BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hukum merupakan cerminan perlindungan dalam kepentingan manusia, maka dari itu kepentingan manusia dapat terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Melalui pelaksanaan didalam penegakan hukum itu sendiri, hukum menjadi kenyataan baik dari segi kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan (Mertokusumo, 2002: 71). Hukum dapat dirasakan dan diwujudkan dalam bentuk paling sederhana, yakni peraturan perundang-undangan. Dalam bentuk lebih kompleks, wujud hukum itu dikendalikan oleh sejumlah asas, doktrin, teori, atau filosofi hukum yang diakui oleh sistem hukum secara universal didalam penegakan hukum itu sendiri (Kaligis, 2006: 112).

Penegakan hukum merupakan pelaksanaan hukum, penerapan hukum, dan penindakan hukum, baik melalui peradilan, arbitrase dan penyelesaian sengketa lainya (*alternative desputes or conflicts resolution*). Penegakan hukum juga mencakup segala aktivitas yang dimaksudkan agar hukum sebagai perangkat kaidah normatif yang mengatur dan mengikat para subjek hukum dalam aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara, sekaligus penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terkait peraturan perundang-undangan melalui proses peradilan pidana yang melibatkan peran aparat Kepolisian, Kejaksaan, Advokat atau Pengacara, dan badan-badan peradilan (Asshiddiqie, 2006: 16).

Salah satu lembaga negara yang bertugas dan berperan penting dalam proses penegakan hukum di Indonesia adalah Kejaksaan Republik Indonesia. Kejaksaan merupakan lembaga yang memiliki kewenangan di bidang penuntutan, selaku Penuntut Umum menurut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang termuat dalam Pasal 1 ayat 6 huruf a dan b yang menyatakan :

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 untuk melakukan penuntutan dan pelaksanaan penetapan hukum.

Selanjutnya ditegaskan dalam Pasal 7 KUHAP yang menyatakan bahwa, "Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan". Sedangkan Jaksa dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya bekerja atas rakyat dalam melakukan tugasnya menuntut seseorang yang diduga melakukan tindak pidana (KHNI dan MaPPI, 2004: 3). Hal tersebut dipertegas dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kejaksaan RI), yang menyatakan bahwa "Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai Penuntut Umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang".

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka bisa dikatakan tugas Kejaksaan dalam penyelenggaraan Negara Indonesia terutama dalam penegakan hukum sangatlah penting, hal itu dikarenakan Kejaksaan selaku institusi tempat bernaungnya seluruh Jaksa. Kejaksaan mempunyai peran yang penting terkait penghubung antara masyarakat dengan negara dalam menjaga tegaknya hukum yang berlaku di masyarakat. Kejaksaan dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya dipimpin oleh seorang Jaksa Agung yang mengendalikan tugas dan wewenang Kejaksaan. Salah satu tugas dan wewenang Jaksa Agung dalam UU Kejaksaan RI khususnya yang termuat dalam Pasal 35 huruf c yang menyatakan "Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum". Kemudian ditegaskan dalam Penjelasan UU Kejaksaan RI bahwa :

> "Yang dimaksud dengan 'kepentingan umum' adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat. Mengesampingkan 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".

Mengenai "kepentingan umum" sebagaimana tersebut diatas, sebenarnya bukanlah perdebatan baru terkait kriteria sejauh mana kepentingan umum yang akan digunakan terhadap bentuk perwujudan asas oportunitas ini. Penjelasan Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan RI tersebut tidak menentukan secara limitatif apa rumusan atau definisi serta bahasan dari kepentingan negara, bangsa, dan/atau masyarakat secara jelas. Sehingga, mengundang penafsiran yang beragam dari

berbagai pihak, baik dari kalangan praktisi hukum, akademisi hukum, ataupun masyarakat pada umumnya. Didalam KUHAP tidak mengatur secara tegas terkait ketentuan penyampingan atau penghentian perkara demi kepentingan umum ini boleh digunakan ditahap yang sama.

