

TESIS

**KEWENANGAN JAKSA AGUNG DALAM MENGESAMPINGKAN
PERKARA DEMI KEPENTINGAN UMUM SEBAGAI PENERAPAN ASAS
OPORTUNITAS**

***THE AUTHORITY OF ATTORNEY GENERAL IN DISMISSING A CASE
FOR PUBLIC INTEREST AS THE IMPLEMENTATION OF OPPORTUNITY
PRINCIPLE***



MUHAMMAD AKBAR RUSLI

P0902215301

**SEKOLAH PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
MAKASSAR**

2017

TESIS

**KEWENANGAN JAKSA AGUNG DALAM MENGESAMPINGKAN PERKARA DEMI
KEPENTINGAN UMUM SEBAGAI PENERAPAN ASAS OPORTUNITAS**

Disusun dan diajukan oleh

MUHAMMAD AKBAR RUSLI
Nomor Pokok P0902215301

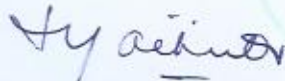
Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal 24 Juli 2017

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui,

Komisi Penasehat



Prof. Dr. M. Syukri Akub, SH., MH.

Ketua



Prof. Dr. Slamet Sampurno, SH., MH., DFM.

Anggota

Plh. Ketua Program Studi
Magister Hukum,



Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, SH, MH, DFM.

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum.

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Nama : Muhammad Akbar Rusli
No. Pokok : P0902215301
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Hukum
Konsetrasi : Hukum Kepidanaan
Judul Tesis : KEWENANGAN JAKSA AGUNG DALAM MENGESAMPINGKAN
PERKARA DEMI KEPENTINGAN UMUM SEBAGAI PENERAPAN
ASAS OPORTUNITAS

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian seminar akhir.

Makassar, Mei 2017

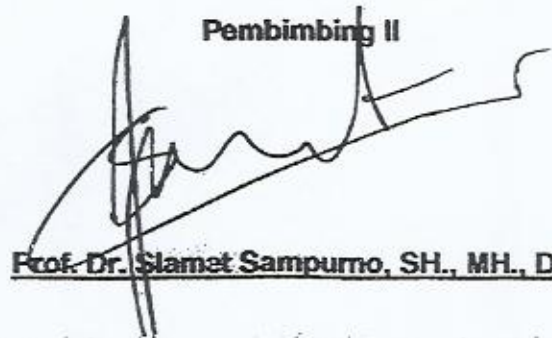
Menyetujui,

Pembimbing I



Prof. Dr. M. Syukri Akub, SH., MH.

Pembimbing II



Prof. Dr. Slamet Sampurno, SH., MH., DFM.

Pit. Ketua Program Studi
Magister Hukum



Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum.,

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur atas keridhaan dan kekuasaan Allah SWT. Atas izin dan kehadiran-Nya telah melimpahkan rahmat, rezeki, dan hidayah kepada hamba-Nya untuk dapat menyelesaikan penulisan tesis ini guna memperoleh gelar magister hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada program hukum pidana. Sesungguhnya hanya atas izin Allah SWT yang memberikan kelapangan saat kesempatan tiba dan kemudahan saat kesusahan melanda, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini serta proses menuntut ilmu studi magister secara keseluruhan.

Tesis yang berjudul “Kewenangan Jaksa Agung Dalam Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum Sebagai Penerapan Asas Oportunitas” tentu tidak dapat terselesaikan tanpa adanya campur tangan berbagai pihak dalam memberikan bimbingan, bantuan, dan dukungan. Oleh karenanya, pada kesempatan ini penulis ingin menghanturkan rasa terima kasih kepada berbagai pihak. Pertama-tama, izinkan penulis untuk menyampaikan rasa terima kasih dan apresiasi setinggi-tingginya kepada yang terhormat Bapak Prof. Dr. M. Syukri Akub, SH., MH. selaku Pembimbing I dan Bapak Prof. Dr. Slamet Sampurno Soewoendo, SH., MH., DFM. selaku Pembimbing II yang telah memberikan waktu, bimbingan, arahan, dan masukan ide-ide yang berharga dalam penyelesaian tesis ini. Semoga jasa dan bimbingan beliau dapat dibalaskan melalui kedudukan pahala dan lindungan oleh Allah SWT.

Ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada yang terhormat Bapak Prof. Dr. H.M. Said Karim SH., MH., M.Si., Bapak Dr.

Winner Sitorus SH., MH., LL.M., dan Ibu Dr. Hj. Nur Azisah, SH., MH. selaku penguji dalam tahapan ujian tesis ini. Semoga segala saran, arahan, dan kesabaran dalam penyempurnaan tesis yang tidak dapat penulis balas agar dilimpahkan pahala dan rezeki oleh Allah SWT. Selanjutnya penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih dan hormat kepada berbagai pihak yang memiliki andil dalam penyelesaian tesis dan studi penulis, sebagai berikut :

1. Rektor Universitas Hasanuddin Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. selaku Rektor Universitas Hasanuddin. Para wakil rektor, Bapak Prof. Dr. Ir. Junaedi Muhidong, M.Sc., Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachrie, S.H., M.S., Bapak Dr. Ir. Abd. Rasyid Jalil, M.Si., dan Bapak Prof. dr. Budu, Ph.D., Sp.M, M.Med.Ed.
2. Para pimpinan Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Muhammad Ali, SE., M.S., selaku Dekan Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin. Para asisten direktur, Prof. Dr. dr. Suryani As'ad, M.Sc., Prof. Dr. Hamka, M.A., dan Prof. Dr. Ing. Herman Parung.
3. Para pimpinan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hj. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan 1, Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan 2, dan Bapak Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan 3.
4. Ketua Program Studi Magister Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, SH., MH., DFM.
5. Bapak dan Ibu Dosen Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas waktu, bimbingan, dan ilmu yang

bermanfaat selama studi berlangsung. Semoga jasa-jasa tersebut dapat dibalas melalui pahala di sisi Allah SWT.

6. Orang tua penulis Ir. H. Rusli Achmad, MM. dan Hj. Saharnaeni, S.Pd. yang senantiasa memberikan doa dan dukungan kepada penulis dalam penyelesaian penulisan tesis ini dan penyelesaian studi magister penulis.
7. Saudara-saudara penulis, Sufriani Rusli, SH., Ilham Rusli, dan Isnata Rusli, ST., yang juga dalam proses penyelesaian studi magister teknik transportasi Universitas Hasanuddin. Terima kasih atas kebersamaannya selama ini.
8. Para staf Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin dan Program Studi Magister Hukum Universitas Hasanuddin, terkhusus kepada Pak Jibril Nur, Pak Rijal, Pak Pudding, dan Bu Rahma. Terima kasih atas bantuan dan kesabarannya dalam setiap pengurusan administrasi.
9. Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) RI sebagai sponsor beasiswa penulis dalam studi magister ini. Dengan adanya beasiswa tersebut penulis dapat mewujudkan keinginan untuk melanjutkan pendidikan.
10. Jajaran pejabat dan staf dalam lingkup Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan yang telah memberikan kesempatan meneliti untuk penulis.
11. Rekan-rekan mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin Angkatan 2015, terutama kawan-kawan kelas peminatan hukum pidana. Terima kasih atas kebersamaan dan ilmu yang diberikan selama proses studi. Semoga kebersamaan dan silaturahmi tidak hanya berhenti di sini.

12. *Last but not least*, Kiki Astuty Wulandari S. atas dukungan yang tiada henti kepada penulis dalam penyelesaian studi, *gratitude would never be enough*.

Sekali lagi Penulis ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah disebutkan di atas dan yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu, semoga Allah SWT membalas kebaikan Bapak, Ibu, dan Saudara sekalian. Penulis juga menyampaikan maaf apabila tesis ini masih memiliki banyak kekurangan dan jauh dari kata sempurna. Akhir kata semoga Allah SWT memberikan rahmat dan hidayah kepada kita semua.

Makassar, Mei 2017

Muh. Akbar Rusli

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Muhammad Akbar Rusli
Nomor Pokok : P0902215301
Program Studi : Magister (S2) Ilmu Hukum
Konsentrasi : Hukum Keadanaan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Mei 2017

Yang menyatakan

Muhammad Akbar Rusli

ABSTRAK

AKBAR RUSLI. *Kewenangan Jaksa Agung Dalam Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum Sebagai Penerapan Asas Oportunitas* (dibimbing oleh **M. Syukri Akub** dan **Slamet Sampurno**).

Penelitian ini bertujuan: (1) mengetahui makna dari kepentingan umum yang menjadi dasar ditetapkannya pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung, (2) mengetahui penerapan pengesampingan perkara dalam memenuhi adanya kepentingan umum, dan (3) mengkaji dampak yang ditimbulkan dengan tidak adanya instrumen hukum untuk melakukan perlawanan terhadap keputusan pengesampingan perkara demi kepentingan umum.

Penelitian ini merupakan tipe penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, pendekatan perbandingan, dan pendekatan konseptual. Penelitian dilakukan di Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan.

Hasil penelitian ini menunjukkan: (1) Kepentingan umum dalam pengesampingan perkara menunjukkan adanya kepentingan negara dan masyarakat luas sesuai dengan penjelasan Pasal 35 huruf (c) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang harus diutamakan, cakupan yang luas dan tidak adanya tolak ukur dalam menilai kepentingan tersebut seyogyanya harus berpijak sesuai dengan landasan konstitusional negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945; (2) Pengesampingan perkara terhadap perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto dengan pertimbangan Jaksa Agung belum menunjukkan terganggunya kepentingan umum secara nyata; (3) Tidak ditemukan adanya mekanisme untuk melakukan perlawanan atau upaya hukum terhadap keputusan pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung sebagai bentuk kebebasan kebijaksanaan (*beleidvrijheid*) menimbulkan dampak yakni, keputusan pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung bersifat final dan mengikat (*final and binding*), tidak mengakomodir hak-hak korban kejahatan sesuai prinsip perlakuan yang sama di hadapan hukum, dan kewenangan tersebut rawan terhadap penyalahgunaan kekuasaan.

Kata kunci: Jaksa Agung, kepentingan umum, pengesampingan, asas oportunitas

ABSTRACT

AKBAR RUSLI. *The Authority of Attorney General in Dismissing a Case for Public Interest as the Implementation of Opportunity Principle* (Supervised by **M. Syukri Akub** and **Slamet Sampurno**)

The study aims to : (1) describe the public interest that becomes the basis of a general attorney in dismissing a case; (2) explain the implementation of dismissing a case to fulfill the public interest reason; and (3) analyze the impact caused by the absence of law instrumen againts the decision of dismissing a case for public interest.

This research was a normative study using legal approach, case approach, comparative approach, and conceptual approach. It was conducted at the Provincial Attorney General's Office of South Sulawesi.

The results show that: (1) In the dismissing of a case, public interest indicates the existence of state's interest and community interest . This is in line with the explanation of article 35 letter c of the Act Number 16 of 2004 that have to. The scope is broad and there is no standard in defining the public interest. Therefore, it needs to be considered within the context of state's constitutional principle according to the Preamble of 1945 Constitution. (2) The dismissing of the case of Abraham Samad and Bambang Widjojanto with the consideration of Attorney General have not indicated the disturbance of public interest. (3) There is no any mechanism to appeal againts the general attorney's decision to dismiss a case as a form of wisdom (*beleidvrijheid*), which caused some impacts namely the decision of general attorney to dismiss a case is final and binding, does not accommodate the rights of victims according to the principle of equality before the law, and vulnerable to abuse of power.

Keywords: attorney general, public interest, dismissal, opportunity principle

DAFTAR ISI

	Hal.
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kegunaan Penelitian	8
E. Orisinalitas Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Asas-Asas Dalam Penuntutan	12
1. Asas Legalitas	12
2. Asas Oportunitas	13
B. Peran Jaksa Dalam Sistem Peradilan Pidana	20
1. Fungsi dan Kedudukan Kejaksaan	23
2. Tugas dan Wewenang Jaksa	27
C. Pengesampingan Perkara Demi Kepentingan Umum Oleh Jaksa Agung	28
1. Sejarah Perkembangan Pengesampingan Perkara Pidana Demi Kepentingan Umum di Indonesia	28
2. Penerapan Kewenangan Jaksa Agung Dalam Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum	33
3. Tinjauan Teoretis Pengesampingan Perkara Demi Kepentingan Umum	58
D. Kerangka Teori	65
E. Kerangka Pikir	70
F. Definisi Operasional	73
BAB III METODE PENELITIAN	75
A. Jenis Penelitian	75

B. Lokasi Penelitian	75
C. Pendekatan Penelitian	76
D. Jenis Data Penelitian	76
E. Tehnik Pengumpulan Bahan Hukum	77
F. Tehnik Analisis Bahan Hukum	78
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	79
A. Makna dari Kepentingan Umum sebagai Dasar Ditetapkannya Pengesampingan Perkara oleh Jaksa Agung dan Kriteria Kepentingan Umum	79
1. Kepentingan Umum Dalam Pengesampingan Perkara Melalui Perspektif Filosofis dan Yuridis	79
2. Kriteria Kepentingan Umum	91
B. Penerapan Pengesampingan Perkara Dalam Memenuhi Adanya Kepentingan Umum	100
1. Analisis Kasus yang Dikesampingkan.....	100
2. Aspek-Aspek dalam Penetapan Pengesampingan Perkara	108
C. Dampak yang Ditimbulkan dengan Tidak Adanya Instrumen Hukum untuk Melakukan Perlawanan terhadap Keputusan Pengesampingan Perkara Demi Kepentingan Umum	117
1. Instrumen Hukum Dalam Melakukan Perlawanan	117
2. Dampak yang Ditimbulkan	129
BAB V PENUTUP	135
A. Kesimpulan	135
B. Saran	137
DAFTAR PUSTAKA	141

DAFTAR TABEL

	Hal.
TABEL 1 : Perkara yang Telah Dikesampingkan oleh Jaksa Agung Demi Kepentingan Umum	91
TABEL 2 : Penerapan Penghentian Penuntutan dengan Alasan Kebijakan di Inggris dan Belanda	110
TABEL 3 : Perbedaan Perbedaan pengesampingan perkara dalam UU Nomor 16 Tahun 2004 dan penghentian penuntutan demi kepentingan umum dalam RUU KUHAP 2013	111

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam penuntutan perkara pidana dikenal adanya dua asas yang berlaku yaitu asas legalitas dan asas oportunitas. Kedua asas tersebut berada dalam posisi yang saling berlawanan, di satu pihak asas legalitas menghendaki dilakukannya penuntutan terhadap semua perkara ke pengadilan, tanpa terkecuali. Sedangkan disisi lain asas oportunitas memberikan peluang bagi penuntut umum untuk tidak melakukan penuntutan perkara pidana di pengadilan. Penuntutan yang dilakukan dalam perkara pidana didasarkan pada asas legalitas yang dirumuskan oleh sarjana Jerman yang bernama Anselm Ritter von Feuerbach (1775-1833), beliau merumuskan asas legalitas sebagai berikut :¹

1. *Nulla poena sine lege*, artinya tidak ada pidana tanpa ketentuan pidana dalam undang-undang
2. *Nulla poena sine crimine*, artinya tidak ada pidana tanpa perbuatan pidana
3. *Nullun crimen sine poena legali*, artinya tidak ada perbuatan pidana tanpa pidana menurut undang-undang.

Terkait dengan hal tersebut, ada beberapa negara yang menerima asas legalitas sebagai keharusan menuntut pidana. Sebaliknya di Prancis, Belgia, Belanda dan Indonesia diterapkan asas oportunitas yang menentukan bahwa pemerintah berwenang untuk tidak berkewajiban menurut undang-undang untuk menuntut semua perbuatan pidana. Di Indonesia sendiri, KUHAP cenderung untuk mengutamakan prinsip legalitas sedangkan prinsip oportunitas hanya merupakan

¹ Bernard Arief Sidharta, 2007, *Positivisme Hukum*, Jakarta: UPT Penerbitan Universitas Tarumanegara., hal. 145.

pengecualian yang dapat dipergunakan secara terbatas.² Sejalan dengan itu KUHAP tidak mengatur tentang pengesampingan perkara akan tetapi mengenalnya. Pengaturan pengesampingan perkara sendiri terdapat di dalam Undang-Undang Kejaksaan.³

Dalam pelaksanaan asas oportunitas di Indonesia, kewenangan tersebut dimiliki oleh Jaksa Agung Republik Indonesia. Dalam hal ini kewenangan tersebut dapat mengabaikan penuntutan dalam arti bahwa Jaksa Agung dapat mengesampingkan penuntutan perkara pidana demi kepentingan umum. Ketentuan pengesampingan perkara tersebut diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Pasal 35 huruf c :

“Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang : ...

c. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum “

Selaras dengan itu praktik pengesampingan terhadap perkara pidana di Indonesia saat ini dijelaskan oleh RM Surachman dan Andi Hamzah sebagai :⁴

“Wewenang tidak menuntut tersebut dibenarkan dalam hal penghentian penuntutan karena alasan teknis dan penghentian penuntutan karena alasan kebijakan sebagaimana dinyatakan dalam KUHAP dan undang-undang. Pada perkembangan selanjutnya dengan alasan guna mencegah penyalahgunaan, penghentian penuntutan karena alasan kebijakan hanya Jaksa Agung yang berwenang. Oleh karena itu, jaksa yang ingin menggunakan wewenang tersebut harus memohon agar Jaksa Agung mengesampingkan perkaranya”.

² Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 38.

³ Tolib Effendi, 2015, *Prinsip Oportunitas dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, dalam buku *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal. 340

⁴ RM Surachman dan Andi Hamzah, 1995, *Jaksa Diberbagai Negara Peranan Dan Kedudukannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 36-39.

Kejaksaan Republik Indonesia dalam hal ini dipimpin secara fungsional oleh Jaksa Agung memiliki kewenangan tersebut sepenuhnya. Hal ini tentu berbeda dengan kewenangan penuntut umum untuk menghentikan penuntutan demi hukum, berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Pasal 35 (c) yang berbunyi “Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum”. Hal ini juga mengindikasikan pelaksanaan asas oportunitas hanya dapat diberikan oleh Jaksa Agung, dengan kewenangan tersebut Jaksa Agung dapat mengintervensi proses hukum dalam tahapan penuntutan terhadap perkara-perkara pidana.

Legalitas wewenang Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara pidana menurut kepentingan umum sebenarnya bukanlah sesuatu yang baru lagi. Sebelumnya Undang-Undang tentang Kejaksaan telah mengatur kewenangan ini pada Undang-Undang No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia bahwa “Jaksa Agung dapat menyampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum”. Kemudian Undang-Undang tersebut dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kewenangan pengesampingan perkara tetap melekat di Jaksa Agung dari masa ke masa peraturan perundangan tentang Kejaksaan.

Kejaksaan mempunyai kewenangan selain melakukan penuntutan pidana dan kewenangan lain menurut undang-undang, di sisi lain terdapat juga wewenang untuk mengesampingkan perkara pidana yang dikaitkan dengan pelaksanaan asas oportunitas. Asas oportunitas sendiri bertolak belakang dengan asas legalitas dalam

konteks penuntutan perkara. Di sisi lain asas legalitas memberi kewenangan kepada penuntut umum untuk melakukan penuntutan tanpa terkecuali sesuai prosedur hukum yang berlaku, sedangkan asas oportunitas merupakan asas yang melandaskan penuntut umum untuk mempunyai kewenangan untuk tidak menuntut suatu perkara di muka sidang pengadilan dengan alasan demi kepentingan umum sehingga memberikan kesempatan untuk tidak melakukan penuntutan.⁵

Secara logis pengesampingan perkara ditujukan kepada perkara yang secara yuridis layak untuk dilimpahkan ke pengadilan dan dilakukan penuntutan. Bahkan pada perkara yang dikesampingkan akhir-akhir ini berkas perkara telah dinyatakan lengkap atau P.21 oleh Jaksa. Akan tetapi, pengesampingan dilakukan oleh Jaksa Agung dengan adanya pertimbangan demi kepentingan umum. Konsekuensi dari penerapan asas oportunitas tidak hanya berlawanan dengan asas legalitas tetapi juga cenderung bertentangan dengan prinsip *equality before the law*. Dengan adanya keputusan *seponering* maka akan menimbulkan perlakuan yang tidak sama (*unequal*) terhadap suatu perkara hukum. Pemahaman *equality before the law* juga terkait dengan hak-hak korban suatu tindak pidana yang dikesampingkan untuk dipenuhi dan dipertanggungjawabkan menurut hukum acara yang berlaku.

Dalam perkembangannya, penerapan untuk mengesampingkan perkara pidana menurut kepentingan umum bukanlah suatu hal yang sering dilakukan. Dimasa setelah reformasi sendiri *seponering* diberikan terhadap perkara yang menjerat pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi. Di tahun 2011, Jaksa Agung Basrief Arief mengeluarkan *seponering* atau pengesampingkan perkara demi

⁵ Yahya Harahap, *Ibid.*, hal.436.

kepentingan umum terhadap pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yaitu Chandra Martha Hamzah dan Bibit Samad Rianto, melalui Tap 001/A/JA/2011 dan Tap 002/A/JA/2011 mengambil keputusan untuk menyampingkan kasus tersebut dengan alasan untuk kepentingan umum. Hal sama pun terjadi terhadap pimpinan KPK baru-baru ini yaitu Abraham Samad dan Bambang Widjojanto yang terlibat perkara pidana dan perkaranya dikesampingkan di pertengahan 2015.

Pengesampingan perkara pidana yang terjadi belakangan ini juga menimbulkan perdebatan di publik terkait keputusan dan pertimbangan Jaksa Agung. Terutama dua kasus terakhir yang dikesampingkan Jaksa Agung demi kepentingan umum diberikan kepada pimpinan KPK. Dalam kasus Abraham Samad dan Bambang Widjojanto yang *diseponeering*, Jaksa Agung berpendapat bahwa kepentingan pemberantasan korupsi merupakan kepentingan umum. Ada 3 alasan pertimbangan *deponering*, alasan tersebut adalah filosofis, sosiologis dan yuridis. Alasan filosofis terjadinya kegaduhan publik karena terganggunya harmonisasi antar-institusi penegak hukum. Sehingga hukum 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 yuridis, yakni dalam rangka untuk mewujudkan kepastian hukum.⁶

Berbagai isu terkait mengenai status tersangka, mekanisme pengeluarannya, dan yang paling utama mengenai frasa “demi kepentingan umum” menjadi polemik dalam pasal pengesampingan perkara demi kepentingan umum tersebut. Lebih

⁶ Info Singkat Hukum Vol. VII, No. 04/II/P3DI/Februari/2016 “*Pengesampingan Perkara Pidana Abraham Samad dan Bambang Widjojanto*”, hal. 2.

lanjut mengenai frasa kepentingan umum, dijelaskan sesuai Pasal 35 huruf c Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 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”

Penjelasan terkait klausula “kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas” tidak dijelaskan secara eksplisit dan cakupan yang luas dalam memaknai kepentingan tersebut sehingga dapat menjadi ruang bagi Jaksa Agung untuk rawan menyalahgunakan kewenangan tersebut. Sekaligus juga menunjukkan tidak adanya kepastian hukum dalam pasal tersebut terlebih lagi dalam pelaksanaannya. Sehingga perlu penjelasan lebih lanjut dan spesifik terkait kepentingan negara dan/atau masyarakat luas atau tolok ukur dari kepentingan tersebut. Berkaca dengan pengesampingan perkara di Inggris sendiri kepentingan umum diartikan secara luas, termasuk kepentingan anak di bawah umur dan orang yang sudah terlalu tua. Berlainan sekali dengan Indonesia secara historis dan yuridis menganut asas oportunitas dan lebih mengartikannya terlalu sempit yaitu kepentingan negara atau masyarakat.⁷

Semakin kaburnya pelaksanaan asas oportunitas ini dengan memperhatikan pengaruh Kejaksaan dalam menerima intervensi politis dari lembaga lain dapat dilihat pada penjelasan Pasal 35 huruf c. Dalam pasal tersebut ada frasa “Setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut”. Lalu kemudian menjadi

⁷ RM Surachman dan Andi Hamzah, *Op. cit.*, hal 34.

permasalahan relevansi hubungan lembaga negara dengan suatu perkara hukum. Bagaimana mengikatnya saran dan pendapat tersebut dalam mengintervensi kewenangan Jaksa Agung. Hal ini sekali lagi seakan-akan meniadakan kepastian hukum dan peran Kejaksaan sendiri sebagai institusi penegak hukum dalam memberikan *seponering* yang seharusnya berdasarkan kepentingan umum dan bebas dari intervensi politis.

