarendon Press, 1993.
- Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Philipus M. Hadjon dikutip di Taufik Rachman, *above n.1*.
- Piers Beirne, and Richard Quinney, *Editors' Introduction*, dalam : Piers Beirne and Richard Quinney: *Marxism and Law*, John Wiley & Sons, New York, 1982.
- Peter J.P. Tak, *The Dutch Criminal Justice System*, Wolf Legal Publishers, Netherland, 2008.
- Plato, *The Laws*, Penguin Classics, edisi tahun 1986, Diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders.
- Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Adaministrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
- Pound, Roscoe, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhratara, Jakarta, 1953.

- R. Soesilo, *RIB/HIR Dengan Penjelasan*, Bogor, Politeia, 1995.
- R. Tresn, *Peradilan di Indonesia dri Abad kea bad*, W. Versluys N. V., Amsterdam-jakarta, 1957.
- R. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Vorkink van Hoeve, Bandung.
- Ralf Dahrendorf, *Konjlik dan Konjlik Dalam Masya-rakat Industri*, Cv Rajawali Pers, Jakarta, 1986.
- Randall Peerenboom, *Varieties of Rule of Law: An Introduction and provisional conclusion dalam Randall Peerenboom* (ed), *Asian Discourses of Rule of Law*, RoutledgeCurzon, London, 2004.
- Remmelink, *Hukum Pidana: Komenta r atas Pasal-pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Peranan-nya dalam KUHP Indonesia*, terj. Tristan, P.
- Moeliono, Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 2000.
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- RM Sudikno Mertokusumo, *Kepentingan Umum*, Kertas Kerja untuk Didiskusikan di Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Jakarta, 17 Maret 2008.
- Robert B Seidmen, *The State, Law and Development"* Martin's Press, New York, 1978.
- _____, *Law and Development: A General Model*, dalam *Law and Society Review*, 1972.
- Robert H Bates, *Governments and Agricultural Markets in Africa*, dalam : H. Bates Robert: *Toward a Political-Economy of Development : A Rational Choice*

- Perspective*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, 1988.
- Roeslan Saleh, *Beberapa Asas Hukum Pidana dalam Perspektif*, Aksara Baru, Jakarta, 1983.
- _____, *Pembinaan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional*, Karya Dunia Fikir, Jakarta, 1996.
- _____, *Suatu Peringatan Bagi Cendekiawan Hukum Indonesia*, Jakarta: Lembaga Pengkajian Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 1991.
- Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana*, Bina-cipta, Bandung, 1996.
- _____, *Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Eksistensialisme dan Abolisialisme*, Bina Cipta, Bandung, 1996.
- _____, *Sistem Peradilan Pidana: Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Penerbit Putra A.Bardin, Jakarta, 1996.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- _____, *Permasalahan Hukum di Dalam Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1984.
- _____, *Politik, Kekuasaan dan Hukum*, Badan Penerbit Univ. Diponegoro, Semarang, 1998.
- Saiful Arif, *Menolak Pembangunanisme*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Sally Ewing, *Fonnal Justice and the Spirit of Capitalism Max Weber's Sociology of Law*, dalam: *Law and Society Review*, volume 21 , no. 3, 1987.

- Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum : Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah*. penerbit Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2002.
- _____, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.
- _____, *Hukum dan Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial dalam Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Rajawali, Jakarta, 1996.
- _____, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.
- _____, *Membedakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2008.
- _____, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publisihing, Yogyakarta, 2009.
- _____, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2003.
- _____, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Universitas Muham-madiyah, Surakarta, 2002.
- Sidik Sunaryo, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, UMM Press, Malang, 2004.
- Sjahan Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1985.
- _____, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, (Alumni, Bandung, 1992.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, 1985.

- Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1983.
- _____, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983.
- _____, *Penegakan Hukum*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1983.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Pradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan HUMA, Jakarta, 2002.
- _____, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1995.
- SR Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Alumni AHM/PTHM, Jakarta, 1986.
- Sri Rejeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.
- _____, *Tentang Lembaga-lembaga Negara menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, 1974.
- _____, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara*, Tarsito, Bandung, 1976.
- Stanford Optner, *Systems Analysis for Business Management*, Prentice Hall, Inc, New York, 1968
- Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981.

- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999.
- _____, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2010.
- Sunaryati Hartono, *Apakah the Rule of Law*, Bandung: Alumni, 1976.
- Tatang M. Arifin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Raja-wali, Jakarta, 1986.
- Ted Honderich, *Punishment: the Supposed Justifications*, revised edition, Penguin Books, Harmondsworth, 1976.
- The Rule of Law in a Free Society, A Report on the International Congress of Jurist*, New Delhi, India, 1959.
- Thomas Kunt, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 1970.
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Ichtiar, Jakarta, 1962.
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991.
- William M Evan, *Social Structure and Law*, SAGE Publication Inc. California, 1990.
- William Wislon, *Criminal Law; Doctrine and Theory*, London: Logman, 2003.
- Wolfgang G. Friedmann, *Law in a Changing Society*, Hannondsworth, Penguin, 1964.