Keberadaan asas oportunitas hanya tersirat dalam penjelasan Pasal 77 KUHAP yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "penghentian penuntutan" tidak termasuk penyampingan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung. Kemudian dalam Pasal 14 huruf h yang menyatakan : "Menutup perkara demi kepentingan hukum". Ketentuan tersebut menentukan bahwa salah satu wewenang Penuntut Umum adalah perbuatan untuk menutup perkara demi kepentingan hukum. Selain ketentuan dalam Pasal 14 huruf h, Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP juga menyatakan bahwa perbuatan lain yang dapat dilakukan oleh penuntut umum yaitu berupa penghentian penuntutan, sedangkan Pasal 46 ayat (1) huruf c KUHAP menentukan pula wewenang lain yaitu mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Perkara yang dihentikan penuntutannya dikarenakan tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 40 ayat (2) huruf a KUHAP. Dengan demikian, kriteria kepentingan umum sebagai dasar pertimbangan penerapan asas oportunitas dalam sistem peradilan pidana Indonesia sebagaimana dikutip dari Penjelasan Pelaksanaan KUHAP Departemen Kehakiman Republik Indonesia adalah

didasarkan kepada kepentingan negara bukan untuk kepentingan pribadi (Karniasi, 2012: 5).

Jaksa Penuntut dalam ketentuan undang-undang adalah Penuntut umum yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan kebijaksanaan dalam melakukan penuntutan perkara pidana ke pengadilan yang berwenang. Dari hal tersebut, maka akan muncul pertanyaan bagaimana seharusnya Penuntut Umum dalam melaksanakan kewenangan penuntutan pidana terhadap kejahatan tersebut (Muhaimin, 2017, Vol. 17: 5). Hal tersebut, dikarenakan Penuntut Umum tidak hanya melihat kejahatan itu sendiri lepas dan kejahatan hubungannya dengan sebab dan akibat dan kejahatan itu didalam masyarakat dan hanya mencocokan dengan suatu peraturan hukum pidana, namun Penuntut Umum memaparkan kejadian sesuai dengan porsi yang sebenarnya dan kemudian memikirkan cara penyelesaian menurut apa yang diwenangkan oleh undang-undang. Dalam hal yang demikian Penuntut Umum menghubungkan kewenangan untuk melakukan penetapan penuntutan pidana demi kepentingan masyarakat dan ketertiban hukum. Kedua hal tersebut harus saling mempengaruhi satu sama lain dengan sebaik-baiknya dan tidak dengan semena-mena.

Mengesampingkan perkara didasarkan pada asas oportunitas merupakan asas yang melandaskan Penuntut Umum mempunyai kewenangan untuk tidak menuntut suatu perkara di muka sidang pengadilan dengan alasan demi kepentingan umum (Harahap, 2005: 436). Ataupun berdasarkan hak Jaksa Agung yang karena jabatannya untuk mengesampingkan perkara-perkara pidana,

sekalipun bukti-bukti cukup untuk menjatuhkan hukuman, jika Jaksa Agung berpendapat bahwa akan lebih banyak kerugian bagi kepentingan umum dengan menuntut suatu perkara daripada tidak menuntutnya (Nasution, 2004: 36). Hal ini disebut dengan *diskresi*, yang dimana menurut Soebekti di dalam Kamus Hukum, diskresi adalah kebijakan atas dasar pertimbangan keadilan semata-mata dengan tidak terikat dengan ketentuan undang-undang (Soebekti, 1980: 40). Asas oportunitas yang secara implisit terkandung didalam wewenang dan posisi kedudukan dari Penuntut Umum, yaitu adanya kewengan untuk menuntut perkara kejahatan dan pelanggaran, tidak mengurangi kewenangan untuk bertindak karena jabatan jika dipandang perlu melakukan sesuatu yang bertentangan dengan sifat, tugas pekerjaan dan Penuntut Umum untuk selanjutnya tidak mengadakan penuntutan, apabila diperkirakan dengan penuntutan itu akan lebih membawa kerugian daripada keuntungan demi kepentingan umum, kemasyarakatan, kenegaraan, dan pemerintahan (Muhaimi, 2017, Vo. 17: 5).