Mengamati uraian tersebut di atas, penulis kemudian tertarik untuk mengangkat permasalahan terkait pengesampingan perkara demi kepentingan umum sebagai penelitian tesis karena berbagai isu dan polemik yang ada di masyarakat. Hal ini ditinjau bahwa terhadap klausula demi kepentingan umum tidak memiliki parameter yang spesifik dan tidak dijelaskan secara eksplisit dalam undang-undang dan penjelasannya. Hal ini cenderung menimbulkan multitafsir yang berindikasi rawan mengakibatkan kesewenang-wenangan dan meniadakan kepastian hukum. Diangkatnya judul tersebut agar dapat dilakukan penelitian lebih lanjut untuk memperoleh pemahaman terhadap asas oportunitas khususnya pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung. Hal ini juga terkait dalam memaknai kepentingan umum dan kriteria-kriteria kepentingan umum.

B. Rumusan Masalah

Untuk membatasi dan mempertajam permasalahan hukum dalam kaitannya dengan judul yang diangkat maka yang menjadi rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana makna dari kepentingan umum yang menjadi dasar ditetapkannya pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung ?
2. Bagaimana penerapan kewenangan mengesampingkan perkara oleh Jaksa Agung dalam memenuhi adanya kepentingan umum ?

3. Bagaimana dampak yang ditimbulkan dengan tidak adanya instrumen hukum untuk melakukan perlawanan terhadap keputusan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji dan mengetahui makna dari kepentingan umum yang menjadi dasar dikeluarkannya pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung.
2. Untuk mengkaji dan mengetahui penerapan kewenangan mengesampingkan perkara oleh Jaksa Agung dalam memenuhi adanya kepentingan umum.
3. Untuk mengkaji dan mengetahui dampak yang ditimbulkan dengan tidak adanya instrumen hukum untuk melakukan perlawanan terhadap keputusan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan baik yang bersifat praktis maupun teoritis.

Dari segi praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemikiran bagi pembuat kebijakan dalam memformulasikan kebijakan dan penerapan penyampingan perkara pidana (*deponering*) demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung. Diharapkan juga hasil penelitian ini dapat memberikan pandangan terkait makna kepentingan umum dan kriteria kepentingan umum dalam pengesampingan perkara serta dampak yang ditimbulkan dengan tidak adanya instrumen hukum untuk melakukan perlawanan terhadap keputusan *seponering* Jaksa Agung.

Dari segi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman di bidang akademik, di bidang ilmu hukum khususnya hukum pidana

terkait asas oportunitas dengan wewenang Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.

E. Orisinalitas Penelitian

Dalam penelusuran pustaka yang penulis lakukan, terdapat beberapa hasil penelitian yang mengkaji tentang penerapan asas oportunitas khususnya kewenangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Adapun penelitian tersebut dituangkan dalam bentuk skripsi dan tesis, sebagai berikut :

1. Panji Wijarnako, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2012 dengan judul penelitian : Kepentingan Umum Sebagai Dasar Pertimbangan Penerapan Azas Oportunitas Jaksa Agung Dalam Proses Peradilan Acara Pidana (Studi Kasus : Penyampingan Perkara Bibit-Chandra Oleh Jaksa Agung). **Fokus kajiannya** ialah *Pertama*, pengertian penyampingan perkara oleh penuntut umum menurut teori-teori dan doktrin dalam hukum acara pidana. *Kedua*, penerapan penyampingan perkara oleh penuntut umum dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Ketiga*, praktek kasus bibit-chandra dapat dikualifisir mewakili klausula kepentingan umum.
Dalam penelitian ini terhadap fokus kajian yang tertuang dalam rumusan masalahnya berbeda dengan rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian penulis.
2. Jony H. Naibaho, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara tahun 2011 dengan judul penelitian : Penyampingan Perkara Pidana (Deponering) Azas Oportunitas Jaksa Agung RI. **Fokus kajiannya** ialah *Pertama*, azas oportunitas sebagai dasar kewenangan Jaksa Agung dapat menjadi alasan

penghentian penuntutan. *Kedua*, penggunaan asas oportunitas dalam sistem peradilan pidana bagi perkembangan hukum pidana.

Fokus kajian yang diangkat dari penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan penulis. Adapun kajian normatif yang dilakukan penelitian Jony H. Naibaho terkait dengan asas oportunitas dan penerapannya telah tertuang dalam bab tinjauan pustaka penelitian penulis.

3. Teddy Isadiansyah, Tesis Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada tahun 2016 dengan judul penelitian : Penerapan Wewenang Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum Oleh Jaksa Agung Dan Akibat Hukumnya Bagi Tersangka (Studi Kasus Bibit-Chandra). **Fokus kajiannya** ialah *Pertama*, pertimbangan pengesampingan perkara dapat memenuhi unsur demi kepentingan umum. *Kedua*, akibat hukumnya terhadap tersangka setelah perkaranya dikesampingkan oleh Jaksa Agung demi kepentingan umum.

Dalam penelitian tesis ini terkait dengan fokus kajian pertama menganalisis studi kasus dalam memenuhi unsur demi kepentingan umum. Hal ini berbeda dengan fokus kajian penelitian penulis terkait rumusan masalah pertama untuk mencari tahu makna dari kepentingan umum dalam pengesampingan perkara dengan pertama-tama melakukan pendekatan filosofis dan yuridis. Adapun studi kasus dilakukan secara komprehensif dengan mengkaji semua kasus yang telah dikesampingkan oleh Jaksa Agung untuk kemudian ditarik kriteria dari kepentingan umum. Sehingga secara keseluruhan penelitian Teddy Isadiansyah berbeda dengan penelitian penulis.

4. Muh. Hasan Basri Fattah, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin tahun 2007 dengan judul penelitian : Kewenangan Jaksa Agung Republik Indonesia Untuk Menerapkan Asas Oportunitas Menurut Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. **Fokus kajiannya** ialah *Pertama*, kewenangan Jaksa Agung Ri dalam menerapkan asas oportunitas. *Kedua*, perbedaan perkara dihentikan demi kepentingan hukum dengan perkara ditutup demi hukum.

Penelitian yang dilakukan Hasan Basri Fattah berbeda dengan penelitian yang diangkat penulis apabila ditinjau dari fokus kajian yang tertuang dalam rumusan masalahnya. Adapun fokus kajian rumusan masalah pertama dan kedua yang bersifat normatif telah dijelaskan dalam bab tinjauan pustaka dalam penelitian penulis

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Asas-Asas dalam Penuntutan

1. Asas legalitas

Penuntutan merupakan mekanisme dalam melaksanakan hukum acara pidana agar dapat ditegakkannya hukum pidana materil. Wewenang penuntutan merupakan hak mutlak yang dimiliki oleh penuntut umum dalam hal ini Kejaksaan Republik Indonesia, sehingga tidak ada satu lembaga lain yang dapat melakukan hal tersebut. Pelaksanaan hukum acara pidana ini membuat peran pengadilan hanya menunggu perkara yang dilimpahkan kepada mereka. Sehingga hakim bersifat pasif dalam menerima perkara di persidangan dan menunggu penuntut umum mengajukan penuntutan.

Dalam penuntutan dikenal adanya asas yang disebut sebagai asas legalitas, asas legalitas disini tidak berkaitan dengan asas legalitas dalam hukum pidana (materil) yang biasa disebut *nullum crime sine lege*. Yang dimaksud dengan Asas legalitas (*Legaliteits Principe*) disini ialah asas yang menentukan bahwa setiap tindak pidana yang dilakukan seseorang itu harus atau wajib dituntut. Dengan adanya asas legalitas tersebut maka penuntut umum diamanatkan untuk wajib melakukan penuntutan apabila ia melihat dasar yang kuat telah terjadi tindak pidana.⁸ Dalam asas legalitas itu juga mengandung fungsi instrumental dalam rangka fungsi penuntutan oleh negara.⁹ Dasar dari dimunculkannya fungsi instrumental ini menurut Anselm Von Feurbach adalah karena hukum pidana

⁸ Subekti dan R. Tjitrosoedibjo, 1978, *Kamus Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, hal. 182.

⁹ Bernard Arief Sidharta, *Op.,cit.*, hal. 181.

diperlukan untuk memaksa rakyat menaati hukum dengan cara mengancam sanksi pidana atas setiap perbuatan pidana. Untuk itu konsekuensinya setiap pelanggar pidana harus benar-benar di pidana.¹⁰

Di Italia, Jaksa tidak boleh mengesampingkan perkara, apabila bukti-buktinya cukup. Namun Jaksa Italia punya banyak cara untuk mengendurkan penerapan asas legalitas itu. Misalnya ia dapat bersikap lain di dalam menilai kejujuran saksi, didalam menimbang bukti-bukti, dan didalam menerapkan beban pembuktian. Tidak seperti biasanya, ia pun dapat secepatnya menyimpulkan tidak lengkapnya bukti yang memberatkan terdakwa, karena terdakwa tersebut tidak mempersulit pemeriksaan atau ia boleh menuntut tersangka yang melakukan beberapa tindak pidana hanya dengan satu dakwaan saja atau hanya dengan dakwaan yang lebih ringan saja bukan dengan dakwaan yang memberatkan. Didalam menentukan apakah sebuah perkara seorang terdakwa yang tidak ditahan akan dikirimkan kepada magistrat penyelidik (*investigating magistrate*), Jaksa Italia “boleh membiarkan perkaranya menjadi basi dan akhirnya menyimpan perkara tersebut ke dalam “arsip”nya setelah dengan mengulur-ulur waktu ia memperoleh persetujuan pengadilan untuk menghentikan penyelidikan.¹¹

2. Asas Oportunitas

Asas tersebut merupakan kebalikan dari “asas legalitas”, atau “asas kewajiban menuntut (*mandatory prosecution*). Asas oportunitas juga dikenal sebagai “asas kebijaksanaan menuntut” atau asas *discretionary prosecution* yang belakangan juga disebut sebagai asas *expediency*. Dalam penuntutan berkaitan

¹⁰ *Ibid.*,

¹¹ Laporan Analisis dan Evaluasi Hukum. 2006, *Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana*. hal. 50.

dengan asas oportunitas, jaksa boleh memutuskan tidak akan menuntut perkara pidana apabila penuntutan itu tidak dapat dilakukan atau tidak patut dilakukan atau tidak dikehendaki umum atau pemerintah daripada apabila penuntutan dilakukan. Sehingga dapat diartikan sebagai “penuntut umum boleh memutuskan untuk menuntut atau tidak menuntut dengan syarat atau tanpa syarat” (*the public prosecutor may decide conditionally or unconditionally to take a prosecution to court or not*).¹²

A.Z. Abidin Farid memberi 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”.¹³

Sementara Wirjono Prodjodikoro memberikan keterangan terkait *deponering*, sebagai berikut :

“... bahwa ada kalanya sudah terang-benderang seorang melakukan suatu kejahatan, akan tetapi keadaan yang nyata adalah sedemikian rupa, sehingga kalau seorang itu dituntut dimuka hakim pidana, kepentingan negara akan sangat dirugikan. Misalnya seorang A adalah ahli kimia dan sedang bekerja keras dalam membikin suatu bahan yang amat penting bagi pertahanan negara. Terdesak oleh keadaan rumah tangga berhubungan dengan perekonomian ia terpaksa menjual beberapa barang yang ia pinjam dari Dinas, misalnya beberapa kursi dan meja agar dengan uang pendapatannya ia bisa memenuhi kebetuhan rumah tangga. Pejabat pengawas melaporkan penggelapan ini kepada Jaksa dan tersangka mengakui kesalahannya. Kalau si A ini terus dituntut dimuka Hakim Pidana, ini akan berakibat, bahwa A harus menghentikan pekerjaannya membikin bahan yang amat penting bagi pertahanan negara itu. Mungkin sekali kepentingan negara mendesak supaya bahan penting itu secepat mungkin

¹² Andi Hamzah, 2008, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Sinar Grafika, hal. 39.

¹³ A.Z Abidin, 1981, *Makalah Sejarah dan Perkembangan Asas Oportunitas di Indonesia*, hal. 12.

diselesaikan pembikinannya, sedang orang lain tidak dapat mengerjakannya. Dalam hal semacam ini Penuntut Umum dianggap berkuasa untuk tidak menuntut si A di muka Hakim pidana dan perkaranya dikesampingkan begitu saja”¹⁴

Menurut Subekti dan Tjitrosoedibio, menjelaskan asas oportunitas sebagai berikut :

“*Opportuneits Principle* (bahasa Belanda) adalah suatu prinsip yang mengizinkan penuntut umum untuk tidak melakukan tuntutan terhadap seorang tersangka, pun dalam hal dapat dibuktikan kiranya bahwa tersangka benar telah melakukan suatu tindak pidana. Dikatakannyalah bahwa penuntut umum berhak mendeponir suatu perkara apabila kepentingan umum, menurut pendapatnya menghendaki pendeponiran itu”.¹⁵

Belanda sebagai negara penganut asas oportunitas, peran dari penuntut umumnya sangat dominan dalam penuntutan perkara sehingga mereka dapat menuntut atau tidak menuntut. Jaksa belanda dapat menyampingkan perkara berdasarkan undang-undang walaupun cukup bukti jika ia memandang, bahwa itu merugikan kepentingan umum, pemerintah, atau individual.¹⁶ Kebijakan (diskresi) penuntutan yang diterapkan di Negeri Belanda itu merupakan bentuk asas kebijakan menuntut (*discretion prosecution*). Asas ini juga berlaku bagi proses penuntutan di negara-negara bersistem Eropa Kontinental dimana proses hukum dapat diselesaikan di luar pengadilan. Di Swedia misalnya diberikan mekanisme membayar denda sebagai pengganti sah sanksi pidana penjara 6 bulan. Praktek

¹⁴ Wirjono Prodjodikoro, 1962, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Sumur Bandung, hal. 18 dikutip dari buku. Leden Marpaung,, 2009, *Proses Penanganan Perkara Pidana*, Sinar Grafika, hal. 196.

¹⁵ Subekti dan Tjitrosoedibio. 1971, *Kamus Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramitha, hal. 79.

¹⁶ A. Zainal Abidin F, “*Sejarah dan Perkembangan Asas Oportunitas di Indonesia*,” (Makalah disampaikan pada Simposium Masalah-masalah Asas Oportunitas, Ujung Pandang, 4-5 Nopember 1981) hal. 20-24.

semacam itu di belanda disebut *transactie* dan bahkan boleh diterapkan untuk penyelesaian perkara-perkara yang lebih berat.¹⁷

Jaksa di Belanda banyak sekali menghentikan proses perkara dan sudah lama hal tersebut dianggap sebagai keputusan normal dan tidak bergantung kepada persetujuan pengadilan.¹⁸ Itulah yang menyebabkan perkara-perkara yang masuk Kejaksaan dan berakhir di Pengadilan tidak begitu banyak. Dalam laporan tahun 1980 *Ministrerie van Justitie* (Kejaksaaan) 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 tiga kategori penyimpangan perkara di Belanda yaitu sebagai berikut :¹⁹

1. Perkara dikesampingkan karena alasan kebijakan (*policy*), yang meliputi perkara ringan, umur terdakwa sudah tua, dan kerusakan telah diperbaiki (*trivial offence, old age, and damage settled*).
2. Karena alasan teknis (tidak cukup bukti, lewat waktu, dan lain-lain).
3. Karena perkara digabung dengan perkara lain.

Di Norwegia jaksa dapat 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 Belanda, bahwa semua perkara yang diancam pidana 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

¹⁷ Laporan Analisis dan Evaluasi Hukum, *Op.cit.*, hal. 46.

¹⁸ *Ibid.*,

¹⁹ *Loc.cit.*,

dengan syarat terdakwa membayar denda administratif. Penyelesaian dengan cara mengenakan sanksi administratif bertujuan untuk menambah pendapatan negara, mengurangi jumlah perkara di pengadilan, dan mengurangi jumlah narapidana.²⁰

Di kawasan Asia Pasifik, asas oportunitas dianut antara lain oleh Kejaksaan Jepang, Korea Selatan, Thailand, Kamboja, dan Indonesia yaitu negara-negara yang bertradisi *civil law system*. Asas oportunitas juga dipraktikkan secara luas atau terbatas, antara lain oleh Kejaksaan Filipina, Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam, dan negara-negara bertradisi *common law system*. Akan tetapi kalau kita bertanya mengenai asas oportunitas kepada jaksa di negara-negara tersebut, mereka tidak memahaminya. Dengan kata lain, para jaksa di negara-negara tersebut mempraktikkan asas oportunitas (luas, sedang, atau sangat terbatas), namun tanpa mengenal istilah asas oportunitas.²¹

Di Inggris sendiri sebagai negara penganut sistem Anglo Saxon tidak dikenal adanya sistem oportunitas dan legalitas secara resmi. Namun dalam penuntutan dikenal adanya dikresi penuntutan (*prosecutorial discretion*) yang menjadi pertimbangan dalam menangani perkara hukum. Sehingga lembaga penuntut hukum di Inggris atau dikenal sebagai *Crown Prosecutor Service* (CPS) dapat menyampingkan perkara demi kepentingan umum (untuk delik ringan, terdakwa terlalu tua, anak dibawah umur, dan kesalahan sangat rendah).²²

²⁰ *Ibid.*, hal. 29.

²¹ RM Surachman dan Jan S. Maringka.,2015, *Peran Jaksa Dalam Sistem Peradilan Pidana di Kawasan Asia Pasifik*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 17.

²² Andi Hamzah, *Op.,cit.*, hal. 42.

Sebelum terbentuknya CPS pada tahun 1986, di Inggris ada tiga pilihan dalam penuntutan pidana, yaitu sebagai berikut ;²³

1. Terdakwa harus dituntut karena ada cukup bukti
2. Terdakwa tidak dituntut karena tidak cukup bukti
3. Dengan perhatian saja walaupun cukup bukti

Di beberapa negara di Eropa, dewasa ini diskresi jaksa lebih luar daripada diskresi jaksa sebelumnya. Misalnya di Norwegia, Swedia, Finlandia, Jerman, dan Belanda. Di negara-negara tersebut jaksa berwenang menjatuhkan penghukuman tanpa melibatkan hakim, dikenal sebagai *penal order*. Kalaupun harus memperoleh persetujuan hakim, jarang sekali hakim menolaknya. Di Perancis, *penal order* oleh jaksa sudah diterapkan sejak KUHAP Napoleon, dengan sebutan *ordonnance penale*. Sejak 2001 Perancis memperkenalkan semacam *penal order* yang lain, yakni *composition penale*. Dalam kedua jenis *penal order* tersebut, Hakim Perancis hampir dipastikan tidak akan menolak rekomendasi jaksa.²⁴

Di Indonesia sendiri apabila ditinjau Pasal 1 butir 7 KUHAP, “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. Di samping Pasal 137 KUHAP menyatakan, Penuntut Umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapa saja yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dengan melimpahkan perkaranya ke pengadilan. Jadi

²³ *Ibid.*, hal. 37.

²⁴ RM Surachman dan Jan S. Maringka, *Op.cit.*, hal. 19.

wewenang menentukan apakah akan menuntut atau tidak merupakan hak mutlak yang diberikan kepada Jaksa.

Wewenang eksklusif penuntutan sudah lama dijalankan, yaitu apabila Penuntut Umum berpendapat ada alasan untuk tidak menuntut; ia harus menetapkan untuk menghentikan penuntutan. Ada 2 (dua) macam keputusan tidak menuntut yang dibenarkan KUHAP. *Pertama*, penghentian penuntutan karena alasan teknis. *Kedua*, penghentian penuntutan karena alasan kebijakan. Wewenang tidak menuntut karena alasan teknis, ada 3 (tiga) keadaan yang dapat menyebabkan Penuntut Umum membuat ketetapan tidak menuntut karena alasan teknis atau ketetapan penghentian penuntutan (Pasal 140 ayat (2) KUHAP), yaitu:

1. kalau tidak cukup bukti-buktinya;
2. kalau peristiwanya bukan merupakan tindak pidana;
3. kalau perkaranya ditutup demi hukum²⁵.

Wewenang tidak menuntut karena alasan kebijakan. Seperti Jaksa di Negeri Belanda dan Jepang, sebelum tahun 1961 setiap Jaksa di Indonesia diberikan wewenang tidak menuntut karena alasan kebijakan atau “mengesampingkan perkara.” Jaksa diperbolehkan mengesampingkan perkara sekalipun bukti-buktinya cukup untuk menghasilkan pemidanaan dari hakim. Tindakan untuk tidak menuntut karena alasan kebijakan ini timbul karena, Penuntut Umum tidak hanya melihat tindak pidana itu sendiri lepas daripada hubungannya dengan sebab dan akibat tindak pidana dalam masyarakat dan hanya mencocokkannya dengan sesuatu peraturan hukum pidana; akan tetapi ia mencoba menempatkan kejadian itu pada

²⁵ Ditutup demi hukum meliputi tersangkanya meninggal dunia, dan *nebis in idem*

proporsi yang sebenarnya dan kemudian memikirkan cara penyelesaian sebaik-baiknya menurut apa yang diwenangkan oleh undang-undang.²⁶

Dengan demikian Penuntut Umum menghubungkan kewenangan melakukan penuntutan pidana dengan kepentingan masyarakat (umum) dan kepentingan ketertiban hukum. Kedua persoalan tersebut harus saling mempengaruhi satu sama lain, dalam arti yang sebaik-baiknya. Jelas kebijaksanaan ini merupakan kewenangan penuntutan yang hanya dipercayakan kepada Jaksa selaku Penuntut Umum dan hal tersebut dilakukannya dengan tidak semena-mena.

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

B. Peran Jaksa dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Untuk melaksanakan kekuasaan negara dalam bidang penuntutan maka Kejaksaan Republik Indonesia merupakan satu-satunya lembaga penegak hukum yang memiliki wewenang dalam melaksanakan penuntutan. Kata “Jaksa” berasal

²⁶ Laporan Analisis dan Evaluasi Hukum. *Ibid.*, hal. 35

dari bahasa Sanskerta Adhyaksa, yang dalam perkembangannya sampai saat ini telah memiliki suatu doktrin yang dikenal dengan nama “Tri Krama Adhyaksa” yaitu Satya, Adhi, dan Wicaksana.²⁷ Kejaksaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus mampu terbebas dari intervensi-intervensi luar yang mampu mengganggu independensi dalam melakukan penuntutan. Persoalan penuntutan dapat dikatakan sangat vital dalam penegakan hukum, karena hal ini berkaitan dengan status seseorang berdasarkan dakwaan dan bukti yang cukup untuk dituntut dimuka pengadilan. Oleh karenanya peran Kejaksaan harus mewujudkan keadilan dan kepastian hukum dalam menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat.

Kejaksaan juga harus mampu terlibat dalam proses pembangunan antara lain turut menciptakan kondisi yang mendukung dan mengamankan pelaksanaan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, seta berkewajiban untuk turut menjaga dan menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta melindungi kepentingan masyarakat.²⁸

Penyelenggaraan peradilan pidana tidak hanya terjadi dalam proses hukum di pengadilan namun lebih luas dari itu menyangkut proses penyelidikan dan penyidikan, penangkapan, penahanan, penuntutan, sampai kemudian pemeriksaan di persidangan. Proses hukum yang berlangsung sistematis ini melibatkan berbagai lembaga penegak hukum seperti polisi, jaksa, dan hakim. Sekalipun fungsi dan tugas dari masing-masing lembaga ini berbeda-beda namun mereka harus bekerja dalam satu kesatuan sistem. Sistem inilah yang disebut sebagai sistem peradilan

²⁷ Andi Sofyan dan Abd. Asis, 2014, *Hukum Acara Pidana: Suatu Pengantar*. Prenadamedia Group, hal.94.

²⁸ *Ibid.*, hal.101.

pidana. Sistem peradilan pidana, disebut juga sebagai “*Criminal Justice Process*” yang dimulai dari proses penangkapan, penahanan, penuntutan, dan pemeriksaan di muka pengadilan, serta diakhiri dengan pelaksanaan pidana di lembaga pemasyarakatan.²⁹

Dalam perkembangannya istilah *Criminal Justice System* lebih lazim digunakan karena merupakan suatu pendekatan dengan menggunakan sistem dalam peradilan pidana untuk menanggulangi kejahatan. Dalam hal ini, Remington dan Ohlin, mengemukakan:

Criminal Justice System dapat diartikan sebagai pendekatan sistem terhadap mekanisme administratif peradilan pidana, dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturang 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.³⁰

Sistem peradilan pidana di Indonesia sendiri dapat kita tinjau dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Dapat kita lihat bahwa berjalannya proses sistem peradilan pidana dilakukan oleh empat komponen yaitu kepolisian, kejaksaan, pengadilan negeri, dan lembaga pemasyarakatan. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, telah terjadi perubahan pemikiran dan pandangan tentang kedudukan tersangka dan tertuduh atau terdakwa, dalam proses penyelesaian perkara pidana di Indonesia. Perubahan pemikiran dan pandangan dimaksud tampak terlalu menitik beratkan terhadap perlindungan atas hak dan kepentingan tersangka, tertuduh dan terdakwa, akan tetapi kurang memperhatikan efisiensi mekanisme penyelesaian perkara

²⁹ Romli Atmasasmita, 1996, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia*. Putra bardin: Jakarta, hal 33.