Yahya Muhaimin dan Mac Collin Anres, *Masalah-Masalah Pembangunan Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1997.

Yong Ohoitumur, *Teori Etika tentang Hukuman Legal*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.

Yesmil Anwar dan Adang, *Sistem Peradilan Pidana; Konsep, Komponen dan Pelaksanaannya dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Widya Padjajaran, Bandung, 2009.

B. Makalah, Jurnal

A. Hamid S. Attamimi, dalam makalahnya yang berjudul: "*Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Data Sekunder Bagi Penelitian Hukum Dalam Perspektif Normatif*", yang disampaikan dalam *Lokakarya Penyusunan Materi Penataran Untuk Metode Penelitian Kualitatif*, diselenggarakan oleh FH UI di Jakarta, 3-4 Juni 1993.

B Arief Sidharta. "Pembentukan Hukum di Indonesia", Makalah disampaikan dalam Rapat Kerja Panitia Khusus DPR RI Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Rapat Dengar Pendapat Umum dengan para Pakar, Rabu, 26 Januari 2011.

Bagir Manan, *Pemahaman Mengenai Sistem Hukum Nasional*, disampaikan pada kuliah pendahuluan (pra pasca) program ilmu hukum, Pascasarjana UNPAD Bandung, tanggal 1 Oktober 1994.

- Comer Bailey, *Political-Economy of Marine Fisheries Development in Indonesia*, dalam *Indonesia Journal*, No. 46, Oktober, 1988.
- David A Gold, Clarence Y , dan Erik Olin Wright, *Recent Developments in Marxist Theories of the Capitalist State*, dalam *Monthly Review*, October, 1975.
- David M Trubek, *Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development*, dalam *The Yale Journal*. Volume 82, No. 1, November, 1972.
- David M, *Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development*, dalam *The Yale Law Journal*. Volume 82, No. 1, November, 1972.
- Francis G Snyder, *Law and Development in the Light of Dependency Theory*, dalam *Law and Society Review*, Volume 14, No.3 , 1980.
- Guillermo O'Donnell, *Why The Rule of Law Matters*, *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 4 October 2004.
- Joseph Raz dalam Thom Ringer, *Development, Reform and the Rule of Law: Some Prescriptions for a Common Understanding of the Rule of Law and its Place in Development Theory and Practice*, *Yale Human Rights & Development L.J Vol. 10*, 2007.
- Juwono Sudarsono, *Teori Pembangunan : Sebuah Hambatan Untuk Pendekatan Ekonomi-Politik*, dalam *Majalah Prisma*, Nomor 1, bulan Januari, 1980.

- Mulyana W Kusumah, *Instrumentasi Hukum dan Reformasi Politik*, dalam *Majalah Prisma*, nomor 7, bulan Juli, 1995.
- Perkara Wartawan Asa Bafagih Dideponir*, Koran SinPo, Rebo tanggal 2 September 1953 Tahun ke XLIII No. 2338 Pagina III.
- R. William Liddle, *The Politics of Shared Growth, Some Indonesian Cases*, dalam *Comparative Politics Journal*, January, 1987.
- Rahardjo Satjipto, *Hukum Progresif: Penjelajahan Suatu Gagasan*, dalam *Majalah Newsletter, Kajian Hukum Ekonomi dan Bisnis*, Nomor 59, Desember, 2004.
- Risalah sidang DPR GR persidangan III Rapat Gabungan segenap komisi ke-11 Hari senin, 29 Mei 1961 jam 10.00 WIB. Ketua I.GG. Subamia wakil Ketua M.H. Loekman dan sekretaris Mr. Djoko Sumarjono. Dihadiri oleh 202 anggota.
- Roscoe Pound, *Law And The Science of Law in Recent Theories*, dalam *Yale Law Journal*, Volume XLIII, No. 4, February, 1934.
- Satjipto Rahardjo, *Beberapa Segi Dari Studi Hukum dan Masyarakat*, dalam *Majalah Studi Hukum dan Masyarakat*, Nomor 1 Tahun Pertama, 1974.
- Sekretaris Jenderal DPRRI, Proses Pembahasan RUU tentang Kejaksaan Republik Indonesia Risalah Resmi Rapat Paripurna Kamis, 15 Juli 2004, Rapat ke-35.