Hal tersebut di atas tentu merupakan titik tolak dan dasar serta alasan mengapa Jaksa Agung yang notabene sebagai Penuntut Umum Tertinggi dalam sistem peradilan pidana di Indonesia diberi kewenangan untuk tidak menuntut hukum masih tetap menjadi bahan prioritas dalam melakukan penuntutan maupun mengesampingkan terhadap suatu perkara. Sekalipun dalam mengesampingkan suatu perkara demi kepentingan umum Jaksa Agung senantiasa bermusyawarah dan berkoordinasi dengan pejabat-pejabat tinggi yang ada hubungannya dengan perkara tersebut misalnya Kapolri, Menhankam, ataupun Presiden (Rachman.

2010: 6). Namun, jika dilihat dari ketentuan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa semua warga negara berkedudukan sama didepan hukum yang erat kaitannya dengan asas *equality before the law*, maka seharusnya ketentuan yang ada didalam Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan RI dapat dinyatakan tidak berlaku.

Hal ini sebagai jaminan objektifitas dalam menangani suatu perkara, dan dalam menggunakan asas tersebut tidak dilakukan secara semu. Pengaturan mengenai asas oportunitas menjadi kepentingan didalam sistem peradilan pidana Indonesia agar aturan-aturan terkait asas oportunitas yang sesuai dengan Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan RI, tidak menjadi aturan yang disalahgunakan oleh instansi ataupun lembaga-lembaga yang ada didalam sistem peradilan pidana di Indonesia termasuk Lembaga Kejaksaan yang menjadi tugas dan kewenangan dalam melaksanakan asas oportunitas. Hal ini disebabkan karena wewenang Jaksa Agung ini diberikan terhadap kasus-kasus besar yang justru pelaku-pelakunya adalah pejabat negara atau pihak-pihak yang berada di lingkaran kekuasaan. Sehingga yang menjadi catatan bagi pemerintah dan aparat penegak hukum didalamnya adalah dalam perspektif masyarakat umum yang tidak mengetahui dan memahami hukum secara komprehensif, keputusan mengesampingkan perkara dapat menjadi suatu hal yang bisa dinilai sebagai suatu tindakan pilih kasis yang mencerminkan sikap penegak hukum pro diskriminasi oleh negara (Aji, 2018: 4).

Kejaksaan sebagai penuntut umum telah ditetapkan oleh pemerintah sebagai wakil rakyat untuk menindak dan menuntut perbuatan pidana didalam sistem pemerintahan presidensiil. Oleh karena itu, Kejaksaan yang dipimpin oleh Jaksa Agung bertanggungjawab kepada Presiden, sebagaimana yang ditegaskan didalam penjelasan umum Pasal 19 dan Pasal 22 UU Kejaksaan RI, yaitu :

> "Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan Negara dibidang penegakan hukum dengan berpegang pada peraturan perundang-undangan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintahan. Dengan demikian, Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden serta bertanggungjawab kepada Presiden".

Berdasarkan penjelasan di atas, maka kedudukan Kejaksaan yang dalam ketatanegaraan secara hierarki ada dibawah Presiden memunculkan suatu pertanyaan apakah Kejaksaan bebas murni dari intervensi atau campur tangan Presiden didalam menjalankan tugas dan fungsinya. Misalnya perintah untuk mengesampingkan perkara yang seharusnya dilaksanakan atas dasar kepentingan umum, namun tidak dapat dilaksanakan apabila ternyata perintah mengesampingkan perkara tersebut berdasarkan atas kepentingan perorangan atau golongan (Nasution, 2004: 36). Hal itu dikarenakan Kejaksaan Agung tidak sepenunya *independent* dari pemerintahan, berbeda dengan pengadilan yang dengan *judicial power* yaitu bebas dari eksekutif. Sehingga, perlu adanya batasan sejauhmana campur tangan dari pemerintah, hal ini penting ketika seorang Jaksa Agung akan menggunakan kewenangannya untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dan menerapkannya kepada masyarakat (Nasution, 2004: 18).