³⁰ Yesmil Anwar dan Adang, 2009, *Sistem Peradilan Pidana*. Widya Padjajaran. hal. 37-38.

pidana itu sendiri oleh aparat yustisi dan kepentingan korban tindak pidana atau korban penyalagunaan kekuasaan aparat penegak hukum.³¹

1. Fungsi dan Kedudukan Kejaksaan

Tidak jauh berbeda dengan fungsi dan kedudukan Kejaksaan di negara lain sebagai suatu institusi penegak hukum. Kejaksaan Republik Indonesia merupakan lembaga penegak hukum yang kedudukannya berada dalam lingkungan kekuasaan eksekutif (pemerintah) berfungsi melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Secara jelas ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia :

“Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”

Dapat kita rangkum mengenai kewenangan Kejaksaan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, sebagai berikut :

1. Di bidang pidana :
 - a. Penuntutan dalam perkara pidana
 - b. Melaksanakan penetapan Hakim dan putusan pengadilan
 - c. Melakukan Pengawasan terhadap pelaksanaan kepututsan lepas bersyarat
 - d. Melengkapi berkas perkara tertentu yang berasal dari Penyidik Polri atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS)

³¹ *Ibid.*, hal. 63

2. Di bidang perdata dan tata usaha negara, dengan kuasa khusus mewakili negara dan pemerintah (instansi-instansi, departemen, pemda, dan lain-lain.
3. Di bidang ketertiban dan ketenteraman umum :
 - a. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat
 - b. Pengamanan kebijakan penegakan hukum
 - c. Pengamanan peredaran barang cetakan
 - d. Pengawasan aliran kepercayaan
 - e. Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama
 - f. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal
4. Tugas lain-lain diantaranya ;
 - a. Menempatkan terdakwa di rumah sakit
 - b. Memberi pertimbangan hukum pada instansi-instansi pembinaan hubungan sesama aparat penegak hukum

Dalam sistem ketatanegaraan kita memang tidak disebutkan secara eksplisit mengenai kedudukan dan fungsi kejaksaan namun apabila kita meninjau Pasal 24 ayat (I) Undang-Undang Dasar 1945, yang menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan lain-lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Ketentuan mengenai badan-badan lain tersebut dipertegas dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan : “Bahwa badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman meliputi kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan badan-badan-badan lain yang diatur dengan undang-undang.” Sehingga dapat kita simpulkan bahwa

Kejaksaan merupakan lembaga negara yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman.

Terkait dengan kewenangan merdeka dalam penuntutan dari pengaruh kekuasaan lainnya sesuai dengan prinsip profesi jaksa yang termaktub dalam pedoman PBB bahwa *“The office of prosecutor shall be strictly separated from judicial function”*³² (Institusi kejaksaan haruslah secara tegas terpisah dari fungsi kehakiman). Kewenangan kejaksaan seyogyanya harus terpisah dari pengaruh dari kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kebebasan ini penting dalam profesi jaksa sebagai penegak hukum agar dalam menjalankan tugasnya dapat berlaku adil dan satu-satunya intervensi hanyalah intervensi hukum itu sendiri.

Namun apabila kita melihat secara struktural maka terjadi kegamangan apakah institusi kejaksaan ini benar-benar bersih dari pengaruh kekuasaan. Karena dari segi struktural kejaksaan berada dibawah naungan pemerintah sementara dalam aspek fungsional kejaksaan menjalankan fungsi penuntutan yang tidak lain merupakan perwujudan dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Sehingga memang fungsi, tugas, dan wewenang dari kejaksaan sendiri erat dengan isu pengaruh dari kekuasaan lainnya terutama kekuasaan eksekutif.

Diperkuat lagi dengan jabatan Jaksa Agung yang merupakan pejabat tinggi negara setingkat menteri yang memiliki tugas sebagai pemimpin dan penanggung jawab tertinggi dari kejaksaan dan juga pemimpin dan penanggung jawab tertinggi dalam bidang penuntutan. Seperti yang kita ketahui bersama jabatan Jaksa Agung merupakan hak prerogatif Presiden dalam memilih figur untuk mengisi jabatan

³² Lihat United Nations Guidelines On The Role of Prosecutors Adopted by 8th Crime Congress, Havana 27 August-7 September 1990, diakses di <http://www2.ohchr.org/english/law/prosecutors.htm>

tersebut. Jadi pertanyaan selanjutnya bagaimana mungkin kejaksaan dapat terbebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif kalau pimpinannya merupakan produk dari Presiden sendiri. Selanjutnya Jaksa Agung sebagai bawahan presiden harus mampu melakukan tiga hal, yaitu :

1. Menjabarkan instruksi, petunjuk, dan berbagai bentuk kebijakan lainnya dari Presiden dalam tugas dan wewenangnya dalam bidang penegakan hukum;
2. Melaksanakan instruksi, petunjuk, dan berbagai kebijakan Presiden yang telah dijabarkan tersebut; dan
3. Mengamankan instruksi, petunjuk, dan berbagai kebijakan Presiden yang sementara dan telah dilaksanakan.³³

Secara khusus pada Pasal 35 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 memuat tugas dan wewenang Jaksa Agung, antara lain sebagai berikut :

- a. Menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang kejaksaan
- b. Mengefektifkan proses penegakan hukum yang diberikan oleh undang-undang
- c. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum
- d. Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam perkara pidana, perdata dan tata usaha negara
- e. Dapat mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi perkara perdata

³³ Marwan Effendy, 2005, *Kejaksaan R.I, Posisi Dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, hal. 124.

- f. Mencegah atau menangkal orang tertentu untuk masuk atau keluar Negara Kesatuan RI karena keterlibatannya dalam perkara pidana sesuai dengan perundang-undangan

Institusi kejaksaan sendiri memang akan sulit untuk terlepas dari isu-isu pengaruh kekuasaan eksekutif. Posisi kejaksaan yang ambigu dimana disatu sisi harus menjalankan fungsi dan wewenangnya secara merdeka namun disisi lain kejaksaan berada dalam naungan eksekutif. Oleh karenanya menjadi tantangan kedepan melalui revisi undang-undang kejaksaan agar kejaksaan dapat menjadi lembaga yang independen.

2. Tugas dan Wewenang Jaksa

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa tugas pokok dari jaksa ialah melakukan penuntutan. Apabila ditinjau Pasal 1 ayat 6 maka dapat dijelaskan sebagai berikut :

- 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,

Secara jelas kewenangan penuntut umum dijelaskan pada Pasal 14 KUHAP sebagai berikut :

- a. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik atau penyidik pembantu
- b. Mengadakan pra penuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4),

dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik.

- c. Memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik
- d. Membuat surat dakwaan
- e. Melimpahkan perkara ke pengadilan
- f. Menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi, untuk datang pada sidang yang telah ditentukan
- g. Melakukan penuntutan
- h. Menutup perkara demi kepentingan hukum
- i. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan undang-undang ini
- j. Melaksanakan penetapan hakim

C. Pengesampingan Perkara Demi Kepentingan Umum Oleh Jaksa Agung

1. Sejarah Perkembangan Peraturan Terkait Pengesampingan Perkara Demi Kepentingan Umum di Indonesia

Pengesampingan perkara pidana demi kepentingan umum yang merupakan manifestasi dari asas oportunitas sebenarnya telah terjadi sejak jaman penjajahan belanda. Dalam tradisi penyelenggaraan peradilan di zaman Hindia Belanda, jaksa tidaklah semata-mata berurusan dengan penuntutan perkara pidana ke pengadilan. Ketentuan-ketentuan dalam *Herzeine Indonesich Reglement* (HIR) yang

diperluas dengan *Regerings Reglement Stb* Tahun 1922 No.522 menyebutkan tugas jaksa, selain sebagai "*officer van justitie*" juga menjadi "*advokaat*" dan "*lands advokat*" yang mewakili kepentingan Pemerintah Hindia Belanda dalam perkara-perkara perdata.³⁴

Dalam menjalankan tugas sebagai penuntut umum atau *openbaar aanklager* jaksa memiliki tugas untuk mempertahankan ketentuan undang-undang, melakukan penyidikan dan penyidikan lanjutan, penuntutan kejahatan dan pelanggaran, dan melaksanakan putusan-putusan pengadilan pidana. Selain berwenang dalam penegakan hukum pidana, penuntut umum juga memiliki kewenangan dalam hukum perdata, serta menyampingkan perkara, mengajukan banding dan kasasi bagi putusan tidak bebas. Lebih lanjut kejaksaan pada masa itu juga memiliki kewenangan khusus sebagaimana disebut dalam peraturan perundang-undangan khusus, disamping menegakkan hukum pidana umum dari *Wetboek van Strafrecht* dan *Het Herziene Inlandsch Reglement*, yakni mulai dari masalah perfilman sampai dengan devisa, mewakili negara dalam perkara perdata.³⁵

Pengambilalihan kekuasaan dari penjajahan Belanda ke Jepang tidak banyak perubahan atas wewenang penuntut umum. Begitupun juga terhadap eksistensi dari asas oportunitas itu sendiri. Setelah penjajahan Jepang usai dan Indonesia telah menyatakan kemerdekaannya, menjadi titik awal pengukuhan asas oportunitas dalam hukum acara pidana Indonesia. Meskipun pada awal kemerdekaan Republik Indonesia, secara kelembagaan Kejaksaan masuk kedalam lingkungan Kementerian Kehakiman. Hingga kemudian pada tahun 1960 menjadi Departemen tersendiri dan

³⁴ Yusril Ihza Mahendra, *Ibid.*,

³⁵ H. Achmad Roestandi dan Muchjidin Effendie, 1993, *Komentor Atas Undang-undang No. 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan RI* . Jakarta: PT Pradnya Paramita, hal. 62.

Jaksa Agung yang semula pegawai tinggi pada Departemen Kehakiman berubah menjadi jabatan politis dengan kedudukan Menteri *ex officio*,³⁶ tetapi penyimpangan perkara demi kepentingan umum yang merupakan wujud dari asas oportunitas tetap ada dan dilaksanakan.

Namun terdapat perbedaan mendasar pada penerapannya, yakni pada jaman penjajahan Belanda wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum menjadi wewenang penuntut umum, tetapi sejak Indonesia merdeka tahun 1945 wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum hanya dapat dilaksanakan oleh Jaksa Agung, hingga kemudian dikukuhkan secara yuridis formal dalam Pasal 8 UU No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia yang dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa Jaksa Agung adalah penuntut umum tertinggi.³⁷

Adapun ketentuan-ketentuan terkait penyimpangan perkara pidana dalam sejarah peraturan perundang-undangan, sebagai berikut :

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

³⁶ Ibid., hal. 70.

³⁷RM. Surachman dan Andi Hamzah, *Op.cit.*, hal. 38.

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”

Dalam ketentuan undang-undang tersebut bahwa wewenang untuk menyampingkan perkara demi kepentingan umum kepada Jaksa Agung. Namun, dalam penerapannya Jaksa Agung diharapkan untuk bermusyawarah dengan pejabat-pejabat tinggi.

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Pergantian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, tidak membawa perubahan terhadap kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung. Kewenangan ini tercantum dalam Pasal 32 huruf c, yang berbunyi “Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang...c. 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”

Dalam kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 terdapat beberapa hal yang membedakan undang-undang ini dengan undang-undang terdahulu.³⁸

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

Pada tanggal 26 Juli 2004, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 digantikan dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Di dalam undang-undang ini kewenangan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum tetap diberikan. Hal ini terdapat dalam Pasal 35 huruf c yang berbunyi “Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang: ... c. 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 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”.

Pada dasarnya tidak ada perubahan mendasar dengan undang-undang sebelumnya terkait kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung. Pada sub bab selanjutnya akan dijelaskan beberapa

³⁸ Dijelaskannya maksud dari kepentingan umum itu sendiri yaitu kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Selanjutnya Jaksa Agung diharuskan untuk mendengarkan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara terkait perkara tersebut, berbeda dalam undang-undang sebelumnya yang hanya menghimbau Jaksa Agung untuk bermusyawarah dengan badan-badan kekuasaan negara. Yang terakhir ialah kewajiban Jaksa Agung untuk melaporkan kepada Presiden sebelum melakukan penyampingan perkara tersebut.

praktik terkait kewenangan menyampingkan perkara demi kepentingan umum yang dilakukan oleh Jaksa Agung.

2. Penerapan Kewenangan Jaksa Agung Dalam Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum

Setelah penjelasan pengaturan perundangan terkait kewenangan pengesampingan perkara demi kepentingan umum. Maka selanjutnya akan dijelaskan terkait pelaksanaan kewenangan tersebut. Adapun beberapa perkara yang dikesampingkan oleh Jaksa Agung demi kepentingan umum yang berhasil dihimpun oleh penulis yang berlangsung dari orde lama sampai dengan pasca era reformasi, sebagai berikut :

1. Pada tahun 1953, Jaksa Agung Republik Indonesia yang pada saat itu dijabat oleh R. Soeprpto telah mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dalam perkara atas nama tersangka Asa Bafagih.³⁹ Perkara tersebut terjadi pada tanggal 18 Maret 1953 sewaktu Surat Kabar Pemandangan telah memberitakan rencana penanaman modal asing baru di 21 (dua puluh satu) macam industri.⁴⁰

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.⁴¹ Selanjutnya pada tanggal 9 April 1953 Asa Bafagih di periksa oleh Kepala JRP Sosrodanukusumo, namun pada

³⁹ Asa Bafagih bertindak selaku Pemimpin Redaksi surat kabat Pemandangan. Berita tersebut dianggap oleh Perdana Menteri Wilopo sebagai pembocoran rahasia negara.

⁴⁰ Yahya Iip D, 2004, *Mengadili Menteri Memeriksa Perwira Jaksa Agung Soeprpto dan Penegakan Hukum di Indonesia Periode 1950-1959*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hal. 54.

⁴¹ *Ibid.*,

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. 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 pemerintah dan melakukan aksi demonstrasi menuntut agar penuntutan terhadap Asa Bafagih dibatalkan.⁴² Parlemen Indonesia pada saat itu mendukung Asa Bafagih bahwa pemberitaan tersebut bukanlah rahasia negara dan melindungi sumber berita merupakan bagian dari hak kemerdekaan pers.⁴³

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.⁴⁴ 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

⁴² *Ibid.*, hal. 56.

⁴³ *Ibid.*, hal. 57.

⁴⁴“Deponering Kasus Bibit-Chandra: Jalan Akhir ala Kejaksan”

<<http://www.infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=7717&l=deponering-Kasus-Bibit-Chandra-Jalan-Akhir-ala-Kejaksan>> diakses 23 Agustus 2016

perkara atas nama Asa Bafagih dilaksanakan pada tanggal 1 September 1953.⁴⁵

2. Pada tahun 1969 Jaksa Agung Soegih Arto mengeluarkan Surat Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : KEP-102/DA/XI/1969 tanggal 11 November 1969 Tentang Pengesampingan Perkara Dengan Bersyarat.⁴⁶ 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*.⁴⁷

Pertimbangan Jaksa Agung Soegih Arto 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

⁴⁵ *Ibid.*,

⁴⁶ Laporan, *Ibid.*, hal. 36.

⁴⁷ Dalam Pasal 26b *Rechten Ordonantie* (Ordonansi Bea/OB), yaitu :

1. Mengimpor atau mengekspor barang-barang atau berupaya mengimpor atau mengekspor barang-barang tanpa mengindahkan ketentuan OB dan *reglemen-reglemen* yang terlampir padanya.
2. Mengangkut atau menyimpan barang-barang bertentangan dengan suatu ketentuan larangan yang ditetapkan berdasarkan Pasal 3 ayat (2) OB.

juta delapan puluh dua ribu tujuh ratus tiga puluh delapan rupiah tiga puluh delapan sen).

Dalam perkara ini tersangka A. Tambunan, dkk terbukti melanggar Pasal 26 b *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.⁴⁸ Akan tetapi 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.⁴⁹ Dengan pertimbangan kemanfaatan bagi masyarakat dirasa lebih besar apabila pelaku dikenakan denda yang pada akhirnya menjadi pendapatan negara, daripada menuntutnya dimuka sidang pengadilan.

3. 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

⁴⁸ Kartin S. Hulukati, 2005, *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/jurnal/6205176191.pdf>> diakses tanggal 10 Januari 2017.

⁴⁹ Andi Hamzah, 1982, *Delik-Delik Tersebar Diluar KUHP Dengan Komentarnya* (Jakarta: Pradnya Paramita), sebagaimana dikutip dari Michael Barama, *Op.Cit.* hal. 49

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 a⁵⁰ dan c⁵¹ UU No. 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 :⁵²

- a. Adanya penyimpangan-penyimpangan dari ketentuan-ketentuan kontrak, baik yang dilakukan oleh Pertamina maupun oleh kontraktor/tersangka-tersangka sehingga yang menonjol adalah segi perdatanya.
- b. 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.
- c. Tersangka masing-masing memimpin beberapa perusahaan besar yang mempekerjakan ribuan buruh sehingga kelangsungan hidup perusahaan-perusahaan itu perlu dipertimbangkan karena menyangkut kehidupan dan penghidupan buruh-buruh beserta keluarganya.
- d. Adanya pertimbangan Jaksa Agung terhadap Petunjuk Presiden yang disampaikan dengan Surat MenSekneg No.: B-1989/M.Sesneg/12/79 tanggal 12 Desember 1979.

⁵⁰ Pasal 1 ayat 1 huruf a berbunyi: Dihukum karena tindak pidana korupsi ialah: (1) a. barangsiapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau suatu Badan, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Indonesia (E), *Undang-undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 3, LN No. 19 Tahun 1971.

⁵¹ Pasal 1 ayat 1 huruf c berbunyi: barang siapa melakukan kejahatan tercantum dalam Pasal pasal 209, 210, 387, 388, 415, 416,417, 418, 419, 420, 423, dan 435 KUHP.

⁵² Tolib Effendi, *Ibid.*, hal. 336

4. 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 komplek 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 :

- a. 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;

- b. 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;
- c. 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;
- d. 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;
- e. 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;
- f. 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.⁵³

Dasar pertimbangan keputusan tersebut adalah Pasal 8 UU No. 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

⁵³ A. Karim Nasution, *Op.cit.*, hal. 62.

dikesampingkan demi kepentingan umum daripada melimpahkannya ke pengadilan.⁵⁴

5. 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 Letjen TNI (Purn) Mochamad Jasin.⁵⁵ M. Jasin disangka melakukan tindak pidana sebagaimana tercantum dalam Pasal 134 KUHP⁵⁶ dan Pasal 137 KUHP⁵⁷.

Perkara tersebut terjadi pada waktu sekitar bulan Mei 1980 dalam pertemuan antara 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 50.⁵⁸ M. Jasin telah mengucapkan kata-kata yang mengandung penghinaan

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 64.

⁵⁵ Letjen TNI (Purn) Mochamad Jasin (lahir di Sabang, Pulau Weh, Aceh, 22 Juli 1921) adalah seorang tokoh militer Indonesia yang pernah menjabat sebagai Wakil Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) ABRI pada tahun 1970an. Dikenal sebagai sosok Jenderal yang cukup vokal mengkritisi kebijakan pemerintahan soeharto pada masa orde baru sekalipun hubungan keduanya cukup dekat.

⁵⁶ Pasal 134 KUHP : Penghinaan dengan sengaja terhadap Presiden atau Wakil Presiden diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun, atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.

⁵⁷ Pasal 137 KUHP berbunyi:

1. Barang siapa menyiarkan, mempertunjukkan, atau menempelkan di muka umum tulisan atau lukisan yang berisi penghinaan terhadap Presiden atau Wakil Presiden, dengan maksud supaya isi penghinaan diketahui atau lebih diketahui oleh umum, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.
2. Jika yang bersalah melakukan kejahatan pada waktu menjalankan pencariannya, dan pada waktu itu belum lewat dua tahun sejak adanya pembedaan menjadi tetap karena kejahatan semacam itu juga, maka terhadapnya dapat dilarang menjalankan pencarian tersebut.

⁵⁸ Petisi 50 adalah sebuah dokumen yang isinya memprotes penggunaan filsafat negara Pancasila oleh Presiden Soeharto terhadap lawan-lawan politiknya. Petisi ini diterbitkan pada 5 Mei 1980 di Jakarta sebagai sebuah "Ungkapan Keprihatinan" dan ditandatangani oleh 50 orang tokoh terkemuka Indonesia, termasuk mantan Kepala Staf Angkatan Bersenjata Jenderal Nasution, mantan Kapolri Hoegeng Imam Santoso, mantan gubernur Jakarta Ali Sadikin dan mantan Perdana Menteri Burhanuddin Harahap dan Mohammad Natsir.

terhadap Presiden Republik Indonesia.⁵⁹ Lebih lanjut berdasarkan alat bukti yang sah terdapat cukup alasan untuk menuntut M. Jasin ke sidang pengadilan dengan tuduhan melanggar Primair Pasal 134 KUHP, Subsidiar Pasal 137 KUHP. Kemudian pertimbangan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara tersebut demi kepentingan umum adalah :⁶⁰

- a. 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 kelomok 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.
- b. 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.
- c. 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;
- d. 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;

⁵⁹ Tersangka mengucapkan “saya tidak dapat mempercayai lagi Bapak Presiden Suharto karena kepemimpinannya adalah munafik, baik di bidang ekonomi maupun politik.” dan 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. Lihat, <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/1981/04/11/NAS/mbm.19810411.NAS49237.id.html> diakses tanggal 5 Januari 2017

⁶⁰Ismail Saleh, 2001, *Proses Peradilan Soeharto Presiden Ke-2 : penegakan hukum atau komoditi politik*, (Jakarta: Yayasan Dharmais), hal. 62.

- e. 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;
- f. 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 sebaik-baiknya 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, menempatkan perbuatan kesalahan tersangka sebagai pelajaran untuk tidak terulangi lagi;
- g. 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.

Adanya upaya permintaan maaf M. Jasin kepada Presiden Soeharto seperi diungkapkan oleh Jaksa Agung Ismail Saleh bahwa purnawirawan Letjen. M Jasin telah meminta maaf kepada Presiden Soeharto atas ucapan dan tulisannya yang menghina Presiden Soeharto sebagai Kepala Negara.⁶¹ Selain itu adanya kepentingan 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,⁶² mengingat yang bersangkutan adalah bekas Pangdam,

⁶¹ <http://soeharto.co/inta-maaf-atas-hinaanya-kepada-presiden1981-04-03-letjen-purn-m-jasin-minta-maaf-telah-menghina-presiden> diakses pada tanggal 5 Januari 2017

⁶² <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/1981/04/11/NAS/mbm.19810411.NAS49237.id.html> diakses tanggal 5 Januari 2017

Deputi KASAD dan Sekjen PU, kalau diajukan ke pengadilan dengan tuduhan penghinaan, dikhawatirkan akibat yang timbul akan lebih besar.⁶³

6. Jaksa Agung Sukarton Marmosudjono dalam Surat Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-038/J.A/4/1989 tanggal 20 April 1989 tentang pengesampingan perkara, dalam perkara atas nama tersangka Eklopas Isu yang disangka melanggar Pasal 177 KUHP⁶⁴. Perkara tersebut bermula pada tanggal 14 Nopember 1983 tersangka telah mengikuti upacara di Gereja Katholik di Weluli Atambua dan karena di Desa Weluli tidak terdapat Gereja Protestan, maka tersangka yang beragama Kristen Protestan masuk dan mengikuti upacara di Gereja Katholik, dengan maksud untuk mengikuti upacara Misa di Gereja Katholik serta untuk mengetahui apakah ada perbedaan antara perjamuan kudus pada Kristen Protestan dan Komuni Suci dalam Kristen Katholik.

Kemudian pada saat dibagikan Hostia (roti kudus) tersangka ikut menerima dari Pastor, akan tetapi tersangka tidak memakannya sebagaimana ajaran agama Kristen Katholik, tetapi ia masukkan ke dalam saku bajunya. Dengan dimasukkannya Hostia tersebut kedalam saku baju, umat Katholik setempat menganggap perbuatan tersangka merupakan penghinaan terhadap kepercayaan agama Katholik. Walaupun perkara tersebut cukup bukti untuk diajukan ke persidangan, namun Jaksa Agung

⁶³ *Ibid.*,

⁶⁴ Pasal 177 KUHP menyatakan: Diancam dengan pidana penjara paling lama empat bulan dua minggu atau pidana denda paling banyak seribu delapan ratus rupiah:

1. barang siapa menertawakan seorang petugas agama dalam menjalankan tugas yang diizinkan;
2. barang siapa menghina benda-benda untuk keperluan ibadat di tempat atau pada waktu ibadat dilakukan.

memutuskan untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dengan pertimbangan:

- a. Perbuatan tersangka telah sempat menimbulkan gejolak antara umat Katholik dan umat Protestan yang kalau tidak diatasi dengan bijaksana pada waktu itu dapat mengakibatkan masalah SARA yang sangat merugikan suasana pembangunan dan kesatuan serta persatuan.
- b. Kerawanan yang diakibatkan perbuatan terdakwa telah dapat diatasi dan telah ada ketenangan selama ini dimana orang sudah melupakan peristiwa tersebut.
- c. Menyidangkan perkara terdakwa akan mengundang gejolak diantara kedua pihak baik Katholik maupun Protestan yang akan berhadapan secara frontal, berarti akan mengganggu suasana pembangunan.⁶⁵

Lebih lanjut dalam keputusan tersebut dikatakan bahwa hukum positif yang berlaku di bidang penuntutan mengakui berlakunya asas oportunitas dimana penuntut umum perlu menselaraskan kewenangan melakukan penuntutan pidana itu dengan kepentingan masyarakat, diantaranya dengan memperhatikan fungsi hukum yang bersifat mendidik.⁶⁶ Berdasarkan pertimbangan diatas dan mengingat Pasal 8 Undang-undang No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia serta ketentuan dalam hukum acara pidana yang bersangkutan, maka Jaksa Agung mengesampingkan perkara tersebut demi kepentingan umum.