Sunaryati Hartono, *Politik Hukum dan Pembangunan Hukum dalam PJPT II*, Majalah Pro Justitia No. 4/XI/1999.

Tim Universitas Indonesia Fakultas Hukum, *Sinkronisasi Ketentuan Perundang-undangan Mengenai Sistem Peradilan Pidana Terpadu Melalui Penerapan Asas-asas Umum*.

C. Karya Tulis

M. Herja, Paham Triyoso dan Alfons Zakaria, *Pengaturan Penyempingan Perkara Pidana Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia*, Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

D. Kamus

Adolf Heuken S.J., *Kamus Jerman-Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1987.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.

_____, *Kamus Besar bahasa Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.

H. Van Der Tas, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*. Djambatan Mas. Jakarta. 1961.

Subekti dan R. Tjitrosoedibjo, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978.

E. Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana.

_____, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia. LN RI Nomor 6 Tahun 1961 TLN RI Nomor 70 Tahun 1961.

_____, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. LN RI Nomor 76 Tahun 1981 TLN RI Nomor 3209 Tahun 1981.

_____, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Pokok-pokok Kejaksaan Republik Indonesia. LN RI Nomor 60 Tahun 1991 TLN RI Nomor 1270 Tahun 1991.

_____, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. LN RI Nomor 6 Tahun 2004 TLN RI Nomor 4401 Tahun 2004.

_____, Undang-Undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 3, LN No. 19 Tahun 1971.

_____, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Ratifikasi United Nations Convention Against Corruption Tahun 2003 LN RI Nomor 62 Tahun 2006.

_____, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dalam Ketetapan PSI 3.

_____, Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009.

_____, Amandemen Ketiga UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) Bab I

F. INTERNET

A'an Efendi, *Deponering* dan Kepentingan Umum, Jakarta, 2016 diunduh dari <http://www.gresnews.com/berita/opini/91123-deponering-dan-kepentingan-umum/0>.

Ananom, "Deponir Tidak Masuk Ruang Lingkup Praperadilan," <<http://pmg.hukumonline.com/berita/baca/hol16619/deponir-tidak-masuk-ruang-lingkup-praperadilan->> diakses tanggal 16 Oktober 2016.

_____, "Penegakan Hukum Secara Aktual", <http://www.hukumtataneciara.blodspot>, diakses tanggal 4 Agustus 2016.

Evi Anastasia, Penghentian Penyidikan Berdasarkan Asas Oportunitas Oleh Jaksa Agung, Skripsi, 2009 <[http://www.lontar.ui.ac.id/file?file=digital/122580PK%20III%20637.8250 Penghentian%20penyidikan-Analisis.pdf](http://www.lontar.ui.ac.id/file?file=digital/122580PK%20III%20637.8250%20Penghentian%20penyidikan-Analisis.pdf)> diakses 16 Oktober 2016.

Kartin S. Hulukati, *Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Ekonomi Dengan Undang-Undang Nomor 7/drt/1955*, Jurnal Ilmu Hukum Litigasi, Volume 6 nomor 2 tahun 2005 <[http:// isjd.pdii.lipi.go.id/admin/](http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/)

jurnal/ 6205176191. pdf> diakses tanggal 15 Oktober 2016.

Kejaksaan Purworedjo. Sejarah Kejaksaan. Kn-purworejo. kejaksaan.go.id, Purworejo, 2005 diunduh dari <http://kn-purworejo.kejaksaan.go.id/artikel/index/Kejaksaan/35>.

Kejaksaan Republik Indonesia. Sejarah Kejaksaan, Jakarta, 2016 diunduh dari https://www.kejaksaan.go.id/profil_kejaksaan.php?id=3.

Rocky Marbun, Menggugat *Deponeering*, [https:// forum.duniahukumblogku.wordpress.com/2011/04/02/menggugat-deponeering/](https://forum.duniahukumblogku.wordpress.com/2011/04/02/menggugat-deponeering/), diakses tanggal 30 Agustus 2016.

Suhardi Mukhlis, *Asas-asas Manajemen*, [http:// www.pasamankab.co.id](http://www.pasamankab.co.id), diakses tanggal 26 September 2016, pukul 20.15.

Yusril Ihza Mahendra, "Problematika Deponeering Kasus Bibit Chandra". <http://yusril.ihza-mahendra.com/2010/10/12/Deponeering-kasus-bibit-chandra-danproblematikanya.htm>, (diakses tanggal 18 Agustus 2016, pukul 10.10).

Zulkarnain, "Politik Kriminal Dalam Rangka Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi," <<http://jurnalhukumargumentum.blogspot.com/2012/03/argumentum-vol-8-no-1-Desember-2008.html>> diakses 15 Oktober 2016.