Oleh karena mengesampingkan perkara merupakan wewenang, bukan tidak mungkin keputusan terkait mengesampingkan perkara dapat digugat kepengadilan untuk mempertanyakan apakah dalam menjalankan tugas dan wewenang mengesampingkan perkara itu (Rachma, 2010: 6). Hal sependapat dikemukakan oleh Yusril Ihza Mahendra di dalam bukunya O.C Kaligis yang menyatakan bahwa bukanlah suatu hal yang mustahil apabila dikemudian hari ketentuan mengesampingkan perkara pidana ini dapat digugat di muka pengadilan, hal ini bertujuan untuk mempertanyakan apakah dalam menjalankan kewenangannya tersebut, Jaksa Agung memiliki alasan yang kuat dan cukup, bahwa syarat demi kepentingan umum yang dijadikan sebagai tolak ukur telah terpenuhi dan merepresentasikan kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas (Kaligis, 2011: 5).

Salah satu kasus yang menerapkan asas oportunitas oleh Jaksa Agung adalah kasus Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah (Bibit-Chandra). Keduanya merupakan pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Peristiwa tersebut diawali ketika ada indikasi dugaan tindak pidana yang dilakukan oleh Bibit-Chandra, kemudian ditetapkan oleh Mabes Polri sebagai tersangka dugaan kasus penyalahgunaan wewenang terkait penerbitan surat pengajuan pencabutan pencekalan terhadap pengusaha Anggoro Widjoyo dan Joko Soegiarto serta penyuapan. Dengan ditahannya kedua pimpinan KPK ini, muncul gerakan masyarakat yang mendesak pembebasan Bibit-Chandra karena dinilai terjadi upaya kriminalisasi terhadap keduanya. Berdasarkan kondisi yang seperti itu,

akhirnya Presiden Sosilo Bambang Yudhoyono membentuk Tim 8 (delapan) yang diketuai oleh Prof. Adnan Buyung Nasution guna memverifikasi fakta dan data dalam proses hukum kasus tersebut. Kemudian dalam melaksanakan tugasnya, Tim 8 (delapan) menemukan kejanggalan terhadap kasus Bibit-Chandra ini dan menganggap ada upaya untuk mengkriminalisasi keduanya dan memberikan hasil rekomendasi kepada Presiden. Salah satu hasil rekomendasi tersebut adalah untuk memberikan *deponering* terhadap perkara tersebut. (Tijar, http://ainuttijar. blogspot.com/2009/11/inilah-isi-lengkap-rekomendasi-final. html, 21 November 2019).

Realita yang ada dengan adanya pemberian surat keputusan terkait mengesampingkan perkara yang merupakan praktek dari berlakunya asas oportunitas ini kepada Bibit-Chandra telah menimbulkan berbagai implikasi, karena siapapun yang ada di Indonesia kedudukannya sama dimuka hukum tanpa terkecuali, maka dengan adanya pemberian surat keputusan tersebut timbul rasa ketidakadilan bagi masyarakat Indonesia. Walaupun pemberian surat keputusan tersebut merupakan hak yang sudah ada dasar hukumnya kepada Jaksa Agung, akan tetapi belum ada indikator yang jelas mengenai siapa saja yang berhak untuk diberikan.

Kedudukan Bibit-Chandra yang merupakan pimpinan KPK tidak bisa menjadi alasan mengesampingkan perkara begitu saja. Hal tersebut justru menimbulkan stigma dimasyarakat bahwa Bibit-Chandra “kebal” hukum. Dengan demikian yang terjadi bukan lagi *rule of law* melainkan *rule of man*, yang berarti

kedudukan sama di hadapan hukum tidak lagi diindahkan oleh Jaksa Agung. Hal yang demikian ini dapat berpotensi memberikan citra buruk terhadap institusi Kejaksaan karena dikhawatirkan telah melahirkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap proses penanganan perkara pidana, disebabkan ketidaktahuan masyarakat atas aturan yang demikian meskipun perbuatan yang dilakukan oleh Kejaksaan telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Isadiansyah, 2016: 7).