Merujuk pada 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 kerawanan akibat peristiwa tersebut telah teratasi dan

⁶⁵ Laporan, *Ibid.*, hal. 41.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 42.

masyarakat telah kembali tenang, maka akan lebih bijaksana dan ada kemanafaatannya bagi masyarakat apabila perkara tersebut dikesampingkan demi kepentingan umum daripada melimpahkannya ke pengadilan.

7. Pada era ini 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 :⁶⁷

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

⁶⁷ Evi Anastasia, 2009, *Penghentian Penyidikan Berdasarkan Asas Oportunitas Oleh Jaksa Agung*, <<http://www.lontar.ui.ac.id/file?file=digital/122580-PK%20III%20637.8250Penghentian%20penyidikan-Analisis.pdf>> diakses 8 Januari 2017.

dimaksud dalam Pasal 2P.018.1.01.037 adalah sebagai barang inventaris Pemerintah Kabupaten Sukoharjo Unit Sekretariat Dewan. Namun dalam pelaksanaannya ternyata diatasnamakan 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 :⁶⁸

- 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 No. 187/225 tanggal 19 Januari 2002,⁶⁹ Gubernur Jawa Tengah No. 180/1945 tanggal 28 Februari

⁶⁸ Suara Merdeka, Jaksa Agung Dipraperadilan
<<http://www.suaramerdeka.com/harian/0704/26/nas15.htm>> diakses tanggal 12 Januari 2017

⁶⁹ Bupati Sukoharjo Bambang Riyanto menyatakan dengan adanya proses hukum dugaan tindak pidana korupsi yang pada saat itu sedang dilakukan pemeriksaan pada tingkat penyidikan oleh Kejaksaan Negeri Sukoharjo, Anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo beserta jajaran eksekutif menanggung beban psikologis yang berat. Kaitannya ialah dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pelayanan terhadap masyarakat menjadi tidak optimal. Sehingga proses pembahasan RAPBD Tahun 2002 tidak tepat waktu yang pada akhirnya menimbulkan dampak yang sangat mengganggu terhadap stabilitas Pemerintah Daerah. Kemudian dalam permohonannya untuk menyampingkan perkara kepada Jaksa Agung pada tanggal 19 Januari 2002, menyatakan permohonannya untuk menyampingkan perkara dugaan tindak pidana korupsi tersebut, Lihat Surat Deponir Jaksa Agung Diyakini Palsu <<http://www.suaramerdeka.com/harian/0606/29/slo06.htm>> diakses tanggal 12 Januari 2017.

2002, Kepala Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah tanggal 26 Maret 2002,⁷⁰ Ketua DPRD Kabupaten Sukoharjo No. 180/89 tanggal 19 Januari 2002 dan Drs. YB. Ispan, SH selaku pelapor dengan surat pernyataan No. 008/AV.YB/I/2002 tanggal 21 Januari 2002.⁷¹ Atas dasar pertimbangan tersebutlah Jaksa Agung mengesampingkan perkara tindak pidana korupsi atas nama tersangka R. Susmono Adimartono, dkk dengan alasan kepentingan umum.

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 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.

8. Pada tahun 2011, Jaksa Agung Basrief Arief menetapkan untuk mengesampingkan dua perkara pidana atas nama Chandra Hamzah dan Bibit Samad Rianto. Penetapan tersebut dilakukan melalui Surat Ketetapan Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum Nomor: TAP-001/A/JA/01/2011 tanggal 24 Januari 2011 atas nama tersangka Chandra

⁷⁰ SP3 Dinilai Tidak Sesuai KUHAP, Kejangung Dipraperadilan
<<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16598/sp3-dinilai-tidak-sesuai-kuhap-kejangung-dipraperadilan>> diakses tanggal 14 Januari 2017.

⁷¹ *Ibid.*,

M.Hamzah dan 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. Keduanya disangka telah melakukan tindak pidana korupsi saat menjabat sebagai pimpinan KPK.

Adapun posisi kasus terhadap dua pimpinan KPK ini, sebagai berikut :

“Bahwa 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 No. 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: Kep-257/01/VIII/2008 tanggal 22 Agustus 2008 tentang Pelarangan Berpergian 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 Api-Api 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: Kep 257/01/VIII/2008 tanggal 22 Agustus 2008 tentang Pelarangan Berpergian 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.⁷²

Adapun Pasal yang disangkakan terhadap keduanya :⁷³

Primair:

Pasal 12 huruf e⁷⁴ UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Subsidiar:

Pasal 15⁷⁵ UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Lebih Subsidiar:

Pasal 23⁷⁶ UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal

⁷² Kasus posisi sebagaimana tercantum dalam Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan Nomor: TAP-01/0.1.14/ft.1/12/2009 tanggal 1 Desember 2009 atas nama tersangka Chandra Martha Hamzah dan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan Nomor: TAP-02/0.1.14/ft.1/12/2009 tanggal 1 Desember 2009 atas nama tersangka DR. Bibit Samad Rianto.

⁷³ Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan Nomor: TAP-01/0.1.14/ft.1/12/2009 tanggal 1 Desember 2009 atas nama tersangka Chandra Martha Hamzah dan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan Nomor: TAP-02/0.1.14/ft.1/12/2009 tanggal 1 Desember 2009 atas nama tersangka DR. Bibit Samad Rianto.

⁷⁴ Pasal 12 huruf e berbunyi: Dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah): pegawai negeri atau penyelenggara negara yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri. Indonesia (F), *Undang-Undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 20, LN No.140 Tahun 2001, T.L.N. No. 4150.

⁷⁵ Pasal 15 berbunyi: Setiap orang yang melakukan percobaan, pembantuan, atau pemufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana korupsi, dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5 sampai dengan Pasal 14.

⁷⁶ Pasal 23 berbunyi : Dalam perkara korupsi, pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 220, Pasal 231, Pasal 421, Pasal 422, Pasal 429 atau Pasal 430 Kitab Undang-undang Hukum Pidana, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

421⁷⁷ KUHP jo Pasal 5⁷⁸ UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dengan terlibatnya dua pimpinan KPK tersebut terhadap perkara pidana, maka timbul isu-isu kriminalisasi yang muncul di publik. Akibat timbulnya isu tersebut dan tekanan masyarakat terhadap perkara Chandra Hamzah dan Bibit Samad Riyanto. S. Rahardjo mengemukakan bahwa polemik perkara Bibit-Chandra berawal sejak Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menggunakan istilah "*out of court settlement*" (penyelesaian di luar pengadilan), istilah itu pun menjadi populer. Rakyat juga mendapat pelajaran baru, yaitu penyelesaian perkara dapat juga di luar persidangan. Ini sebuah konsep baru, selama ini publik pada umumnya berpendapat bahwa perkara hanya dapat dan boleh diselesaikan melalui Pengadilan, notabene Pengadilan Negeri. Bagi mereka yang menggunakan optik sosiologi hukum dalam memandang hukum, penyelesaian di luar pengadilan adalah hal yang biasa, namun tidak demikian halnya dengan mereka yang berpikir formal-legalistik. Para legalis ini mengutamakan bentuk, sedangkan sosiologi hukum melihat pada fungsi.⁷⁹

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kemudian memutuskan untuk membentuk Tim Delapan yang diketuai oleh Adnan Buyung Nasution untuk

⁷⁷ Pasal 421 KUHP berbunyi: "Seorang pejabat yang menyalahgunakan kekuasaan memaksa seseorang untuk melakukan, tidak melakukan atau membiarkan sesuatu, diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun delapan bulan."

⁷⁸ Pasal 5 berbunyi: Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Komisi Pemberantasan Korupsi berasaskan pada : a. kepastian hukum; b. keterbukaan; c. akuntabilitas; d. kepentingan umum; dan e. proporsionalitas. Indonesia (G), *Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 30, LN 137 Tahun 2002, T.L.N. No. 4250.

⁷⁹ Satjipto Rahardjo, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Ed. Pertama, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, hal. 3.

memverifikasi fakta dan data hukum dalam kasus tersebut untuk selanjutnya memberikan rekomendasi.⁸⁰ Dengan rekomendasi tersebut menunjukkan agar perkara Chandra Hamzah dan Bibit S. Riyanto untuk dapat diberhentikan. Adapun upaya penghentian proses hukum tersebut diawali dengan penerbitan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP) oleh Kepala Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan dengan adanya pertimbangan yuridis dan sosiologi.⁸¹ Terhadap penghentian penuntutan tersebut, Anggoro Widjojo yang merupakan saksi korban dalam perkara yang melibatkan dua pimpinan KPK tersebut kemudian mengajukan praperadilan sebagai pihak ketiga yang berkepentingan.⁸² Permohonan praperadilan tersebut kemudian dikabulkan oleh pengadilan yang dalam putusannya menyatakan bahwa penghentian penuntutan terhadap Chandra Hamzah dan Bibit S. Riyanto tidak sah.

Pada akhirnya Jaksa Agung Basrief Arief menggunakan kewenangannya untuk mengesampingkan perkara sebagai penerapan asas oportunitas.

⁸⁰ Adapun yang menjadi rekomendasi Tim Delapan dalam kaitannya terhadap kasus tersebut dapat dilihat dalam poin pertama yaitu:

“Setelah mempelajari fakta-fakta, lemahnya bukti-bukti materiil maupun formal dari penyidik, dan demi kredibilitas sistem hukum, dan tegaknya penegakan hukum yang jujur dan objektif, serta memenuhi rasa keadilan yang berkembang di masyarakat, proses hukum terhadap Chandra M. Hamzah dan Bibit S. Riyanto sebaiknya dihentikan. Dalam hal ini Tim 8 merekomendasikan agar :

- a. Kepolisian menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) dalam hal perkara ini masih di tangan kepolisian;
- b. Kejaksaan menerbitkan Surat Keputusan Penghentian Penuntutan (SKPP) dalam hal perkara ini sudah dilimpahkan ke Kejaksaan; atau
- c. Jika Kejaksaan berpendapat bahwa demi kepentingan umum, perkara perlu dihentikan sehingga berdasarkan asas oportunitas, Jaksa Agung dapat mendeponir perkara ini.

Lihat Rekomendasi Tim 8 Kepada Presiden RI, Lihat O.C Kaligis, 2011, *Deponeering Teori Dan Praktik*, PT. Alumni Bandung, hal. 169.

⁸¹ Lihat Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan Nomor: TAP-01/0.1.14/ft.1/12/2009 tanggal 1 Desember 2009 atas nama tersangka Chandra Martha Hamzah dan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan Nomor: TAP-02/0.1.14/ft.1/12/2009 tanggal 1 Desember 2009 atas nama tersangka DR. Bibit Samad Riyanto.

⁸²O.C Kaligis, 2011, *Deponeering Teori Dan Praktik*, PT. Alumni Bandung, hal. 169

Adapun pertimbangan kepentingan umum didasari apabila dilakukan penuntutan ke pengadilan maka dapat mengganggu upaya pemberantasan korupsi.⁸³ Pemberantasan korupsi adalah suatu agenda yang harus dilaksanakan, sehingga upaya penyelamatan harus dilakukan dan itu unsur kepentingan umum.⁸⁴ Dapat dilihat bahwa pengesampingan tersebut erat kaitannya dengan kedudukan para tersangka sebagai komisioner KPK, dan berkembangnya isu untuk melemahkan KPK.

9. Pada tahun 2015 Jaksa Agung Muhammad Prasetyo menggunakan wewenangnya untuk mengesampingkan perkara pidana terhadap Abraham Samad dan Bambang Widjojanto.

Terhadap perkara Bambang Widjojanto diawali oleh laporan Eko Sumarno yang merupakan mantan calon Walikota Kotawaringin Barat. Kronologi dari kasus tersebut berawal dari Eko Sumarno yang maju berpasangan dengan Sugiyanto dalam pilkada Kotawaringin Barat tahun 2010 melawan *incumbent* Ujang Iskandar.⁸⁵ Melalui pleno KPU Kotawaringin memutuskan pasangan Sugiyanto-Eko sebagai pemenang pilkada tersebut. Namun, Ujang Iskandar sebagai kandidat yang kalah melakukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi dan menggugat KPU terhadap hasil pemilihan tersebut. Permohonan tersebut diajukan Ujang Iskandar dengan menggunakan jasa

⁸³Ini alasan kejaugung deponering kasus bibit Chandra
<<http://news.okezone.com/read/2010/10/29/339/387944/ini-alasan-kejaugung-deponeering-kasus-bibit-chandra>> diakses tanggal 12 Februari 2017.

⁸⁴ *Ibid.*,

⁸⁵Kronologi Kasus Bambang Widjojanto Versi Pelapor
<<http://www.viva.co.id/prancis2016/read/582796-kronologi-kasus-bambang-widjojanto-versi-pelapor>> diakses tanggal 14 Februari 2017 .

Bambang Widjojanto sebagai salah satu kuasa hukumnya yang saat itu masih berprofesi sebagai seorang advokat.

Singkat cerita, putusan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Ujang Iskandar dan memberi keputusan untuk mendiskualifikasi pasangan Sugiyanto-Eko dengan dalil adanya praktik uang dalam kampanyenya. Setelah putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Sugiyanto kedatangan beberapa orang yang menceritakan bahwa mereka merupakan saksi yang diajukan tim kuasa hukum lawannya. Orang-orang itu menceritakan bahwa fakta kesaksian yang mereka sampaikan di muka persidangan telah didramatisir sedemikian rupa oleh tim kuasa hukum Ujang Iskandar yang salah satunya ialah Bambang Widjojanto. Hal itu dilakukan untuk memenangkan permohonan tersebut.

Mendengar kesaksian dari orang-orang tersebut Sugiyanto membuat laporan ke Mabes Polri. Sayangnya, laporan tersebut tidak kunjung memperoleh titik terang di Kepolisian sehingga laporannya terpaksa dicabut. Namun, pada awal tahun 2015 pasangan ini kembali melaporkan Bambang Widjojanto ke Kepolisian terkait keterangan palsu. Dari laporan tersebut, Tim penyidik Bareskrim Mabes Polri menetapkan Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Bambang Widjojanto sebagai tersangka dalam kasus keterangan palsu di persidangan sengketa pilkada di Kotawaringin Barat tahun 2010.⁸⁶

⁸⁶ Kronologi Penanganan Kasus yang Jerat Bambang Widjojanto di Mabes Polri <http://www.republika.co.id/amp_version/nim4qd> diakses tanggal 22 Desember 2016.

Dari bukti dan dokumen ditambah keterangan para saksi yang diperiksa dan keterangan ahli yang diperiksa, maka Bareskrim telah melakukan penangkapan terhadap tersangka Bambang Widjojanto.⁸⁷ Bambang disangkakan dengan pasal 242 ayat (1)⁸⁸ juncto pasal 55 KUHP tentang menyuruh saksi untuk memberikan keterangan palsu di depan sidang pengadilan di Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini kasus sengketa pilkada di Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah pada 2010. Adapun Bambang Widjojanto terancam hukuman pidana sekitar 7 tahun penjara.

Berbeda dengan Bambang Widjojanto, pimpinan KPK lainnya yaitu Abraham Samad didakwa telah melakukan pemalsuan dokumen. Adapun kronologi kasusnya berawal dari laporan seorang perempuan bernama Feriyani Lim. Dugaan pemalsuan itu terjadi pada 2007 lalu dimana Saat itu Feriyani merupakan warga Pontianak, Kalimantan Barat. Feriyani Lim mengajukan permohonan pembuatan paspor di Makassar dengan meminta bantuan Abraham Samad. Nama Feriyani pun dimasukkan ke dalam Kartu Keluarga Abraham Samad yang beralamat di Boulevard, Kelurahan Masale, Kecamatan Panakkukang, Makassar.⁸⁹

Kemudian, pada 29 Januari 2015 Ketua LSM Lembaga Peduli KPK dan Polri, Chairil Chaidar Said melaporkan Feriyani Lim ke Bareskrim Polri terkait

⁸⁷ *Ibid.*,

⁸⁸ Pasal 242 ayat (1) : Barang siapa dalam keadaan di mana undang-undang menentukan supaya memberi keterangan di atas sumpah atau mengadakan akibat hukum kepada keterangan yang demikian, dengan sengaja memberi keterangan palsu di atas sumpah, dengan lisan atau tulisan, secara pribadi atau melalui kuasanya yang khusus ditunjuk untuk itu, diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun.

⁸⁹Kronologi Penetapan Abraham Samad Jadi Tersangka

<<http://news.liputan6.com/read/2177005/kronologi-penetapan-abraham-samad-jadi-tersangka>> diakses 22 Desember 2016.

pemalsuan dokumen. Tak terima, Feriyani Lim pun turut melaporkan Abraham Samad terkait dugaan pemalsuan yang dituangkan dalam Laporan Polisi Nomor: TBL/72/II/2015/Bareskrim tertanggal 1 Februari 2015.⁹⁰ Kasus tersebut lalu dilimpahkan kepada Ditreskrimun Polda Sulselbar. Gelar perkara pertama dilakukan pada 5 Februari, selanjutnya gelar perkara kedua pada 9 Februari sekaligus menetapkan Abraham Samad sebagai tersangka.⁹¹

Dari pemeriksaan 23 saksi diperoleh hasil bahwa Abraham Samad diduga keras melakukan pembuatan Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga Palsu untuk memudahkan pengurusan paspor Feriyani Lim.⁹² Abraham Samad dijerat dengan Pasal 263 ayat (1)⁹³ atau Pasal 264 ayat (1)⁹⁴ juncto Pasal 55 ayat (1) KUHP subsider Pasal 266 ayat (1)⁹⁵ juncto Pasal 55 ayat (1) KUHP atau Pasal 83, 94, 97 Undang-Undang Nomor 24 tentang Administrasi Kependudukan. Pada 31 Agustus 2015 Berkas Abraham Samad

⁹⁰ *Ibid.*,

⁹¹ Jalan Panjang Lakon Dua Pemuka KPK <<http://www.cnnindonesia.com/nasional/20150918114003-12-79548/jalan-panjang-lakon-dua-pemuka-kpk/>> diakses tanggal 12 Februari 2017

⁹² *Ibid.*,

⁹³ Pasal 264 ayat (1) : Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan suatu hak, perikatan atau pembebasan utang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti suatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak palsu, diancam bila pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun

⁹⁴ Pasal 264 ayat (1) : Pemalsuan surat diancam dengan pidana paling lama delapan tahun, bila dilakukan terhadap : 1. akta-akta otentik; 2. surat utang atau sertifikat utang dari suatu negara atau bagiannya ataupun dari suatu lembaga umum; 3. surat sero atau sertifikat sero atau utang dari suatu perkumpulan, yayasan, perseroan atau maskapai; 4. talon, tanda bukti dividen atau Bunga dari salah satu surat yang diterangkan dalam nomor 2o dan 3o, atau tanda bukti dikeluarkan sebagai pengganti surat-surat itu; 5. surat kredit atau surat dagang yang disediakan untuk diedarkan

⁹⁵ Pasal 266 ayat (1) : Barang siapa menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta otentik mengenai suatu hal yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta itu, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai akta itu seolah-olah keterangan itu sesuai dengan kebenarannya, diancam, bila pemakaian itu dapat menimbulkan kerugian, dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun.

dalam dugaan pemalsuan dokumen dinyatakan sudah lengkap atau P21 di Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan.⁹⁶

Berbicara perkara yang melibatkan dua pimpinan KPK yaitu Abraham Samad dan Bambang Widjojanto, maka tidak terlepas kaitannya dengan ketegangan yang terjadi antara Polri dan KPK. Perselisihan ini mulai muncul ketika Presiden Joko Widodo memilih Budi Gunawan sebagai kandidat tunggal Kapolri menggantikan Sutarman. Keputusan Jokowi mengundang kritik karena keterkaitan Budi dengan kasus rekening gendut pejabat Polri serta pengaruh Megawati Sukarnoputri, karena Budi pernah menjadi ajudan Megawati saat ia menjadi presiden.⁹⁷ Beberapa hari setelah pencalonan tersebut tepatnya pada 13 Januari 2015, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengumumkan Budi Gunawan sebagai tersangka korupsi saat ia menjabat Kepala Biro Pembinaan Karier Deputy Sumber Daya Manusia Polri periode 2003-2006 dan jabatan lainnya di kepolisian. Ketua KPK Abraham Samad mengatakan Komjen Budi Gunawan sejak lama sudah mendapatkan catatan merah dari KPK.⁹⁸ Sementara itu, secara berantai perkara menjerat pimpinan KPK terhadap Abraham Samad, Bambang Widjojanto, dan Adnan Pandu Praja yang kemudian berstatus tersangka. Bahkan, penyidik KPK atas nama Novel Baswedan terjerat kasus saat ia masih menjabat di Kepolisian.

Akhir dari perselisihan tersebut membuat Komjen Budi Gunawan tidak diangkat sebagai Kapolri oleh Presiden Joko Widodo. Keputusan itu berdasarkan usulan dari Tim 9 kepada Presiden Joko Widodo untuk

⁹⁶ Kronologi Penanganan Kasus, *Op.,cit.*

⁹⁷ *Ibid.*,

⁹⁸ *Loc.cit.*,

mencabut pencalonan Komisaris Jenderal Budi Gunawan sebagai Kapolri karena Budi sudah ditetapkan KPK sebagai tersangka dalam kasus dugaan korupsi. Tak lama setelah gagalnya pencalonan tersebut, Majelis Hakim PN Jakarta Selatan mengabulkan gugatan Budi Gunawan dan menyatakan penetapannya sebagai tersangka tidak sah dan tidak bersifat mengikat secara hukum.⁹⁹ Putusan tersebut cukup menggemparkan kalangan akademisi dan praktisi hukum karena untuk pertama kalinya terdapat putusan terkait penetapan tersangka.

Terhadap perkara yang melibatkan Abraham Samad dan Bambang Widjojanto terus berlanjut. Dengan penetapan tersangka tersebut, kedua pimpinan KPK ini mundur dari jabatannya. Namun akhirnya Jaksa Agung M. Prasetyo menggunakan kewenangannya untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Ada 3 alasan pertimbangan *seponering* Abraham dan Bambang, alasan tersebut adalah filosofis, sosiologis dan yuridis. Alasan filosofis terjadinya kegaduhan publik karena terganggunya harmonisasi antar-institusi penegak hukum. Sehingga hukum 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 yuridis, yakni dalam rangka untuk mewujudkan kepastian hukum.¹⁰⁰

⁹⁹ *Loc.cit.*,

¹⁰⁰ Info Singkat Hukum, *Op.cit.*, hal. 3.

3. Tinjauan Teoretis Pengesampingan Perkara Pidana Demi Kepentingan Umum

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa asas oportunitas merupakan latar belakang terhadap penyampingan perkara pidana. Dalam konteks penerapannya di Indonesia, pengesampingan perkara pidana demi kepentingan umum merupakan kewenangan mutlak dari Jaksa Agung dan bukan kewenangan yang dimiliki oleh jaksa biasa. Asas oportunitas sendiri merupakan wujud diskresi penuntutan oleh jaksa sebagai monopoli penuntutan atau *dominus litis*. Dengan diskresi penuntutan tersebut telah tercantum dalam *UN Guidelines on The Role of Prosecutors* pada butir 17 :

“In country where prosecutors are vested with discretionary functions, the law or published rules or regulations shall provide guidelines to enhance fairness and consistency of approach in taking decisions in the prosecution process, including institution or waiver prosecution”

Dasar filsafat kebijaksanaan (diskresi) penuntutan di Inggris dan Wales tergambar dalam pernyataan berikut ini yang dikemukakan oleh Sir Hartley Shorecross sewaktu menjadi Jaksa Agung empat dasawarsa yang lalu :

“Tidak pernah menjadi peraturan di negeri ini, saya harap tidak akan pernah terjadi, bahwa tersangka pelaku tindak pidana harus dengan sendirinya menjadi subyek penuntutan. Sungguh peraturan-peraturan yang pertama sekali (tentang penuntutan tindak pidana) yang menjadi dasar kerja direktur (jenderal) penuntutan umum menyatakan bahwa ia harus menuntut setiap kali ternyata bahwa tindak pidananya atau keadaan cara melakukannya bersifat sedemikian rupa sehingga penuntutan atas pelanggaran tadi diperlukan demi kepentingan umum”. Hal mana masih tetap merupakan pertimbangan utama.”¹⁰¹

¹⁰¹ Laporan Analisis dan Evaluasi..., *Op., Cit.* hal. 52

Dapat dipahami diskresi penuntutan tersebut merupakan sesuatu yang diakui keberadaannya bagi profesi penuntut umum. Dalam proses penuntutan di Belanda penuntut umum memiliki kewenangan yaitu :

1. Tidak melakukan penuntutan yang dibedakan menjadi dua yaitu
 - a. Alasan teknis (*technish sepot*) yang diinstruksikan oleh The Board of Prosecurus-Generaal, sebagai berikut :
 - Terdapat error in persona pada saat penyidikan di kepolisian
 - Tidak terdapat bukti yang cukup untuk melakukan penuntutan
 - Tidak mungkin melakukan penuntutan, karena daluwarsa, tersangka meninggal dunia, dicabutkan pengaduan pada delik aduan, usia tersangka tidak dapat dimintai pertanggungjawaban pidana (dibawah 12 tahun)
 - Pengadilan tidak memiliki kompetensi untuk mengadili perkara tersebut
 - Perbuatan yang terjadi bukan merupakan tindak pidana
 - Pelaku tidak dapat dimintai pertanggungjawaban pidana atau terdapat alasan pembeda dan pemaaf
 - Bukti bukti didapatkan dengan cara tidak sah
 - b. Alasan kebijakan (*beleidsepot* Pasal 167. 242 WvSv Belanda)
2. Dapat merujuk kembali kasus tersebut untuk mendapat informasi tambahan dari polisi, atau untuk mendapatkan laporan sosial atau kejiwaan dari petugas pembebasan bersyarat atau ahli kejiwaan
3. Dapat membatalkan kasus setelah memanggil pelaku dan menegurnya karena perilakunya (*parketstandje*)

4. Dapat memutuskan untuk melakukan penghentian penuntutan secara bersyarat (*voorwardelijk sepot*) dengan mendasar pada alasan seperti telah dibayarkan restitusi akibat kerusakan yang terjadi kepada korban, pelaku dipekerjakan untuk lembaga sosial atau medis, atau penempatan pelaku dalam masa percobaan untuk jangka waktu tertentu
5. Dalam banyak kasus dimana pidana diancamkan bukanlah pidana penjara, maka penuntut umum dapat melakukan transaksi (*transactie*) dengan pelaku, yakni dengan membayar sejumlah uang (setara dengan denda)
6. Dapat merujuk kasus tersebut kepada hakim komisaris (*rechter-commissaris*) untuk melakukan penyelidikan lebih lanjut sebelum penuntut umum mengambil keputusan terakhirnya
7. Dapat membawa kasus ke pengadilan dan kemudian harus memutuskan ketentuan pidana yang dikenakan kepada pelaku

Dapat kita bandingkan bentuk diskresi penuntutan (*beleidsepot*) di Belanda jauh lebih luas dengan diskresi penuntutan di Indonesia. Penuntut Umum di Belanda dalam kewenangannya untuk tidak melakukan penuntutan dengan alasan teknis hampir sama dengan proses yang dianut di Indonesia. Hanya saja ada faktor-faktor yang menambah kewenangan penuntut umum di Belanda untuk tidak melakukan penuntutan seperti yang diterapkan di Indonesia. Sementara kewenangan untuk tidak melakukan penuntutan dengan alasan kebijakan (*beleidsepot*) yang dimiliki oleh penuntut umum di Belanda sementara di Indonesia kewenangan tersebut tidak dimiliki. Namun konteks pengesampingan perkara pidana demi kepentingan umum yang dilakukan oleh Jaksa Agung dapat kita samakan dengan tidak melakukan penuntutan dengan alasan kebijakan (*beleidsepot*) yang berlaku di Belanda.

Apabila pengertian asas oportunitas dikaitkan dengan ketentuan baik di Belanda maupun Indonesia, maka penyimpangan perkara yang merupakan wujud dari asas oportunitas (*opportuneitbeginse*) hanya dapat dilakukan sebelum perkara itu diperiksa oleh pengadilan negeri. Adapun tujuan asas tersebut adalah, tidak lain hanya untuk memperlunak ketajaman yang terdapat pada asas legalitas yang menghendaki apabila terjadi suatu tindak pidana maka penuntut umum wajib menuntut setiap orang yang telah melanggar undang-undang pidana tersebut, jika bukti-bukti dapat diajukan. Dengan demikian jelaslah bahwa asas oportunitas atau *opportuneitsbeginse* merupakan prinsip yang mengedepankan asas manfaat yang dapat diterapkan pada semua tindak pidana.

Negara lain yang menganut prinsip oportunitas dalam penuntutan tindak pidana adalah Inggris. Struktur kejaksaan di Inggris berbeda dengan struktur kejaksaan di Indonesia maupun Belanda. Kejaksaan di Inggris yang disebut dengan *Crown Prosecutor Service* (CPS) baru dibentuk tahun 1986. Sebelum adanya lembaga CPS, di Inggris tuntutan pidana dilakukan oleh penduduk sipil, walau dalam praktiknya hampir sebagian besar penuntutan dilakukan oleh Polisi (dalam kapasitas mewakili penduduk sipil).¹⁰²

Lebih lanjut secara teoritis terdapat dua pandangan terhadap asas oportunitas yakni:

a. Positif

Menurut pandangan ini maka sesuatu penuntutan barulah dapat dilakukan, jika telah dipenuhi syarat-syarat formal, dan harus pula dianggap perlu demi kepentingan umum, sehingga penuntut umum tidak akan menuntut suatu perkara, sebelum unsur kepentingan umum

¹⁰² Catherine Elliot and Frances Quinn, 2002, *English Legal System: Fourth Edition*, (London: Pearson Education Ltd.,) p. 269.

tersebut telah dapat terpenuhi, yakni apakah suatu penuntutan itu benar-benar dikehendaki oleh kepentingan umum atau tidak.¹⁰³

b. Negatif

Sedangkan menurut pandangan negatif, maka penerapannya haruslah selalu merupakan suatu keistimewaan (*uitzondering*), terhadap kewajiban umum untuk melakukan penuntutan terhadap setiap tindak pidana. Sehingga titik beratnya ada pada penuntutan setiap tindak pidana yang bersifat mutlak, tetapi dalam hal-hal yang didasarkan atas kepentingan umum, boleh diadakan penyimpangan dari asas tersebut.¹⁰⁴

Terkait pandangan atas asas oportunitas ini, Belanda menganut pandangan positif, hal ini disampaikan Menteri Smidt pada tahun 1893 sebagaimana dikutip oleh A. Karim Nasution yang menerangkan “pada tahun 1893 Menteri Smidt menyatakan pada kejaksaan agar hanya melakukan penuntutan, jika perbuatan-perbuatan yang dilakukan telah merugikan ketertiban dan kepentingan umum.¹⁰⁵ Dengan demikian penuntut umum Belanda harus mempertimbangkan untuk tidak menuntut jika ketertiban dan kepentingan umum tidak dirugikan, juga apabila tidak dapat dilakukan penyelesaian lain selain dari penuntutan ke pengadilan.

Pandangan positif tersebut tentunya berkaitan dengan kebijakan pidana pada sistem peradilan pidana Belanda yang memang dikenal lunak bila dibandingkan dengan negara-negara Eropa lainnya. Hal itu juga yang menyebabkan diskresi penuntutan di Belanda menjadi begitu luas sebagaimana telah penulis terangkan sebelumnya, yang menunjukkan telah terjadi perubahan paradigma tentang fungsi yudikatif di Belanda yang tidak lagi hanya dilaksanakan oleh pengadilan tetapi juga oleh penuntut umum (eksekutif).

¹⁰³ A. Karim Nasution, 1981, “*Kepentingan Umum Sebagai Dasar Penyimpangan Perkara.*” hal. 57 Dalam *Simposium Masalah-masalah Asas Oportunitas*. Ujung Pandang 4-5 Nopember 1981.

¹⁰⁴ *Ibid.*,

¹⁰⁵ *Ibid.*, hal. 56-58

Indonesia sendiri menganut pandangan negatif atas penerapan asas oportunitas, dimana penuntut umum pada prinsipnya mempunyai hak untuk menuntut, dan tanpa pertanggungjawaban dapat melaksanakan tuntutan tersebut, kecuali terdapat “kontraindikasi” yang menentang penuntutan tersebut, atau dengan kata lain berarti bahwa “keharusan adalah menuntut, tidak menuntut adalah suatu kekecualian.”¹⁰⁶ Hal ini tercermin dalam Pasal 139 KUHAP yang menegaskan bahwa “Setelah penuntut umum menerima atau menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, ia segera, menentukan apakah berkas perkara itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan.”

Adapun persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan, dalam KUHAP hanya terbatas pada ketentuan teknis yakni seperti tidak terdapat cukup bukti, peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 140 ayat 2 huruf a KUHAP, yang biasa disebut dengan penghentian penuntutan. Sedangkan pengecualian dari alasan teknis itu adalah alasan kebijaksanaan yang diatur dalam Pasal 35 huruf c UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yakni mengenai tugas dan wewenang Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, yang untuk penerapannya dilekatkan pada alasan “kepentingan umum” dan harus meminta saran pendapat badan kekuasaan negara terkait lainnya terlebih dahulu, sehingga penuntutan merupakan kewajiban sedang penyampingan perkara demi kepentingan umum adalah pengecualian.

Pengecualian ini terjadi dengan mengingat bahwa pada prinsipnya penuntutan suatu perkara pidana harus dilakukan atas nama kepentingan umum,

¹⁰⁶ *Ibid.*,

tetapi pada kenyataannya kepentingan umum yang harus dilindungi hukum pidana itu, tidaklah selalu menghendaki agar terhadap setiap perkara pidana harus dilakukan penuntutan. Walaupun sudah dapat dipastikan penuntutan pada suatu perkara pidana akan dapat terbukti, namun ada kalanya keuntungan yang diperoleh dari suatu penuntutan dibandingkan dengan kerugian-kerugian yang dapat timbul di masyarakat adalah tidak seimbang. Keyakinan itulah yang menyebabkan dianutnya pandangan negatif atas asas oportunitas, bahwa penuntut umum diberikan wewenang selama persidangan belum dimulai untuk tidak melakukan penuntutan dalam hal-hal kepentingan umum tidak menghendakinya sebagai suatu pengecualian.¹⁰⁷

Lebih lanjut di Indonesia terdapat pro dan kontra atas penerapan asas oportunitas, bagi mereka yang menolak seperti Bismar Siregar menyatakan bahwa diterapkannya asas oportunitas bertentangan dengan prinsip penegakan hukum tanpa pandang bulu berdasarkan keadilan atas nama Tuhan Yang Maha Esa, sehingga menurutnya asas tersebut tidak perlu dipertahankan lagi¹⁰⁸. Sedangkan alasan yang menyatakan asas oportunitas tetap perlu dipertahankan, diantaranya adalah Prof. Moelyatno yang menyatakan :

1. Banyak negara merdeka menganut asas oportunitas ini, antara lain Nederland;
2. Dalam peraturan yang berlaku sekarang tidak ada yang mengharuskan legalitas seperti dinyatakan di Jerman, sebaliknya dalam Pasal 57 R.O jo Pasal, dimana kewajiban kejaksaan untuk mengadakan penuntutan atas aduan seseorang diantaranya, disitu dinyatakan bahwa kewajiban itu boleh ditiadakan kalau ada perintah lain dari atas nama pemerintah agung.

¹⁰⁷ *Ibid.*, hal. 56.

¹⁰⁸ Bismar Siregar, 1983, *Hukum Acara Pidana* (Jakarta: Binacipta). hal. 96.

3. Pasal 179 R.O. dahulu kalimat penghalusan berbunyi Jaksa Agung boleh tidak menuruti perintah Mahkamah Agung untuk menuntut sesuatu perkara atas diri seseorang. Kalau ada surat perintah dari pemerintah Agung yang menyatakan sebaliknya.¹⁰⁹

Dipertegas oleh pendapat Soepomo yang juga menyatakan :

“Baik di negeri Belanda maupun di “Hindia Belanda” berlaku yang disebut asas “oportunitas” dalam tuntutan pidana itu artinya Badan Penuntut Umum wewenang tidak melakukan suatu penuntutan, jikalau adanya tuntutan itu dianggap tidak “*opportuun*”, tidak guna kepentingan masyarakat”.¹¹⁰

Meskipun demikian Prof. J.M. van Bemmelen yang merupakan intelektual asal Belanda mengingatkan bahwa “terdapat kerugian yang melekat pada penerapan asas oportunitas, yakni jika diterapkan dengan sewenang-wenang, akan menguntungkan orang lain dan pada umumnya dapat mengarah pada penyalahgunaan.”¹¹¹

D. Kerangka Teori Tujuan Hukum

Dalam setiap penelitian dibutuhkan pemikiran teoritis yang dipergunakan untuk memberikan petunjuk, menjelaskan, dan meramalkan gejala-gejala yang dianalisis dalam penelitian. Penelitian ini berpijak pada permasalahan terkait aturan wewenang Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan hukum. Adapun secara spesifik permasalahan yang diangkat mengenai makna kepentingan umum dan kriterianya. Karena dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, tidak menjelaskan secara spesifik terkait kepentingan umum yakni kepentingan bangsa, dan negara, dan/atau

¹⁰⁹ *Ibid.*,

¹¹⁰ Soepomo, 1981, *Sistem Hukum Di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 137

¹¹¹ A. Karim Nasution, *Op.cit.*, hal. 55

masyarakat luas. Sehingga penelitian ini membutuhkan pemikiran teoritis untuk membantu menjelaskan pengesampingan perkara demi kepentingan umum.

Teori yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu teori tujuan hukum. Dipergunakannya teori tersebut karena kaidah hukum melindungi kepentingan manusia terhadap bahaya yang mengancam juga mengatur hubungan diantara manusia. Mengatur hubungan diantara manusia agar tercipta ketertiban atau stabilitas dan diharapkan dapat dicegah atau diatasi terjadinya konflik atau gangguan kepentingan-kepentingan. Kaidah hukum fungsinya melindungi kepentingan manusia, baik secara individual maupun secara kelompok maka manusia yang memiliki kepentingan hukum itu dihayati, dipatuhi, dilaksanakan dan ditegakkan..¹¹² Teori tujuan hukum tersebut akan menjadi pisau analisis dalam menjelaskan esensi dari kepentingan umum dan penerapan pengesampingan perkara demi kepentingan oleh Jaksa Agung, karena menurut hemat penulis kewenangan tersebut lebih menunjukkan tujuan hukum sebagai suatu kemanfaatan.

Seperti yang kita ketahui bahwa dalam teori tujuan hukum terdapat dua ajaran yang berlaku yaitu ajaran konvensional dan ajaran modern. Namun, kedua ajaran tersebut tetap memiliki prinsip yang sama bahwa tujuan hukum ialah keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Perbedaan kedua ajaran tersebut terletak pada ajaran konvensional yang menganggap tujuan hukum hanya semata-mata satu tujuan saja sementara ajaran modern lebih fleksibel dalam menerima keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sebagai tujuan hukum. Sekalipun ajaran modern menerima ketiga tujuan hukum tersebut namun ajaran tersebut tetap menerapkan skala prioritas tertentu.

¹¹² Sudikno Mertokusumo, 2012, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty Yogya, hal.17.

Para penganut ajaran etis menganggap bahwa keadilan merupakan tujuan dari hukum. Sejalan dengan itu berbagai pandangan dari pakar hukum untuk mendefinisikan keadilan itu sendiri, Mill mengemukakan bahwa

*“The idea of justice supposes two things: a rule of conduct and sentiment which sanctions the rule. The first must be supposed common to all mankind and intended for their good: the sentiment is a desire that punishment may be suffered by those who infringe the rule.”*¹¹³

Keabstrakan dari keadilan itu sendiri menjadi masalah dalam memandang bahwa tujuan hukum hanyalah semata-mata keadilan itu sendiri. Pada akhirnya kemudian muncullah aliran utilitarianisme yang dipelopori oleh Jeremy Bentham, James Mill, dan John Stuart Mill yang berusaha memberikan perspektif baru dalam tujuan hukum. Aliran ini memandang bahwa hukum hadir untuk memberikan manfaat kepada masyarakat luas. Jeremy Bentham dalam ajarannya mengemukakan *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan yang sebesar besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang). Bentham juga mengemukakan bahwa tujuan perundang-undangan untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat. Perundang-undangan harus berusaha untuk mencapai empat tujuan yaitu :

- a) *To provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup)
- b) *To provide abundance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah)
- c) *To provide security* (untuk memberikan perlindungan)
- d) *To attain equity* (untuk mencapai kebersamaan).¹¹⁴

Ide dasar utilitarianisme adalah suatu tindakan dinilai benar atau salah tergantung pada apakah tindakan tersebut meningkatkan kebahagiaan atau kebaikan gagasan tersebut menentukan pengimplementasian mazhab ini saat

¹¹³ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung Jakarta, hal. 74.

¹¹⁴ Teguh Prasetyo, 2012, *Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada Jakarta. hal.111

membahas mengenai keadilan. Keadilan tradisional tampak diabaikan oleh konsep teori yang mengklaim benarnya tindakan jika dapat memaksimalkan kebaikan. Hak atau klaim individual dipertimbangkan berdasarkan kebahagiaan orang lain. Kemanfaatan dan kecenderungan dari luhurnya keadilan demi memperoleh kebahagiaan dan rasa aman dengan cara memelihara keteraturan didalam masyarakat.

Masalahnya muncul ketika seseorang mengkaji lebih dekat pada utilitarisme ini. Teori ini tampaknya sederhana yaitu untuk memperbesar kebahagiaan, tetapi sebenarnya hal itu tidak sesederhana yang kita bayangkan. Menurut June & Ron Katz, pertama-tama kalau kita ingin memperbesar kebahagiaan, apakah kita harus memilih kesenangan yang lebih tinggi daripada kesenangan yang lebih rendah atau haruskah kita menganggap semua kesenangan-kesenangan sama sederajat. Misalnya, haruskah kita memilih kesenangan yang tidak intelek yang berjudi atau apakah kita memutuskan bahwa seseorang yang tidak berpendidikan menerima banyak kesenangan dengan bermain jackpot, dan sebagai seorang yang berpendidikan tinggi kita menerima kesenangan dengan membaca buku.¹¹⁵

Patut disadari bahwa pemahaman terhadap prinsip kemanfaatan sebagai tujuan hukum telah berkembang cukup pesat. Pemikiran-pemikiran baru yang berlandaskan prinsip kemanfaatan terutama terkait pendekatan ekonomi dan keuntungan. Ahli hukum seperti Ronald Coase dan Richard Posner membawa perspektif ekonomi terutama untung rugi sebagai tujuan hukum. Akhirnya banyak kalangan yang kurang puas dengan tujuan hukum yaitu keadilan dan kemanfaatan sehingga menimbulkan aliran baru bernama positivisme.

¹¹⁵ Achmad Ali, *Ibid.*, hal 77.

Aliran positivisme berpendapat bahwa tujuan hukum ialah untuk menjamin kepastian hukum. Ide kepastian hukum ini dipelopori oleh para praktisi hukum seperti hakim dan pengacara yang melihat hukum sebagai suatu realitas yang nyata di masyarakat. Maka kemudian penganut positivisme lebih melihat hukum sebagai apa yang tertulis dalam undang-undang dan juga yang terjadi dalam peradilan. Positivisme berusaha mengembalikan pemahaman hukum yang abstrak kembali kepada kenyataannya yaitu hukum itu sendiri. Apa yang kemudian tertulis dalam aturan hukum merupakan suatu kepastian yang harus diwujudkan.

Untuk menghentikan perdebatan dari tujuan hukum antara keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum maka seorang filosof Jerman Gustav Radbruch mengajarkan konsep tiga ide tujuan hukum. Pandangan Radbruch yang lebih moderat dengan menerima ketiga tujuan hukum tersebut. Menurut Gustav Radbruch tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Keadilan harus mempunyai posisi yang pertama dan yang paling utama dari pada kepastian hukum dan kemanfaatan. Tujuan kepastian hukum menempati peringkat yang paling atas diantara tujuan yang lain namun, setelah melihat kenyataan bahwa dengan teorinya tersebut di Jerman di bawah kekuasaan Nazime legalisasi praktek - praktek yang tidak berperikemanusiaan selama masa Perang Dunia II dengan jalan membuat hukum yang mensahkan praktek – praktek kekejaman perang pada masa itu. Gustav Radbruch pun akhirnya meralat teorinya tersebut diatas dengan menempatkan tujuan keadilan menempati posisi diatas tujuan hukum yang lain. kenyataannya sering kali antara kepastian hukum terjadi benturan dengan

kemanfaatan, atau antara keadilan dengan kepastian hukum, antara keadilan terjadi benturan dengan kemanfaatan.¹¹⁶

Pemahaman Radbruch yang disebut sebagai ajaran prioritas baku dengan menempatkan keadilan kemudian kemanfaatan, barulah kepastian hukum mengalami perkembangan di era modern. Skala prioritas tersebut diterapkan lebih fleksibel sesuai dengan kebutuhan hukum dalam kasus-kasus tertentu. Sebab adakalanya untuk suatu kasus memang yang tepat adalah keadilan yang diprioritaskan ketimbang kemanfaatan dan kepastian, tetapi ada kalanya tidak mesti demikian. Mungkin untuk kasus-kasus lain justru kebutuhan menuntut kemanfaatan lah yang diprioritaskan ketimbang keadilan dan kepastian. Dan mungkin dalam kasus lain lagi justru kepastian yang harus diprioritaskan ketimbang keadilan dan kemanfaatan, Akhirnya ajaran yang paling maju yang dapat kita namakan prioritas kasuistik.

E. Kerangka Pikir

Dalam penelitian dibutuhkan kerangka pikir sebagai dasar untuk melakukan suatu analisa terhadap permasalahan yang diangkat yaitu terkait pengesampingan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung. Adapun dalam penelitian ini ditetapkan 3 indikator variabel yang akan diteliti sebagai variabel bebas atau terpengaruh (*independent variabel*). Variabel yang pertama ialah makna dari kepentingan umum yang menjadi dasar dikeluarkannya pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung dengan indikator aspek filosofis, yuridis, dan praktis.

¹¹⁶Mohamad Aunurrohim, 2015, *Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan Hukum di Indonesia*<http://www.academia.edu/10691642/_Keadilan_Kepastian_dan_Kemanfaatan_Hukum_di_Indonesia_Disusun_guna_memenuhi_tugas_ujian_mata_kuliah_Perspektif_Global> diakses pada tanggal 23 Desember 2016.

Variabel kedua yaitu perbedaan pengesampingan perkara yang diatur Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dan RUU KUHAP dengan indikator penerima wewenang, syarat pengesampingan perkara, dan pertanggungjawaban wewenang. Variabel ketiga yang akan diteliti ialah dampak hukum dalam melakukan perlawanan terhadap keputusan pengesampingan perkara demi kepentingan umum dengan indikator instrumen hukum dan dampak yang ditimbulkan. Selanjutnya variabel terikat atau terpengaruh (*dependent variabel*) ialah terwujudnya pemahaman terhadap kepentingan umum dan pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung.

Untuk lebih memperjelas hubungan antar variabel tersebut, maka digambarkan bagan kerangka berpikir sebagai berikut :

**Kewenangan Pengesampingan Perkara
Demi Kepentingan Umum oleh Jaksa
Agung**



**Makna Kepentingan
Umum Dalam
Pengesampingan
Perkara**

- Tinjauan filosofis
- Tinjauan yuridis
- Tinjauan praktis

**Praktik
Pengesampingan
Perkara Dalam
Memenuhi Kepentingan
Umum**

- a. Kepentingan masyarakat luas atau orang banyak
- b. Kepentingan ketertiban umum
- c. Kepentingan keamanan negara

**Instrumen Hukum Untuk
Melakukan Perlawanan**

- a. Instrumen Hukum
 - Gugatan PTUN
 - Hukum Pidana Formil
 - Pengujian Undang-Undang
 - Mencabut Keputusan
- b. Dampak yang ditimbulkan
 - Tidak mewujudkan kepastian hukum
 - Tidak mengakomodir hak-hak korban kejahatan sesuai prinsip *equality before the law*
 - Rawan terhadap penyalahgunaan wewenang



**Terwujudnya kepastian hukum dalam
pengesampingan perkara demi kepentingan
umum oleh Jaksa Agung**

F. Definisi Operasional

Beberapa makna istilah dan indikator variabel yang dipergunakan dalam penelitian dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan/atau masyarakat luas.
2. Tinjauan filosofis adalah teori-teori dan pendapat para ahli terkait kepentingan umum.
3. Tinjauan yuridis adalah tinjauan hukum terhadap kepentingan umum melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dan landasan konstitusional negara Indonesia berdasarkan Pembukaan UUD 1945 yang merupakan manifestasi tujuan hukum.
4. Tinjauan praktis adalah perkara-perkara yang telah dikesampingkan oleh Jaksa Agung untuk kemudian dianalisis pertimbangannya dalam menentukan kriteria-kriteria kepentingan umum.
5. Praktik pengesampingan perkara adalah analisis perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto yang dikesampingkan oleh Jaksa Agung dalam memenuhi adanya kepentingan umum.
6. Ruang lingkup kepentingan umum adalah kriteria atau indikator yang dari kepentingan umum yakni kepentingan banyak orang, kepentingan ketertiban umum, kepentingan keamanan negara.
7. Instrumen hukum adalah tinjauan terhadap mekanisme hukum untuk melakukan perlawanan terhadap keputusan pengesampingan perkara Jaksa Agung meliputi gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, hukum acara pidana melalui mekanisme praperadilan, pengujian materi undang-

undang (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi, dan mencabut keputusan *seponering*.