Berdasarkan uraian tersebut di atas mengungkapkan bahwa terdapat persoalan yang menarik untuk dikaji sehubungan dengan kepentingan umum sebagai dasar pertimbangan penerapan asas oportunitas dalam sistem peradilan pidana. Hal ini disebabkan masih belum jelasnya terkait sejauhmana mengesampingkan perkara itu memenuhi syarat demi kepentingan umum dalam ukuran penerapan asas oportunitas, pembatasan dalam penggunaan wewenang menerapkan asas oportunitas. Siapa saja yang berwenang menggunakannya, terhadap kasus apa atau kapan dapat diterapkan, serta alasan demi kepentingan apa atau siapa.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk menggali lebih dalam terkait penerapan asas oportunitas oleh Jaksa Agung dalam sistem peradilan pidana dalam bentuk proposal skripsi dengan judul : ”Pengatura Asas Oportunitas Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, penulis memberikan identifikasi masalah yang akan dijadikan bahan penelitian sebagai berikut :

1. Penjelasan terkait kepentingan umum dalam penerapan asas oportunitas tersebut tidak menentukan secara limitatif apa rumusan atau definisi serta bahasan dari kepentingan negara, bangsa, dan/atau masyarakat secara jelas.
2. Penerapan asas oportunitas rentan dengan adanya intervensi pihak lain terkait objektifitas di lembaga Kejaksaan Agung.
3. Telah menyebabkan problematika terkait mengesampingkan perkara demi kepentingan umum terkait asas oportunitas dengan asas *equality before the law* di dalam sistem hukum di Indonesia.
4. Kewenangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara terkait penerapan asas oportunitas menurut Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Kejaksaan Republik Indonesia bertolak belakang dengan ketentuan pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

1.3 Pembatasan Masalah

Untuk memperoleh hasil penelitian yang terarah dan tersusun secara sistematis sesuai pokok fokus kajian, maka penulis akan menguraikan pokok-pokok bahasan yang memberikan perumusan dan pembatasan masalah. Untuk memperoleh pembahasan yang objektif maka penulis membatasinya dengan

pembahasan mengenai pengaturan asas oportunitas dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dan pertimbangan kepentingan umum sebagai dasar penerapan asas oportunitas oleh Jaksa Agung.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka masalah yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan asas oportunitas dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia ?
2. Apakah yang menjadi pertimbangan bahwa kepentingan umum adalah sebagai dasar penerapan asas oportunitas oleh Jaksa Agung ?

1.5 Tujuan Penelitian

Penelitian mengenai tinjauan yuridis mengenai kepentingan umum sebagai dasar pertimbangan terhadap penerapan asas oportunitas oleh Jaksa Agung dalam sistem peradilan pidana ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

a. Tujuan Umum

Untuk mengetahui dan menganalisa kepentingan umum sebagai dasar pertimbangan terhadap penerapan asas oportunitas oleh jaksa agung dalam sistem peradilan pidana, sehingga diperoleh jawaban bahwa penerapan asas oportunitas dengan dasar kepentingan umum tersebut

tidak sesuai dengan sistem peradilan pidana atau sudah sesuai dengan sistem peradilan pidana Indonesia.

b. Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui dan menganalisa pengaturan asas oportunitas dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa apa yang menjadi pertimbangan kepentingan umum sebagai dasar penerapan asas oportunitas oleh Jaksa Agung.

1.6 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dapat dirumuskan menjadi 2 (dua) yaitu manfaat teoritis dan praktis yang satu sama lain terkait. Melalui penelitian ini penulis sangat berharap dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kebenaran dasar yuridis pembenahan hukum mengenai kepentingan umum sebagai dasar pertimbangan terhadap penerapan asas oportunitas oleh jaksa agung dalam sistem peradilan pidana. Tidak hanya itu, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam bidang hukum pidana terkait mengenai kepentingan umum sebagai dasar pertimbangan terhadap penerapan asas oportunitas oleh Jaksa Agung, serta menjadi pedoman penulis lain dalam membuat penelitian sejenis.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang diperoleh dari penelitian ini antara lain :

a. Penulis dapat membuat dan menyusun karya tulis yang sesuai dengan kaidah penulisan karya ilmiah, membantu penulis dalam menganalisis permasalahan norma dengan berpedoman pada metode penelitian hukum normatif.

b. Penulis secara langsung mencari tahu dan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan penelitian ini dan penelitian ini membantu penulis dalam mencapai gelar sarjana hukum.

c. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi untuk mahasiswa hukum, akademisi khususnya dosen hukum, praktisi hukum, dan masyarakat luas dalam menghadapi permasalahan hukum berkaitan dengan norma kabur, sehingga mampu menjawab dan memberikan solusi yang mencerminkan keadilan dan kepastian hukum.