8. Dampak yang ditimbulkan adalah dampak yang ditimbulkan dengan tidak adanya instrumen hukum untuk melakukan perlawanan terhadap keputusan *seponering* yakni, keputusan *seponering* tidak mewujudkan kepastian hukum, tidak mengakomodir hak-hak korban kejahatan sesuai prinsip *equality before the law*, dan rawan terhadap penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*).

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Kajian ilmu hukum digunakan untuk menjawab pertanyaan dan persoalan dalam penelitian ini ialah penelitian hukum normatif . Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma yang meliputi asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan doktrin.¹¹⁷ Adapun penelitian normatif dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis data sekunder (bahan-bahan kepustakaan ilmu hukum) yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Untuk menunjang penelitian normatif yang mengkaji bahan-bahan hukum yang diperoleh, maka dilakukan wawancara kepada para informan yang dapat menjawab permasalahan dalam penelitian.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian normatif dilakukan dengan melakukan penelusuran kepustakaan (*library research*) di perpustakaan ataupun melalui media internet untuk memperoleh bahan-bahan hukum yang relevan. Adapun proses wawancara dalam penelitian ini dilaksanakan di Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan. Dipilihnya lokasi tersebut untuk memperoleh informan-informan yang memiliki kompetensi dan pengetahuan dalam menjawab permasalahan penelitian, terutama terkait penerapan asas oportunitas dan kepentingan umum sebagai dasar pengesampingan perkara.

¹¹⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2009, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar : Yogyakarta, hal. 34.

C. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian hukum dimaksudkan untuk memfokuskan penulis dalam mendapatkan informasi-informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang diangkat. Adapun pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ialah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).¹¹⁸

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini ialah pendekatan undang-undang (*statute approach*) yaitu menggunakan perundang-undangan yang terkait dengan wewenang Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum yang berasal dari Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan juga perundang-undangan terkait seperti Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Selanjutnya Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) digunakan untuk membandingkan penerapan pengesampingan perkara demi kepentingan umum di Indonesia dan penerapan *beleidsepot* di Belanda. Pendekatan kasus (*case approach*) dipergunakan untuk menganalisis perkara-perkara yang telah dikesampingkan Jaksa Agung demi kepentingan umum.

D. Jenis Bahan Hukum Penelitian

Jenis data yang digunakan dalam penelitian normatif menggunakan bahan-bahan hukum yang terdiri dari :¹¹⁹

¹¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Hal. 35.

¹¹⁹ Surjono Sukanto, *Op.cit.*, hal. 6.

1. Bahan hukum primer, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Perundang-undangan yang terkait seperti Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Yurisprudensi, dan Surat Ketetapan Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat membantu menganalisa, memahami, dan menjelaskan bahan hukum primer, seperti teori hukum, buku, jurnal ilmiah, artikel, tesis, makalah, penelusuran internet, surat kabar.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang digunakan untuk membantu menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum tersier seperti kamus.

E. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian normatif dilakukan dengan melakukan penelusuran kepustakaan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dengan membaca, melihat, dan menganalisis bahan hukum tersebut. Selain itu metode wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) kepada para informan secara langsung dan semi struktur. Hal ini untuk memperoleh data dan jawaban terkait permasalahan yang diangkat secara terbuka dan terstruktur melalui ide dan pendapat para informan. Adapun informan dalam proses wawancara yang dilakukan di Kejaksaan Tinggi Sulsel yakni : Kasi Oharda, Kasi Penkum, dan Jaksa.

F. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan data yang dibantu dalam teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya.¹²⁰ Dalam penelitian ini, hasil wawancara dan bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan baik dari peraturan perundang-undangan dan literatur terkait yang selanjutnya akan diidentifikasi dan dikaji bahan hukum yang sesuai untuk menjawab permasalahan yang diangkat. Bahan hukum dan hasil wawancara tersebut ditafsirkan dan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya baik yang diperoleh dari studi kepustakaan dan hasil wawancara sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.

¹²⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op.cit.*, hal. 183.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Makna Dari Kepentingan Umum Sebagai Dasar Ditetapkannya Pengesampingan Perkara Oleh Jaksa Agung Dan Kriteria Kepentingan Umum

1. Kepentingan Umum Dalam Pengesampingan Perkara Melalui Perspektif Filosofis dan Yuridis

Ditetapkannya pengesampingan yang dilakukan oleh Jaksa Agung terhadap suatu perkara harus dilandasi dengan adanya kepentingan umum. Hal ini sesuai mandat Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Pasal 35 huruf c yaitu : “Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang : ... c. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum “. Lebih lanjut penjelasan pasal tersebut menyatakan “Yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas...”. Esensi dari kepentingan umum tersebut dapat dirasakan cukup abstrak dan cakupannya sangat luas. Sayangnya para pembuat undang-undang juga tidak mengakomodir maksud dari kepentingan umum itu dalam penjelasannya yakni kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas yang dapat dirasa cukup kabur dan tidak ada tolok ukur yang jelas.

Penulis kemudian ingin meneliti makna dari kepentingan umum yakni kepentingan bangsa dan kepentingan negara dan/atau masyarakat luas. Pasal Pasal 35 huruf c Undang-undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia belum cukup memberikan penjelasan dan pedoman bagi Jaksa Agung dalam mempertimbangkan pengesampingan perkara. Penulis menganggap hal ini

perlu sebagai suatu pedoman atau kriteria dari kepentingan umum dalam menerapkan asas oportunitas oleh Jaksa Agung. Hal ini sejalan dengan poin 17 dari *Guidelines on the Role of Prosecutors, Adopted by the Eighth United Nations Congress on The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*,¹²¹ Havana, Cuba, 27 Agustus sampai 7 September 1990, yang menyatakan :¹²²

“In countries where prosecutors are vested with discretionary functions, the law or published rules or regulations shall provide guidelines to enhance fairness and consistency of approach in taking decisions in the prosecution process, including institution or waiver of prosecution.”

Dapat dipahami bahwa *Guidelines on the Role of Prosecutors, Adopted by the Eighth United Nations Congress on The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders* merupakan pedoman bagi profesi penuntut umum. Bahwa penerapan diskresi oleh penuntut umum dalam melepaskan atau mengesampingkan tuntutan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan harus juga memberikan panduan (*guidelines*) untuk meningkatkan keadilan dan konsistensi pendekatan dalam mengambil keputusan terhadap proses penuntutan. Sehingga penulis menganggap hal ini perlu dalam menerapkan pengesampingan perkara yang dilakukan oleh Jaksa Agung.

Untuk selanjutnya memahami kepentingan umum secara konseptual maka diperlukan suatu kajian filosofis. Istilah kepentingan umum bukanlah suatu hal yang baru dimana para filsuf terdahulu telah berusaha memperkenalkan konsep

¹²¹ The United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice adalah kongres Perserikatan Bangsa-Bangsa terkait tindak pidana dan peradilan pidana. Diadakan setiap lima tahun sekali yang diawali pada tahun 1960. Kongres ini dilaksanakan oleh Kantor PBB Urusan Narkoba dan Kejahatan atau *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*.

¹²² Lihat *United Nations Guidelines On The Role of Prosecutors Adopted by 8th Crime Congress, Havana 27 August-7 September 1990*, diakses di <http://www2.ohchr.org/english/law/prosecutors.htm>

sumpheron koinon atau *common interest* (kepentingan banyak orang) dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Aristoteles mengemukakan konsep *common interest* atau *common good* ini dalam perspektif bernegara bahwa konstitusi yang baik harus mementingkan kepentingan masyarakat luas dimana prinsip-prinsip keadilan harus ditegakkan.¹²³ Di sisi lain, konstitusi yang buruk hanya mementingkan kepentingan pejabat dan elit tertentu. Oleh karenanya, dari suatu komunitas masyarakat yang ideal menurut Aristoteles harus diatur dengan peraturan yang adil dan tidak menyesatkan sehingga masyarakat dapat hidup dengan damai.¹²⁴

Pandangan Aristoteles tersebut melihat *sumpheron koinon* atau *common interest* sebagai keinginan bersama dalam suatu komunitas masyarakat. Secara spesifik penjelasan kepentingan umum tersebut terdapat dalam landasan bentuk negara. Lebih lanjut landasan bentuk negara dibagi menjadi tiga yakni yang berbentuk tirani, oligarki, dan demokrasi.¹²⁵ Tirani dianggap sebagai bentuk negara yang hanya mementingkan elit politik dan kerajaan saja. Oligarki dipandang sebagai negara yang para pejabatnya hanya mementingkan kekayaan pribadi, sementara demokrasi dianggap sebagai bentuk ideal suatu negara yang mementingkan kepentingan masyarakat luas.

Sebagai pelopor teori *social engineering*, Roscoe Pound menjelaskan bahwa hukum sebagai rekayasa sosial harus berusaha mencari keseimbangan antara persaingan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Penerapan

¹²³Alejo Jose dan Joan Fontrodona, 2008, *The Common Good of the Firm in the Aristotelian Thomistic Tradition*, hal. 2.

¹²⁴ *Ibid.*,

¹²⁵ *Loc.cit.*,

hukum tersebut harus dapat menyelesaikan permasalahan individu maupun sosial.¹²⁶ Pound dalam *social engineering* mengemukakan pandangannya terkait *social interest* (kepentingan masyarakat), pendapat Pound tentang *social interest* berasal dari pemikiran Rudolf Van Hering dan Jeremy Bentham. Yang dimaksud oleh Pound dengan *social interest* ini adalah suatu kepentingan yang tumbuh dalam masyarakat menurut keperluan di dalam masyarakat itu sendiri. Pound membagi tiga kategori kepentingan yaitu *public Interest* (kepentingan publik), *social interest* (kepentingan masyarakat), dan *private interest* (kepentingan pribadi).¹²⁷ Pendapat pound terkait kepentingan negara sebagai penjamin kepentingan masyarakat yang dijabarkan ke dalam lima bagian yakni, kedamaian dan ketertiban, perlindungan lembaga sosial, pencegahan kemerosotan akhlak, pencegahan pelanggaran hak, dan kesejahteraan sosial.¹²⁸

Kepentingan umum menurut *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai: "... *the general welfare of the public that warrants recognition and protection*" dan "*something in which the public as a whole has a stake: especially, an interest that justifies governmental regulation*". Pengertian yang hampir sama juga dikemukakan dalam *business dictionary*, yang menyatakan bahwa *public interest* (kepentingan umum) adalah: "... *welfare of the general public (in contrast to the selfish interest of a person, group, or firm) in which the whole society has a stake and which warrant recognition, promotion, and protection by government and its agencies*".

¹²⁶ Shubham Kumar, 2008, *Theory of Social Engineering*, Dr. Ram Manohar Lohiya National Law University, hal. 14.

¹²⁷ *Ibid.*, hal. 15.

¹²⁸ Sukarno Aburaera, dkk, 2013, *Filsafat Hukum : Teori dan Praktik*, Jakarta Kencana Prenada Medio Group, hal. 127.

Andi Zainal Abidin Farid memberikan pendapat bahwa dalam menerapkan pengesampingan perkara demi kepentingan umum, Jaksa Agung perlu memperhatikan asas-asas umum penyelenggaraan negara.¹²⁹ Dalam pemahaman terkait asas-asas umum penyelenggaraan negara terdapat salah satu asas yakni asas kepentingan umum yang menjadi salah satu landasan bagi pejabat negara dalam melaksanakan kewenangannya untuk menciptakan pemerintahan yang baik. Terdapat empat teori mendasar yang berkaitan dengan asas kepentingan umum tersebut, yaitu :

- a. Teori Keamanan, menurut teori ini bahwa kepentingan masyarakat yang utama ialah terjaminnya kehidupan masyarakat yang aman dan sentosa.
- b. Teori Kesejahteraan, teori ini mengajarkan bahwa kepentingan masyarakat yang terutama adalah kesejahteraan. Sejahtera berarti bahwa kebutuhan-kebutuhan pokok dari kehidupan masyarakat dapat terpenuhi. Kebutuhan pokok tersebut meliputi kebutuhan sandang, pangan, papan, kesehatan, dan kesempatan kerja.
- c. Teori Efisiensi, teori ini menyatakan bahwa kepentingan utama dari masyarakat adalah keharusan bagi masyarakat untuk dapat hidup secara efisien agar kemakmuran dan produktivitas dapat meningkat.
- d. Teori kemakmuran (*common wealth*), teori ini menyatakan bahwa kepentingan masyarakat yang utama adalah kebahagiaan dan

¹²⁹ Andi Zainal Abidin Farid, *Op.cit.*, hal. 96.

kemakmuran bersama, di mana konflik-konflik sosial dapat dihindari dan dikendalikan dengan baik.¹³⁰

Selanjutnya terdapat teori kepentingan umum yang dikemukakan oleh Prof. Kuntjoro Purbopranoto bahwa kepentingan umum meliputi kepentingan nasional dalam arti kepentingan bangsa, negara dan masyarakat.¹³¹ Kepentingan umum mengatasi kepentingan individu, kepentingan golongan dan kepentingan daerah. Kepentingan umum atau kepentingan nasional menjadi tujuan daripada eksistensi pemerintahan negara. Merujuk pada pembukaan UUD 1945 alinea ke IV tujuan pemerintah negara Republik Indonesia adalah

“...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial...”

Lebih lanjut Prof. Kuntjoro Purbopranoto menyatakan bahwa kepentingan umum mengatasi kepentingan individu, namun bukan berarti tidak diakuiinya kepentingan individu, tetapi justru dalam kepentingan umum ini terletak pembatasan terhadap kepentingan individu, sehingga kepentingan individu tidak bertumpu atas asas *Jus suum cuique tribuere* (memberi kepada masing-masing orang apa yang menjadi haknya), tetapi kepentingan individu itu tercakup kepentingan masyarakat dan kepentingan nasional dan bertumpu pada “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”¹³² Demikian pula terhadap kepentingan daerah, kepentingan umum berada ditempat teratas, meskipun demikian tetap diakui bahwa eksistensi

¹³⁰Teori Dasar Tentang Kepentingan Umum <<http://legalstudies71.blogspot.co.id/2015/12/teori-dasar-tentang-kepentingan-umum.html>> diakses pada 20 Januari 2017.

¹³¹Koentjoro dan Diana Halim, 2004, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hal. 37.

¹³² *Ibid.*, hal. 38.

kepentingan daerah sebagai unsur yang *inherent* pada kepentingan umum ditinjau dari kesatuan bangsa dan negara.¹³³

Penulis sependapat dengan pandangan Prof Kuntjoro Purbopranoto yang mengaitkan kepentingan umum dengan eksistensi negara Indonesia merujuk pada pembukaan UUD 1945 alinea keempat tujuan pemerintah negara Republik Indonesia. Menurut penulis penjelasan dari kepentingan umum yaitu kepentingan negara dan kepentingan bangsa dan/atau kepentingan masyarakat luas berusaha menunjukkan nilai-nilai ideal kebangsaan dan kenegaraan Indonesia. Ketika kemudian penjelasan terhadap kepentingan umum itu tampaknya cukup abstrak dan luas, maka kemudian diperlukan suatu pijakan sebagai landasan dalam menjelaskannya. Nilai-nilai kepentingan negara dan kepentingan bangsa dan/atau masyarakat dapat kita lihat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pancasila. Keberadaan Pancasila sangat penting sebagai falsafah kenegaraan atau *staatside* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara.¹³⁴

Hal ini juga sejalan dengan pendapat Salahuddin (Kasi Penkum Kejati Sulsel) :¹³⁵

“Kepentingan umum dalam suatu negara mempunyai peranan penting terhadap hukum, yaitu peranan aktif. 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

¹³³ *Ibid.*,

¹³⁴ Jimly Asshidiqie, 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, hal. 283.

¹³⁵ Wawancara disampaikan pada tanggal 26 Januari 2017.

Indonesia cita-cita hukum diwujudkan pada pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945.”

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dapat dimaknai sebagai manifestasi perjuangan rakyat Indonesia serta menjadi konsensus dalam mencapai tujuan bangsa. Dalam pembukaan tersebut terkandung falsafah bangsa dalam sila-sila Pancasila sebagai pedoman kehidupan bangsa dan negara yang berdasarkan ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang berdasarkan permusyawaratan perwakilan, dan keadilan sosial. Kelima sila tersebut dipakai sebagai dasar filosofis ideologis untuk mewujudkan cita-cita bernegara yang termaktub dalam Alinea keempat yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pembukaan Undang-Undang 1945 memuat cita-cita bersama sebagai puncak abstraksi yang mencerminkan kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajukan.¹³⁶ Oleh karenanya, konsensus bersama yang termuat dalam pembukaan Undang-Undang 1945 dan Pancasila menjadi landasan dalam kehidupan masyarakat dan bernegara. Sehingga menurut penulis makna kepentingan bangsa dan kepentingan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas harus berdasarkan kesepakatan nilai-nilai kebangsaan yang termuat dalam

¹³⁶ *Ibid.*, hal. 256.

Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengandung falsafah dan cita-cita negara Indonesia.

Adapun pendapat pribadi Adi Palebangan (Kasi Oharda Kejati Sulsel) :¹³⁷

“Bahwa dapat dilihat penerapan *seponering* memiliki tujuan kemanfaatan dan keadilan bukan kepada kepastian hukumnya. Kepastian hukum hanya bisa didapat melalui putusan pengadilan yang *inkract* untuk mencapai hal tersebut. Namun, harus dipahami bahwa hukum bukan soal kepastian saja namun juga terkadang harus melihat kemanfaatan dan keadilan. Maka kemudian dalam memaknai kepentingan umum tersebut harus melihat cakupan yang lebih luas yaitu keadaan negara dan masyarakat luas dengan melakukan pertimbangan terhadap situasi dan kondisi politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, pendidikan, dan kesehatan. Oleh karena itu, kepentingan umum dijelaskan sebagai kepentingan bangsa dan kepentingan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Kepentingan-kepentingan ini dapat dilihat melalui penilaian sosiologis dan filosofis. Selanjutnya penilaian sosiologis dan filosofis ini tergantung pendapat subjektif Jaksa Agung karena penerapan *seponering* merupakan kewenangan jabatan Jaksa Agung. Tentu kemudian akan menjadi perdebatan di publik terkait kewenangan tersebut dan alasan-alasan pengesampingan perkara. Akan tetapi, harus dipahami bahwa *seponering* lebih kepada diskresi Jaksa Agung dalam melaksanakan asas oportunitas.”

Dari pendapat tersebut menekankan tujuan dari pengesampingan perkara demi kepentingan umum ialah kemanfaatan. Oleh karenanya, penggunaan teori tujuan hukum dalam penulisan ini dimaksudkan dengan mempertimbangkan bahwa penerapan *seponering* dimaksudkan untuk kemanfaatan. Hal ini tentu akan mengabaikan tujuan hukum lainnya yakni keadilan dan kepastian hukum. Adapun juga usaha penulis dalam menghimpun pendapat-pendapat ahli hukum terkait kepentingan umum dalam pengesampingan perkara. Pendapat ini disampaikan selaku ahli dalam sidang pengujian (*judicial review*) UU No. 16 Tahun 2004 di Mahkamah Konstitusi, sebagai berikut :

¹³⁷ Wawancara disampaikan pada tanggal 2 Februari 2017.

Chairul Huda

“Pasal 35 huruf c dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2004, yang menggunakan kata “demi” di depan istilah “kepentingan umum”, dan membatasi makna kepentingan umum itu sebagai kepentingan negara dan kepentingan bangsa dan/atau masyarakat luas dan menentukan prosedurnya bahwa pengambilan keputusan yang demikian itu dilakukan setelah memperhatikan pendapat saran pendapat badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Dalam hal ini kepentingan umum merupakan sesuatu yang di luar Jaksa Agung. Artinya, Jaksa Agung hanya melayani kepentingan dan tidak merupakan representasi dari kepentingan umum itu sendiri. Oleh karenanya, kepentingan umum sebenarnya adalah kepentingan dari lembaga-lembaga negara atau setidaknya tidaknya kepentingan masyarakat luas yang disuarakan lembaga-lembaga tersebut.”¹³⁸

Romli Atmasasmita

“Pengertian kepentingan umum dan penjelasannya sesuai dengan maksud dan tujuan pembentukannya (khusus Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan RI) adalah untuk melindungi kepentingan yang lebih besar (kepentingan masyarakat/negara) daripada kepentingan orang-perorangan (pelaku dan korban).”¹³⁹

Andi Hamzah

“Alasan demi kepentingan umum tidak mungkin dibuat definisi, itu tergantung pada *the sound of justice of the people* (rasa keadilan hati nurani rakyat). Di negara yang menganut asas oportunitas bukan untuk kepentingan umum dan negara saja, tetapi juga untuk kepentingan individu misalnya pelaku sudah tua”¹⁴⁰

Muhammad Rullyandi

“Kepentingan bangsa dan negara, sebagai syarat *seponering* harus diartikan sebagai suatu keadaan sistem ketatanegaraan atau pemerintahan yang terjadi stagnan atau mandek tidak berjalan dan mencegah kekosongan

¹³⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, hal. 22.

¹³⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-XIV/2016, hal. 16.

¹⁴⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, hal. 19.

hukum dalam sistem ketatanegaraan yang menggambarkan tidak berfungsinya keadaan fungsi atau organ negara yang memberikan dampak sistemik terhadap berbagai aspek kehidupan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia bahkan berpotensi mengarah kepada keadaan yang bergejolak secara massif sehingga manakala penuntutan itu dilanjutkan ke pengadilan maka dapat terganggunya efektivitas kinerja pemerintahan atau sistem ketatanegaraan dan juga berpotensi mengancam perpecahan bangsa.”¹⁴¹

Secara garis besar pendapat-pendapat ahli hukum tersebut menunjukkan bahwa kepentingan umum dimaknai dengan adanya kepentingan yang lebih besar dengan mempertimbangkan kepentingan negara dan/atau masyarakat luas dibandingkan kepentingan suatu perkara pidana untuk dilimpahkan ke pengadilan. Dari pendapat-pendapat tersebut, kepentingan umum secara spesifik diartikan sebagai kepentingan lembaga-lembaga negara, kepentingan masyarakat luas, dan atau kepentingan jalannya pemerintahan. Bahkan menurut Andi Hamzah, kepentingan umum tidak mungkin dibuat definisi, itu tergantung pada *the sound of justice of the people* (rasa keadilan hati nurani rakyat). Pendapat-pendapat tersebut dapat dibenarkan dengan melihat situasi dan kondisi kepentingan umum saat itu. Oleh karenanya, menurut Adi Palebangan. (Kasi Oharda Kejati Sulsel) :¹⁴²

“Bahwa kepentingan umum ini dapat dilihat melalui pertimbangan sosiologis dan filosofis yang terjadi saat itu melalui pandangan subjektif Jaksa Agung. Pertimbangan tersebut merupakan wujud eksistensi asas *dominus litis* yaitu kewenangan penuntutan dimiliki oleh Kejaksaan dalam sistem peradilan pidana. Sehingga penilaian untuk mengesampingkan perkara sebaiknya tidak perlu diperdebatkan. karena penerapan *seponering* merupakan kewenangan jabatan Jaksa Agung”.

¹⁴¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-XIV/2016, hal. 21.

¹⁴²Wawancara disampaikan pada tanggal 2 Februari 2017

Sebagai suatu perbandingan penulis juga mempertimbangkan penerapan asas oportunitas yang berlaku di negara Belanda sebagai negara yang memiliki keterkaitan historis dalam perkembangan sistem hukum di negara kita. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa *beleidsepot* yang berlaku di Belanda merupakan suatu mekanisme penghentian penuntutan dengan alasan kebijaksanaan. Adapun pendapat Prof. J.M. van Bemmelen terdapat tiga alasan untuk tidak melakukan penuntutan (*beleidsepot*).¹⁴³

1. Demi Kepentingan Negara (*staats belang*)

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

2. Demi Kepentingan Masyarakat (*maatschapelijk belang*)

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

3. Demi Kepentingan Pribadi (*particular belang*)

Termasuk di dalamnya kategori-kategori bila kepentingan pribadi menghendaki tidak dilakukannya penuntutan ialah persoalan-persoalan hanya perkara-perkara kecil. Dan atau jika yang melakukan tindak pidana telah membayar kerugian dan dalam keadaan ini masyarakat tidak mempunyai cukup kepentingan dengan penuntutan atau penghukuman. Bagi si petindak sendiri kepentingan-kepentingan pribadinya terlampaui berat terkena jika dibandingkan dengan kemungkinan hasil dari proses pidana yang bagi kepentingan umum.

¹⁴³Andi Hamzah, *Op. cit.*, hal. 156.

2. Kriteria Kepentingan Umum

Untuk memahami lebih jauh dalam menentukan kriteria kepentingan umum dalam pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung. Maka perlu dilakukan kajian terhadap penerapan pengesampingan perkara itu sendiri. Pada bab sebelumnya telah disampaikan terhadap beberapa perkara yang telah dikesampingkan dengan berbagai pertimbangan dengan meninjau aspek kepentingan umum. Berikut beberapa perkara yang dikesampingkan oleh Jaksa Agung yang berlangsung dari periode orde lama, orde baru, dan orde reformasi yang berhasil dihimpun oleh penulis dari berbagai sumber dan referensi, sebagai berikut :

Tabel 1

Perkara yang Telah Dikesampingkan oleh Jaksa Agung Demi
Kepentingan Umum

No.	Perkara yang dikesampingkan oleh Jaksa Agung demi kepentingan Umum	Pertimbangan Jaksa Agung Dalam Mengesampingkan Perkara
1.	Perkara atas nama tersangka Asa Bafagih dituduh melanggar Pasal 224 KUHP, dikesampingkan demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung R. Soeprpto pada 1 September 1953	Adanya pertimbangan bahwa perkara penuntutan tersebut kurang penting ditinjau dari segi politis yang selanjutnya juga mendapatkan reaksi keras dari kalangan pers terkait tindak pidana yang menjerat tersangka.
2.	Jaksa Agung Soegih Arto dalam Surat Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : KEP-102/DA/XI/1969 tanggal 11 November 1969 Tentang Pengesampingan Perkara Dengan Bersyarat, dalam perkara tindak pidana ekonomi atas nama tersangka A. Tambunan dan kawan-kawan, yang dituduh bersalah melakukan tindak pidana ekonomi dalam Pasal 26b <i>Rechten Ordonantie</i>	<ul style="list-style-type: none">- Adanya pertimbangan untuk menyampingkan perkara A. Tambunan, dkk yang membayar denda kepada negara sebesar Rp. 8.082.738,38 sebagai bentuk pemulihan kerugian negara.- Pertimbangan kemanfaatan bagi masyarakat dirasa lebih besar apabila pelaku dikenakan denda yang pada akhirnya menjadi pendapatan negara, daripada menuntutnya dimuka sidang pengadilan.

3.	<p>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 yang dituduh melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat 1 huruf a dan c UU No. 3 Tahun 1971 jo Pasal 55 – 56 KUHP</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dalam perkara tersebut lebih menonjol aspek hukum Perdata karena terdapat penyimpangan ketentuan kontrak - Para tersangka bersedia untuk mengadakan perhitungan dan pengaturan pengembalian kelebihan pembayaran yang diterimanya kepada Negara; - Mempertimbangkan kelangsungan hidup ribuan buruh dan keluarganya yang menggantungkan hidupnya pada perusahaan-perusahaan yang dipimpin oleh masing-masing tersangka. - Adanya pertimbangan Jaksa Agung terhadap Petunjuk Presiden yang disampaikan dengan Surat MenSekneg No.: B-1989/M.Sesneg/12/79 tanggal 12 Desember 1979.
4.	<p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Perkara yang dimaksud sudah terdaftar di Kejaksaan Tinggi Sulawesi Utara sejak tahun 1970, dan selama kurang lebih 10 tahun telah menjadi tunggakan dengan tidak diketahui sebab-sebabnya; - 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, seperti diketahui perkara tersebut terjadi karena konflik antar umat beragama di Manado - 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.

5.	<p>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 Letjen TNI (Purn) Mochamad Jasin. M. Jasin disangka melakukan tindak pidana sebagaimana tercantum dalam Pasal 134 KUHP dan Pasal 137 KUHP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Bahwa tersangka telah 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. - Tindak pidana aduan yang sudah dimaafkan dan diakui terjadi karena kekeliruan. - 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. - Bahwa untuk melaksanakan pembangunan bangsa dan negara dewasa ini dalam rangka usaha mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang menjadi tujuan dan kepentingan seluruh bangsa.
6.	<p>Jaksa Agung Sukarton Marmosudjono dalam Surat Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-038/J.A/4/1989 tanggal 20 April 1989 tentang pengesampingan perkara, dalam perkara atas nama tersangka Eklopas Isu yang disangka melanggar Pasal 177 KUHP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Perbuatan tersangka telah sempat menimbulkan gejolak antara umat Katholik dan umat Protestan yang kalau tidak diatasi dengan bijaksana pada waktu itu dapat mengakibatkan masalah SARA yang sangat merugikan suasana pembangunan dan kesatuan serta persatuan. - Adanya potensi terhadap gangguan ketertiban sosial dan keamanan umum apabila tetap dilakukan proses penuntutan. - Menyidangkan perkara terdakwa akan mengundang gejolak diantara kedua pihak baik Katholik maupun Protestan yang akan berhadapan secara frontal, berarti akan mengganggu suasana pembangunan.

7.	<p>Jaksa Agung M.A Rachman pada 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.</p>	<p>- 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.</p> <p>- 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.</p>
8.	<p>Pada tahun 2011, Jaksa Agung Basrief Arief menetapkan untuk mengesampingkan dua perkara pidana atas nama Chandra Hamzah dan Bibit Samad Rianto. Penetapan tersebut dilakukan melalui Surat Ketetapan Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum Nomor: TAP-001/A/JA/01/2011 tanggal 24 Januari 2011 atas nama tersangka Chandra M.Hamzah dan 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. Keduanya disangka telah melakukan tindak pidana korupsi saat menjabat sebagai pimpinan KPK.</p>	<p>Adapun pertimbangan kepentingan umum didasari apabila dilakukan penuntutan ke pengadilan maka dapat mengganggu upaya pemberantasan korupsi.</p>

9.	<p>Pada tahun 2015 Jaksa Agung Muhammad Prasetyo menggunakan wewenangnya untuk mengesampingkan perkara pidana terhadap Abraham Samad dan Bambang Widjojanto. Terhadap Abraham Samad didakwa telah didakwa Pasal 263 ayat (1) dan Pasal 266 ayat (1) terkait pemalsuan dokumen. Sementara Bambang Widjojanto didakwa tindak Pasal 242 ayat (1) juncto pasal 55 KUHP terkait keterangan palsu</p>	<p>Ada 3 alasan pertimbangan <i>seponering</i> Abraham dan Bambang, alasan tersebut adalah filosofis, sosiologis dan yuridis :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alasan filosofis terjadinya kegaduhan publik karena terganggunya harmonisasi antar-institusi penegak hukum. Sehingga hukum tidak dapat terwujud secara maksimal. - Alasan sosiologis adalah karena terganggunya pemberantasan korupsi sebab tersangka adalah tokoh dan aktivis yang diakui luas oleh masyarakat. - Alasan yuridis, yakni dalam rangka untuk mewujudkan kepastian hukum.
----	---	--

Sumber data: Diolah dari data sekunder

Dalam penerapan pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung dapat dilihat kebijakan Jaksa Agung dalam memberikan pertimbangannya untuk mengesampingkan perkara. Pertimbangan-pertimbangan tersebut sesuai dengan penilaian subjektif dari Jaksa Agung dalam memaknai kepentingan umum sesuai dengan situasi dan kondisi saat itu. Hal ini juga sesuai dengan dampak terhadap perkara-perkara yang akan terjadi apabila penuntutan tetap berlanjut. Dilihat dari 9 perkara yang telah dikesampingkan oleh Jaksa Agung dan masing-masing pertimbangannya, menurut penulis dapat ditarik beberapa kelompok kriteria dalam memaknai kepentingan umum, yakni kepentingan negara dan kepentingan bangsa dan/atau kepentingan masyarakat, sebagai berikut :

1. Menjaga keamanan dan ketertiban negara

Kriteria ini dapat dilihat salah satunya dalam pengesampingan perkara dalam perkara atas nama tersangka Lexi Yosef Yonathan Rangkang dkk., pada tahun 1981. Mereka disangka melakukan tindak pidana sebagaimana

tercantum dalam Pasal 200 KUHP jo Pasal 170 KUHP. Salah satu pertimbangan Jaksa Agung saat itu terkait kekhawatiran akan adanya indikasi untuk memicu konflik antar umat beragama di Manado dalam perkara yang melibatkan tersangka, padahal suasana yang tertib sangat diperlukan menjelang pemilu yang saat itu.

2. Mewujudkan stabilitas politik pemerintahan

Salah satu contohnya dapat ditinjau dalam perkara tindak pidana korupsi sehubungan dengan penyimpangan dana APBD Pemda Sukoharjo Tahun Anggaran 2001. Perkara tersebut terkait Proyek Pengadaan Sarana Transportasi Sepeda Motor Anggota DPRD Sukoharjo dikesampingkan oleh Jaksa Agung M. A. Rachman. Salah satu pertimbangan Jaksa Agung saat itu ialah adanya 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.

3. Menghindari terjadinya konflik sosial

Hal ini dapat dilihat dalam perkara yang dikesampingkan oleh Jaksa Agung atas nama tersangka Eklopas Isu yang disangka melanggar Pasal 177 KUHP pada tahun 1989. Penetapan pengesampingan perkara tersebut dimaksudkan untuk menghindari bahaya konflik berdasarkan SARA yang akan merugikan suasana persatuan dan kesatuan di daerah tersebut.

4. Memperhatikan kesejahteraan rakyat

Upaya memperhatikan kesejahteraan rakyat dapat dilihat dalam pengesampingan perkara dengan bersyarat, dalam perkara tindak pidana ekonomi atas nama tersangka A. Tambunan dan kawan-kawan, yang dituduh bersalah melakukan tindak pidana ekonomi dalam Pasal 26b *Rechten Ordonantie*. Salah satu pertimbangan Jaksa Agung yakni pertimbangan kemanfaatan bagi masyarakat dirasa lebih besar apabila pelaku dikenakan denda yang pada akhirnya menjadi pendapatan negara, daripada menuntutnya dimuka sidang pengadilan. Selanjutnya kriteria terkait dapat dilihat dalam perkara. atas nama tersangka William Suryadjaya, tersangka H. Mohamad Yoesoef bin Marah Abdillah dan tersangka H. Sjarnoebi Said yang dituduh melakukan tindak pidana korupsi. Jaksa Agung memberikan pertimbangan akan kelangsungan hidup ribuan buruh dan keluarganya yang menggantungkan hidupnya pada perusahaan-perusahaan yang dipimpin oleh masing-masing tersangka.

5. Mendukung upaya pemberantasan korupsi

Terkait kriteria ini dapat dilihat dalam dua perkara terakhir yang dikesampingkan oleh Jaksa Agung yang melibatkan pimpinan KPK yaitu Chandra Hamzah-Bibit S. Riyanto dan Abraham Samad-Bambang Widjojanto. Terhadap perkara Chandra Hamzah dan Bibit S. Riyanto dikesampingkan oleh Jaksa Agung Basrief Arief pada tahun 2011. Sementara perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto dikesampingkan oleh Jaksa Agung M. Prasetyo pada tahun 2015. Terhadap perkara Chandra Hamzah dan Bibit Riyanto yakni adanya pertimbangan

kepentingan umum didasari apabila dilakukan penuntutan ke pengadilan maka dapat mengganggu upaya pemberantasan korupsi. Terhadap perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto dilakukan pengesampingan dengan adanya salah satu alasan yakni alasan sosiologis. Alasan sosiologis tersebut dikarenakan terganggunya pemberantasan korupsi sebab tersangka adalah tokoh dan aktivis yang diakui luas oleh masyarakat. Terhadap pertimbangan-pertimbangan yang dikeluarkan oleh Jaksa Agung sebagai dasar pengesampingan kedua perkara tersebut mengindikasikan upaya pemberantasan korupsi sebagai salah satu kriteria kepentingan umum.

Akan tetapi pengelompokan kriteria tersebut bukan untuk membatasi kewenangan dari Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara. Penulis menyadari bahwa pengesampingan perkara merupakan kewenangan Jaksa Agung. Selain itu juga situasi dan kondisi negara tidak bisa dipastikan atau dibayangkan sebelumnya dalam menentukan keadaan kepentingan umum dalam pelaksanaan pengesampingan perkara. Situasi dan kondisi negara yang sifatnya tidak menentu tersebut mengindikasikan bahwa bisa saja nanti terdapat suatu perkara yang tidak termasuk dalam kriteria tersebut namun dinilai memiliki kriteria kepentingan umum. Kriteria tersebut setidaknya dapat memberikan gambaran dalam menjelaskan maksud dari kepentingan negara dan bangsa dan/atau masyarakat luas. Sekaligus dapat merekonstruksi pembentukan hukum kedepannya dimana kepentingan umum memerlukan indikator dan kriteria spesifik.

Dalam implementasi pengesampingan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung dapat kita lihat dari salah satu kasus terakhir yaitu pengesampingan

perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto. Salah satu alasan pengesampingan tersebut yakni adanya alasan sosiologis yaitu terganggunya upaya pemberantasan korupsi. Dari sini menurut penulis dapat kita tarik suatu kesimpulan bahwa korupsi masih menjadi momok bagi negara. Dengan adanya praktik korupsi yang terjadi secara masif dan sistematis tidak hanya merugikan keuangan negara namun juga telah menghalangi upaya negara dalam mensejahterakan rakyatnya. Hal ini sejalan dengan salah satu tujuan negara yang tertulis dalam alinea ke empat Pembukaan UUD 1945 yakni “memajukan kesejahteraan umum”.

Dapat dilihat juga dalam beberapa kriteria kepentingan umum berdasarkan perkara-perkara yang telah dikesampingkan sebelumnya. Ditemukan keterkaitan kepentingan negara dan/atau masyarakat luas yang berlandaskan Pancasila dalam upaya mewujudkan cita-cita negara hukum berdasarkan Pembukaan UUD 1945. Kriteria untuk melindungi persatuan dan kesatuan tentu erat hubungannya dengan sila ketiga Pancasila. Kriteria untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban negara memiliki kesinambungan dengan cita-cita negara Indonesia yakni untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Begitupun juga dalam upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagai bagian dari alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Sehingga menurut penulis, kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas sebagai penjelasan dari kepentingan umum yang terkesan kabur dan cukup luas sebaiknya harus melihat kembali landasan konstitusional negara Indonesia dalam mewujudkan cita-cita negara hukum.

Kepentingan negara dan/atau masyarakat luas dapat ditinjau berdasarkan Pancasila sebagai falsafah bangsa dalam upaya untuk mewujudkan cita-cita negara hukum yang secara spesifik terkandung dalam alinea keempat Pembukaan UUD

1945. Sehingga dalam penerapannya ada acuan atau landasan bagi Jaksa Agung dalam menilai situasi dan karakter perkara saat itu untuk menentukan kepentingan umum. Selanjutnya secara spesifik tentu diperlukan penjabaran yang lebih rinci terkait situasi kepentingan umum tersebut dengan pertimbangan hajat hidup orang banyak. Perincian tersebut dapat berupa indikator atau kriteria yang spesifik dari kepentingan umum itu sendiri.

B. Penerapan Pengesampingan Perkara Dalam Memenuhi Adanya Kepentingan Umum

1. Analisis Kasus yang Dikesampingkan

Keputusan Jaksa Agung dalam mengesampingkan suatu perkara sering menjadi perdebatan dikalangan publik. Tidak sedikit pihak yang tidak setuju saat kewenangan tersebut dilakukan untuk mengesampingkan suatu perkara. Seperti misalnya ketika baru-baru ini kewenangan Jaksa Agung itu dilakukan terhadap perkara dua pimpinan KPK yaitu Abraham Samad dan Bambang Widjojanto. Banyak pihak yang mengkritisi keputusan Jaksa Agung tersebut, bahkan banyak pihak yang melakukan suatu upaya hukum melalui gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara dan mengajukan permohonan praperadilan. Disadari bahwa pertimbangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan suatu perkara terkadang bagi banyak pihak belum dapat dipahami tentang alasan adanya kepentingan umum.

Penulis ingin membahas lebih lanjut pertimbangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan kasus Abraham Samad dan Bambang Widjojanto. Dibahasnya perkara ini untuk menganalisis lebih lanjut urgensi dan pertimbangan kepentingan umum perkara tersebut untuk dikesampingkan. Seperti yang telah dibahas sebelumnya, ada tiga pertimbangan yang dinilai oleh Jaksa Agung sehingga

menganggap perkara tersebut layak untuk dikesampingkan demi kepentingan umum yaitu alasan filosofis, sosiologis dan yuridis.¹⁴⁴

Bambang Widjojanto disangkakan dengan pasal 242 ayat (1)¹⁴⁵ juncto pasal 55 KUHP tentang menyuruh saksi untuk memberikan keterangan palsu di depan sidang pengadilan di Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini kasus sengketa pilkada di Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah pada 2010. Adapun Bambang Widjojanto terancam hukuman pidana sekitar 7 tahun penjara. Sementara Abraham Samad didakwa telah melakukan pemalsuan dokumen, Abraham Samad dijerat dengan Pasal 263 ayat (1)¹⁴⁶ atau Pasal 264 ayat (1)¹⁴⁷ juncto Pasal 55 ayat (1) KUHP subsider Pasal 266 ayat (1)¹⁴⁸ juncto Pasal 55 ayat (1) KUHP atau Pasal 83, 94, 97 Undang-Undang Nomor 24 tentang Administrasi Kependudukan. Pada 31 Agustus

¹⁴⁴ Lihat Info Singkat Hukum Vol. VII, No. 04/II/P3DI/Februari/2016 “*Pengesampingan Perkada Pidana Abraham Samad dan Bambang Widjojanto*”, hal. 2.

¹⁴⁵ Pasal 242 ayat (1) : Barang siapa dalam keadaan di mana undang-undang menentukan supaya memberi keterangan di atas sumpah atau mengadakan akibat hukum kepada keterangan yang demikian, dengan sengaja memberi keterangan palsu di atas sumpah, dengan lisan atau tulisan, secara pribadi atau melalui kuasanya yang khusus ditunjuk untuk itu, diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun.

¹⁴⁶ Pasal 264 ayat (1) : Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan suatu hak, perikatan atau pembebasan utang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti suatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak palsu, diancam bila pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun

¹⁴⁷ Pasal 264 ayat (1) : Pemalsuan surat diancam dengan pidana paling lama delapan tahun, bila dilakukan terhadap : 1. akta-akta otentik; 2. surat utang atau sertifikat utang dari suatu negara atau bagiannya ataupun dari suatu lembaga umum; 3. surat sero atau sertifikat sero atau utang dari suatu perkumpulan, yayasan, perseroan atau maskapai; 4. talon, tanda bukti dividen atau Bunga dari salah satu surat yang diterangkan dalam nomor 2o dan 3o, atau tanda bukti dikeluarkan sebagai pengganti surat-surat itu; 5. surat kredit atau surat dagang yang disediakan untuk diedarkan

¹⁴⁸ Pasal 266 ayat (1) : Barang siapa menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta otentik mengenai suatu hal yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta itu, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai akta itu seolah-olah keterangan itu sesuai dengan kebenarannya, diancam, bila pemakaian itu dapat menimbulkan kerugian, dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun.

2015 Berkas Abraham Samad dalam dugaan pemalsuan dokumen dinyatakan sudah lengkap atau P21 di Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan.¹⁴⁹

Lebih lanjut terdapat pendapat Adi Palebangan (Kasi Oharda Kejati Sulsel) terkait dengan pengesampingan perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto

“Pengesampingan perkara yang diberikan kepada pimpinan KPK yakni Abraham Samad dan Bambang Widjojanto memiliki urgensi kepentingan umum dengan melihat situasi pelemahan institusi KPK pada saat itu. Sehingga Jaksa Agung melalui kewenangannya untuk mendeponir perkara tersebut sebagai bentuk penguatan KPK agar upaya pemberantasan korupsi dapat tetap berjalan.”¹⁵⁰

Hal ini juga sejalan dengan pendapat Irma Ariani (Jaksa Pidsus Kejati Sulsel)

“Bahwa kebijakan mengeluarkan deponering haruslah mempertimbangkan baik itu asas keadilan, asas kepastian hukum, asas manfaat atau asas kepentingan umum. Pemberian deponering dalam konteks kepentingan umum untuk kasus AS-BW diberikan dengan pertimbangan kadar kesalahannya terhadap perkara yang dilakukan tidak sebanding dengan jasanya kepada negara sebagai figur dalam memberantas korupsi. Untuk mengukur kadar kesalahan perbuatannya dapat dilihat melalui kerugian yang diperoleh negara atau masyarakat luas, sementara dalam kasus tersebut tidak ada masyarakat yang dirugikan atau menjadi korban dari perbuatannya.”¹⁵¹

Akan tetapi terdapat juga berbagai pandangan dari ahli hukum pidana yang tidak setuju dengan keputusan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto. Misalnya pendapat Romli Atmasasmita

“Dalam konteks seponering oleh Jaksa Agung RI kepada Abraham Samad dan Bambang Widjojanto telah diterapkan secara keliru karena dua hal. Pertama, *tempus* dan *locus delicti* terkait tindak pidana Abraham Samad dan Bambang Widjojanto terjadi ketika keduanya belum menjabat sebagai pimpinan KPK. Kedua, mantan pimpinan KPK tersebut hanya orang perorangan semata-mata dalam melaksanakan tugas profesinya. Merujuk

¹⁴⁹ Kronologi Penanganan Kasus, *Op.,cit.*

¹⁵⁰ Wawancara disampaikan pada 26 Januari 2017

¹⁵¹ Wawancara disampaikan pada 3 Februari 2017

pada locus dan tempus delicti tersebut sejujurnya harus diakui bahwa tidak ada relevansi dan urgensi pemberian seponering. Pemberian seponering tersebut oleh Jaksa Agung tidak memiliki nilai pembelajaran hukum kecuali terkesan perlakuan hukum yang bersifat diskriminatif dengan menggunakan alasan demi kepentingan umum.”¹⁵²

Senada dengan itu Mudzakkir memberikan pandangan

“Kalau perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto dikesampingkan dengan alasan kedua mantan pimpinan KPK tersebut dikenal luas sebagai tokoh dan figur yang memiliki komitmen dalam pemberantasan korupsi. Kalau itu demi kepentingan negara dan masyarakat luas, artinya aparat penegak hukum harus dikesampingkan perkaranya semua. Berarti seluruh aktivis anti korupsi, penyidik, jaksa, komisioner KPK, kepolisian, termasuk juga Jaksa Agung bisa kebal hukum. Hal ini terjadi karena ketidakjelasan parameter “kepentingan umum” dalam penggunaan kewenangan seponering, yang tentunya akan membangun atmosfer yang tidak baik dalam dunia penegakan. Semestinya jika Jaksa Agung diberikan kewenangan berdasarkan UU Kejaksaan, wewenang itu harus ada parameter penggunaannya.”¹⁵³

Disisi lain Indriyanto Seno Aji yang juga merupakan mantan komisioner KPK memberikan pandangan berbeda yakni

“Pertama ada kepentingan negara dan bangsa yang lebih luas dibanding pengajuan AS-BW ke hadapan sidang, yaitu terganggunya program negara dalam pemberantasan korupsi. Kedua, yaitu membangun komunikasi kelembagaan penegak hukum bagi pemberantasan korupsi, bukan sebaliknya yang justru menciptakan stigma kelembagaan penegak hukum”¹⁵⁴

Selanjutnya akan dibahas mengenai pertimbangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara tersebut serta kelayakan alasan-alasan tersebut. *Pertama*, adanya alasan filosofis yaitu terjadinya kegaduhan publik karena terganggunya harmonisasi antar-institusi penegak hukum. Seperti kronologis yang dibahas sebelumnya, perkara ini tidak lepas dari konflik tersirat antar institusi Polri

¹⁵² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-XIV/2016, hal. 16.

¹⁵³ Seponering “Demi Kepentingan Umum” parameter yang tak jelas, Tersedia di laman : <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56e2785c2867c/seponering-demi-kepentingan-umum--parameter-yang-tak-jelas> diakses tanggal 21 Februari 2017

¹⁵⁴*Ibid.*,

dan KPK. Bermula dengan pencalonan Budi Gunawan oleh Presiden Joko Widodo sebagai kandidat tunggal Kapolri. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) kemudian mengumumkan Budi Gunawan sebagai tersangka korupsi saat ia menjabat Kepala Biro Pembinaan Karier Deputy Sumber Daya Manusia Polri dan jabatan lainnya di kepolisian. Selepas ditetapkannya Budi Gunawan sebagai tersangka, dua pimpinan KPK yakni Abraham Samad dan Bambang Widjojanto terjerat perkara hukum. Dapat dirasakan perselisihan yang terjadi antar dua institusi ini dimana pejabat dari masing-masing institusi terjerat perkara hukum. Isu kriminalisasi mencuat terutama terhadap perkara yang menjerat dua pimpinan KPK tersebut.

Dapat dipahami perkara yang menjerat baik Budi Gunawan maupun Abraham Samad dan Bambang Widjojanto merupakan sumbu yang membuat tidak harmonisnya dua institusi ini. Akan tetapi, perkara hukum yang menjerat pejabat kedua institusi ini tidak lebih sebagai masalah hukum biasa saja yang tentunya dapat diselesaikan sesuai koridor hukum yang berlaku. Hal ini ditinjau dari upaya praperadilan yang diajukan oleh Budi Gunawan terhadap status tersangka yang ditetapkan oleh KPK. Pada akhirnya pengadilan memutuskan penetapan tersangka tersebut tidak sah, sekalipun muncul kontroversi terhadap putusan tersebut. Namun seyogyanya, isu kriminalisasi yang melanda dua pimpinan KPK tersebut dapat juga diselesaikan melalui proses peradilan tanpa adanya *privilege* tertentu. Sehingga menurut hemat penulis, tidak harmonisasinya dua institusi Polri-KPK akibat proses hukum kepada pihak-pihak dari masing-masing institusi belum mencapai tahap yang memprihatinkan. Dalam artian proses hukum di Pengadilan menjadi opsi yang tepat penyelesaian perkara hukum. Sehingga alasan seponering tersebut dirasa belum layak untuk menjadi pertimbangan dalam pengesampingan perkara. Bahkan yang

muncul hanyalah perlakuan yang berbeda dan istimewa terhadap perkara yang menjerat dua pimpinan KPK tersebut.

Kedua, adanya alasan sosiologis yakni karena terganggunya pemberantasan korupsi sebab tersangka adalah tokoh dan aktivis yang diakui luas oleh masyarakat. Hal ini tentu terkait dengan kapasitas Abraham Samad dan Bambang Widjojanto sebagai pimpinan KPK. Terlibatnya dua pimpinan KPK tersebut dalam suatu perkara hukum dianggap dapat mengganggu upaya pemberantasan korupsi. Harus diakui KPK telah menjadi lokomotif dalam upaya pemberantasan korupsi bersama Polri dan Kejaksaan. Namun institusi Polri dan Kejaksaan memiliki kedudukan yang sama dengan KPK sebagai institusi penegak hukum dalam memberantas korupsi. Terkait dengan kedudukan Abraham Samad dan Bambang Widjojanto sebagai pimpinan KPK, tentu muncul kekhawatiran dari publik akan terhambatnya kinerja KPK.

Merujuk pada Pasal 32 ayat 2 Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang KPK disebutkan jika pimpinan KPK menjadi tersangka maka harus diberhentikan sementara yang diputuskan oleh Presiden. Namun, sebelum adanya putusan pemberhentian sementara tersebut, kedua pimpinan KPK ini telah mengundurkan diri setelah ditetapkan jadi tersangka. Akan sulit pastinya bagi pejabat fungsional tertentu untuk menjalankan tugasnya secara maksimal sementara harus menjalani proses hukum. Dalam kondisi tersebut tentu dapat menghambat kinerja KPK untuk memberantas korupsi. Akan tetapi, Abraham Samad dan Bambang Widjojanto telah mengundurkan diri sehingga statusnya tidak lagi sebagai pimpinan KPK. Dan terhadap posisi pimpinan yang kosong tersebut saat itu telah digantikan oleh Indriyanto Seno Aji dan Taufiqurrahman Ruki sebagai pelaksana tugas sementara pimpinan KPK. Sehingga situasi internal KPK yang membutuhkan lima pimpinan

dapat berjalan sebagaimana mestinya. Menurut hemat penulis, ditinjau dari keadaan KPK saat itu sepertinya tidak begitu menunjukkan adanya gangguan pemberantasan korupsi. Hal ini juga sejalan dengan pendapat Chairul Huda

“Deponering perkara, hanya bisa dilakukan kalau ada kepentingan bangsa dan negara yang lebih besar. Dalam kasus ini tidak ada kepentingan negara yang lebih besar yang bisa mengesampingkan kasus Samad dan Bambang Widjojanto. Hal ini sedikit berbeda dengan kasus Chandra Hamzah dan Bibit Samad Rianto, lasus Chandra dan Bibit bisa dideponering karena saat itu mereka masih menjabat. Berbeda dengan Samad dan Bambang yang sejak dikeluarkannya perpu pemberhentian sudah tidak menjabat dan oleh karenanya tidak ada lagi kepentingan negara dalam hal ini lembaga KPK.”¹⁵⁵

Ketiga, adanya alasan yuridis yakni dalam rangka untuk mewujudkan kepastian hukum. Menurut penulis, kepastian hukum hanya dapat diperoleh melalui proses peradilan sampai keluarnya putusan yang *inkracht*. Bukan melalui penetapan pengesampingan perkara yang menunjukkan bahwa perkara pidana tersebut memiliki bukti yang cukup dan layak untuk dilimpahkan ke pengadilan. Akan tetapi proses hukum tersebut tidak dilanjutkan dan dikesampingkan oleh Jaksa Agung karena adanya kepentingan umum. Sehingga penetapan pengesampingan perkara tersebut hanya memberikan kepastian hukum kepada tersangka bukan kepada korban tindak pidana. Oleh karenanya, tidak tepat untuk menganggap pengesampingan perkara tersebut sebagai upaya untuk mewujudkan kepastian hukum dalam proses beracara pidana.

Dari analisis ketiga alasan tersebut serta pendapat para pejabat di Kejaksaan dan ahli hukum. Maka keputusan untuk mengesampingkan perkara terhadap

¹⁵⁵ Pakar curigai kepentingan pribadi Jaksa Agung yang deponering Kasus Samad dan BW <http://nasional.harianterbit.com/nasional/2016/02/09/55885/43/25/Pakar-Curigai-Kepentingan-Pribadi-Jaksa-Agung-Yang-Deponering-Kasus-Samad-dan-BW> diakses 13 Februari 2017

Abraham Samad dan Bambang Widjojanto belum menunjukkan terganggunya kepentingan umum secara nyata yakni kepentingan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Oleh karenanya, terhadap keputusan tersebut banyak mendapatkan kritikan dari publik terkait urgensi dan pertimbangannya. Beberapa pihak kemudian merasa dirugikan dengan ditetapkannya pengesampingan tersebut yang menganggap sebagai bentuk ketidakadilan. Pihak-pihak yang merasa dirugikan tersebut melakukan permohonan praperadilan, diantaranya diajukan oleh tim hukum dari Suryadharma Ali dan O.C Kaligis yang melakukan permohonan tersebut.¹⁵⁶ Seperti yang diketahui O.C Kaligis dan Suryadharma Ali merupakan terpidana perkara korupsi yang dijerat oleh KPK.

Pihak-pihak yang akan melakukan gugatan terhadap keputusan pengesampingan perkara terhadap Abraham Samad dan Bambang Widjojanto juga dilakukan oleh berbagai LSM.¹⁵⁷ Mereka menggugat keputusan Jaksa Agung mendeponir kasus Abraham dan Bambang melalui tiga jalur, yakni praperadilan, PTUN, dan MK. Dalam bab selanjutnya akan dianalisis lebih lanjut terkait mekanisme hukum untuk menggugat keputusan pengesampingan perkara tersebut melalui praperadilan, PTUN, MK dan juga untuk mencabut kembali keputusan tersebut oleh Jaksa Agung.

¹⁵⁶Hakim Putuskan Tidak Terima Praperadilan Deponering AS dan BW
<<http://www.cnnindonesia.com/nasional/20160323172433-12-119347/hakim-putusan-tidak-terima-praperadilan-deponering-as-dan-bw/>> diakses pada 4 Februari 2017

¹⁵⁷ LSM tersebut antara lain Ikatan Sarjana dan Profesi Kepolisian (ISPP), Indonesia Police Watch (IPW), Keluarga Besar Putra-Putri Polri (KBPPP), Perhimpunan Pengacara Pengawal Konstitusi (PMHI), dan Peduli, Kejujuran (Pijar). Lihat, Penggugat Deponering Sok Tahu Hukum <<http://nasional.kompas.com/read/2016/03/07/16290481/Kuasa.Hukum.Bambang.Widjojanto.Penggugat.Deponering.Sok.Tahu.Hukum>> diakses pada 4 Februari 2017

2. Aspek-Aspek Dalam Penetapan Pengesampingan Perkara oleh Jaksa Agung

Dengan melihat kewenangan pengesampingan perkara tersebut dalam penegakan hukum di Indonesia, maka diperlukan suatu pelaksanaan yang bersifat objektif, proporsional, dan transparan. Isu yang terus bermunculan terkait dengan *seponering* yang dilaksanakan oleh Jaksa Agung akan selalu menimbulkan perdebatan mengingat tidak adanya parameter yang jelas terkait kepentingan umum. Sekaligus juga tidak ada prosedur dan mekanisme yang jelas dalam pengesampingan perkara itu sendiri. Oleh karena itu, penulis memberikan pandangan terkait beberapa aspek penting dalam penetapan pengesampingan perkara demi kepentingan umum, sebagai berikut :

1. Ruang lingkup dan indikator kepentingan umum

Menyadari bahwa elemen terpenting dalam pengesampingan perkara ialah aspek kepentingan umum perkara tersebut. Namun diakui, luasnya ruang lingkup kepentingan umum ini menjadikan idealitas pengkonstruksian elemen tersebut menjadi tidak mudah. Di sisi lain dalam menganalisis dan menilai kategori kepentingan umum tidak dapat dapat diserahkan begitu saja oleh aparat penegak hukum yakni kejaksaan karena akan menghilangkan objektivitas kepentingan umum itu sendiri. Dalam penjelasan bab sebelumnya bahwa salah satu pertimbangan dalam menilai kepentingan umum dapat melalui landasan konstitusional itu sendiri. Pembukaan UUD 1945 dan pasal-pasal dalam UUD 1945 merupakan manifestasi dari cita-cita negara hukum yang berusaha untuk melindungi kepentingan umum yakni kepentingan negara dan kepentingan masyarakat luas.

Dalam menilai kepentingan umum yakni kepentingan negara dan masyarakat luas tersebut juga harus dilihat secara objektif. Bahwa kepentingan umum dipertimbangkan melalui besarnya potensi dampak negatif yang dapat ditimbulkan dari penuntutan perkara pidana. Dampak negatif yang dapat ditimbulkan tersebut terhadap pertahanan dan keamanan negara, ketertiban masyarakat luas, dan keberlanjutan kehidupan bersama yang kondusif. Sehingga pejabat negara harus memutuskan melalui kewenangan *seponering* tersebut untuk tidak melakukan penuntutan.

Salah satu undang-undang yang dapat menjadi rujukan terkait kepentingan umum ialah Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 23 menyatakan :

“Diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi :.... D. pengambilan Keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnansi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.”

Dalam penjelasan pasal 23 tersebut menyatakan :

“Yang dimaksud dengan “kepentingan yang lebih luas” adalah kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, penyelamatan kemanusiaan dan keutuhan negara, antara lain: bencana alam, wabah penyakit, konflik sosial, kerusuhan, pertahanan dan kesatuan bangsa.”

Pasal tersebut dapat menjadi rujukan bagi Undang-Undang Kejaksaan dalam menjelaskan kepentingan umum itu sendiri. Kepentingan umum harus dijelaskan secara rinci dan jelas seperti halnya “kepentingan yang lebih luas” dalam pelaksanaan diskresi. Selanjutnya apabila dibandingkan dengan negara yang menerapkan asas oportunitas secara menyeluruh seperti di Belanda. Maka penerapan penghentian penuntutan dengan alasan kebijaksanaan atau *beleidsepot* dapat dilakukan dengan berbagai pertimbangan. Salah satu pertimbangan

beleidsepot tersebut karena adanya kepentingan negara yang hampir sama dengan pengesampingan perkara demi kepentingan umum.¹⁵⁸ Penghentian penuntutan dengan alasan kebijakan (*beleidsepot*) dalam sistem penuntutan di Belanda pada umumnya hampir sama dengan negara-negara lain yang menganut asas oportunitas. Seperti di Inggris dengan lembaga CPS (*Crown Prosecution Service*) sebagai lembaga penuntutan memiliki kewenangan diskresi yang luas. Adapun sebagai perbandingan penghentian penuntutan dengan alasan kebijakan dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 2
Penerapan Penghentian Penuntutan dengan Alasan Kebijakan di Inggris dan Belanda

Perihal	Inggris	Belanda
Jenis	<i>Public Interest Ground</i> yang merupakan tahapan dimana penuntut umum dapat mempertimbangkan untuk tidak melakukan penuntutan dengan alasan kebijakan. Penuntut umum hanya bisa sampai ke tahap ini setelah melalui tahap <i>Evidential Ground</i>	<i>Beleidsepot</i> atau penghentian penuntutan dengan alasan kebijakan. Diterapkan dengan bersyarat atau tanpa syarat
Syarat	<ul style="list-style-type: none"> - Pengadilan kemungkinan memberikan hukuman denda; - Usia tersangka terlalu muda atau terlalu tua; - Tindak pidana terjadi karena kesalahpahaman - Kejahatan bersifat ringan - Pelaku memiliki peran kecil dalam tindak pidana 	<ul style="list-style-type: none"> - Kejahatannya merupakan kejahatan ringan; - Keterlibatan tersangka dalam tindak pidana tergolong kecil; - Usia tersangka terlalu muda atau terlalu tua; - Tersangka pada saat itu telah dihukum untuk tindak pidana lain; - Kejahatan yang terjadi telah

¹⁵⁸Peter J.P. Tak, 2008, *The Dutch Criminal Justice System*. Nijmegen: Wolf Legal Publisher, hal. 82.

	<ul style="list-style-type: none"> - Penuntutan akan berdampak pada kesehatan fisik dan mental pelaku - Tersangka membayar kerugian atau kompensasi dari kejahatan yang dilakukan - Penuntutan akan berdampak pada keamanan negara dan hubungan internasional 	<p>memberikan dampak <i>negative</i> terhadap tersangka sendiri (yakni tersangka menjadi korban atas kejahatan yang dilakukannya);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kondisi kesehatan tersangka; - Penuntutan akan bertentangan dengan kepentingan negara (misal keamanan negara, perdamaian dan ketertiban); - Tersangka telah membayar kompensasi.
--	--	---

Mekanisme penghentian penuntutan dengan alasan kebijaksanaan ini juga diadopsi dalam Rancangan Undang-Undang KUHAP. Dimana mekanisme penghentian penuntutan dengan adanya beberapa pertimbangan yang salah satunya juga adanya kepentingan umum. Untuk memberikan gambaran, dapat dilihat perbedaan pengesampingan perkara dalam UU Nomor 16 Tahun 2004 dan penghentian penuntutan demi kepentingan umum dalam RUU KUHAP dalam tabel berikut :

Tabel 3

Perbedaan pengesampingan perkara dalam UU Nomor 16 Tahun 2004 dan penghentian penuntutan demi kepentingan umum dalam RUU KUHAP 2013

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004	RUU KUHAP 2013
Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004	Pasal 42 ayat 2 RUU KUHAP
Jaksa Agung	Penuntut Umum

Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum	Menghentikan penuntutan demi kepentingan umum dan/atau alasan tertentu
Adanya kepentingan umum, yakni kepentingan bangsa, dan negara dan/atau masyarakat luas.	Adanya kepentingan umum dan/atau alasan tertentu. Kewenangan tersebut dapat dilaksanakan jika : a. tindak pidana yang dilakukan bersifat ringan; b. tindak pidana yang dilakukan diancam dengan pidana penjara paling lama 4 (empat tahun); c. tindak pidana yang dilakukan hanya diancam dengan pidana denda; d. umur tersangka pada waktu melakukan tindak pidana di atas 70 (tujuh puluh) tahun; dan/atau e. kerugian sudah diganti.
Tidak terdapat pertanggungjawaban	Dalam hal penuntut umum menghentikan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), penuntut umum wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada kepala kejaksaan tinggi setempat melalui kepala kejaksaan negeri setiap bulan.

Apabila ditinjau dari mekanisme *beleidsepot* di Belanda dan juga penghentian penuntutan demi kepentingan umum dalam RUU KUHAP. Terdapat salah satu pertimbangan dimana kewenangan untuk tidak melakukan penuntutan yakni kejahatan atau tindak pidana bersifat ringan. Tentunya hal ini baik dengan melihat realitas hukum saat ini. Seperti halnya kasus nenek minah yang mencuri tiga

buah kakao dan dihukum 1 bulan dengan masa percobaan 3 bulan.¹⁵⁹ Apabila dilihat dari skala kesalahannya dan kerugian kepada korban tentu perkara ini tidak layak untuk dilimpahkan ke pengadilan. Bahkan perkara-perkara kecil dapat dikatakan dapat mengganggu kepentingan umum karena menghilangkan proporsionalitas keadilan dalam penegakan hukum. Selanjutnya sangat diperlukan agar penjelasan kepentingan umum dijelaskan secara rinci agar kewenangan tersebut dapat menghadirkan rasa kepastian hukum.

2. Badan kekuasaan negara dalam penetapan pengesampingan perkara

Sesuai dengan penjelasan pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 bahwa Jaksa Agung harus memperhatikan saran dan pendapat badan kekuasaan negara dalam memberikan penetapan pengesampingan perkara. Adapun penjelasan pasal tersebut yakni :

“...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.”

Uraian penjelasan pasal tersebut menunjukkan bahwa kewenangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara harus juga mempertimbangkan saran dari badan kekuasaan negara. Apabila hal ini dapat berjalan sesuai penjelasan pasal tersebut maka akan menjadi mekanisme dalam membatasi dan mengawasi kewenangan Jaksa Agung. Akan tetapi, belum terdapat penjelasan yang spesifik terkait badan-badan kekuasaan negara tersebut. Hal ini menunjukkan banyak

¹⁵⁹ Mencuri 3 buah kakao nenek minah dihukum 1 bulan 14 hari diakses di : <https://news.detik.com/berita/1244955/mencuri-3-buah-kakao-nenek-minah-dihukum-1-bulan-15-hari>

ketidakjelasan dalam penjelasan pasal 35 huruf c sehingga tidak memberikan kepastian hukum dalam penerapannya.

Apabila merujuk pada kajian tentang kekuasaan negara dapat dilihat pada teori kekuasaan negara Baron de Montesquieu yang dikenal dengan *Trias Politica*.¹⁶⁰ Kekuasaan-kekuasaan negara dipisahkan menjadi kekuasaan eksekutif yakni kekuasaan pelaksana undang-undang, kekuasaan legislatif yakni kekuasaan pembuat undang-undang, dan kekuasaan yudikatif yakni kekuasaan mengadili.¹⁶¹ Beranjak dari pandangan tersebut maka badan-badan kekuasaan negara sesuai penjelasan pasal tersebut ialah lembaga atau badan negara yang bertugas menjalankan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dihubungkan dengan prinsip pembagian kekuasaan negara sesuai dengan mandat Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam UUD 1945 beserta perubahannya, maka yang dimaksud 'badan-badan kekuasaan negara' adalah lembaga-lembaga negara yang wewenangnya meliputi kekuasaan-kekuasaan negara yakni kekuasaan eksekutif yaitu Presiden dan Wakil Presiden, kekuasaan legislatif yaitu DPR dan DPD, kekuasaan yudikatif yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Penggunaan istilah 'badan-badan kekuasaan negara' dalam wewenang Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum kurang tepat, karena membatasi Jaksa Agung dalam memilih lembaga negara apa "...yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut" sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Pasal 35 huruf c UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

¹⁶⁰ Pembagian kekuasaan itu kedalam tiga pusat kekuasaan yang oleh Emmanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politika (Tri = tiga; As = poros (pusat); Politika = Kekuasaan) atau Tiga Pusat/Poros Kekuasaan Negara. Lihat Moh. Mahfud Md, 2011, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hal. 124.

¹⁶¹ *Ibid.*,

Sebaiknya istilah 'badan-badan kekuasaan negara' tersebut diganti dengan istilah 'lembaga negara' saja, karena wewenang Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum diterapkan dalam rangka menjalankan kekuasaan eksekutif di bidang penegakan hukum pada tahap penuntutan, dimana menurut penulis tidak dapat diprediksikan perkara apa yang akan dikesampingkan di masa mendatang, yang akan mempunyai konsekuensi kepada 'lembaga negara' mana yang mempunyai hubungan dengan masalah dalam perkara tersebut yang harus diperhatikan saran dan pendapatnya oleh Jaksa Agung.

Istilah 'lembaga negara' menurut penulis lebih tepat digunakan karena cakupannya lebih luas dari pada 'badan-badan kekuasaan negara'. Di dalam istilah lembaga negara terdapat 2 (dua) unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan fungsi. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah isinya. Organ adalah status bentuknya, sedangkan fungsi adalah gerakan atau bagaimana bekerjanya wadah sesuai dengan maksud pembentukannya.¹⁶² Merujuk pada pendapat Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*, Hans Kelsen menyatakan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*", siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ,¹⁶³ artinya organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).

¹⁶² Raisul Muttaqien, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa) hal. 276.

¹⁶³ *Ibid.*, hal. 276-277.

3. Mekanisme dan prosedur dalam pengesampingan perkara

Mengingat dampak atau implikasi dalam penetapan seponering akan berdampak pada banyak pihak, maka mekanisme dan prosedur harus ditetapkan. Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa penetapan pengesampingan perkara harus dilaksanakan dengan memperhatikan saran dan pendapat badan kekuasaan negara. Akan tetapi dalam perundang-undangan tidak dijelaskan secara rinci yang dimaksud dengan badan kekuasaan negara tersebut. Dengan memperhatikan standar prosedural itu maka diharapkan penetapan pengesampingan perkara dapat dilakukan dengan prinsip objektivitas dan keterbukaan.

Lebih lanjut prosedur penetapan tersebut tidak dapat berjalan secara maksimal mengingat Jaksa Agung hanya diwajibkan untuk memperhatikan saran dan pendapat badan kekuasaan negara. Hal ini diterapkan dalam penetapan pengesampingan perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto, dimana Jaksa Agung meminta pendapat dari DPR. Adapun DPR dalam hal ini komisi III melalui Wakil Ketua Komisi III Desmond Mahesa memberikan komentar bahwa

“Komisi III menilai tak ada alasan kepentingan bagi kejaksanaan untuk mengesampingkan kasus Abraham dan Bambang. Sebab, keduanya tak lagi menjabat sebagai pimpinan KPK. Hal ini berbeda dengan kasus Chandra-Bibit yang masih menjabat sebagai pimpinan sehingga memiliki unsur kepentingan umum”¹⁶⁴

Akan tetapi pendapat tersebut tidak memiliki kedudukan memaksa dan mengikat keputusan Jaksa Agung. Jaksa Agung hanya diharuskan untuk memperhatikan saran dan pendapat dari badan kekuasaan negara. Oleh karenanya,

¹⁶⁴ DPR tolak deponering Abraham samad-bambang widjojanto, diakses di laman : <http://www.cnnindonesia.com/politik/20160211191059-32-110438/dpr-tolak-deponering-abraham-samad-bambang-widjojanto/>

dalam pembentukan perundang-undangan yang mengatur pengesampingan perkara ini. Diperlukan mekanisme atau prosedur yang jelas termasuk juga status yang mengikat dari pendapat badan kekuasaan negara. Sehingga dengan berlakunya hal ini penetapan pengesampingan perkara tidak hanya terpaku oleh pendapat Jaksa Agung yang cenderung subjektif. Keterlibatan pandangan dan pendapat dari *stakeholders* negara lainnya dalam penetapan tersebut dapat memberikan keterbukaan, objektivitas, dan transparansi. Hal ini dapat membantu dalam mewujudkan kepastian hukum dan menghindari penyalahgunaan wewenang.

4. Dampak Hukum Yang Ditimbulkan Dengan Tidak Adanya Instrumen Hukum Dalam Melakukan Perlawanan Terhadap Keputusan Pengesampingan Perkara Demi Kepentingan Umum

a. Instrumen Hukum yang Dapat Digunakan Dalam Melakukan Perlawanan

1. Gugatan Tata Usaha Negara terhadap Keputusan Pengesampingan Perkara Demi Kepentingan Umum

Pengesampingan perkara demi kepentingan umum merupakan kewenangan Jaksa Agung sehingga untuk menganalisis kewenangan pengesampingan perkara tersebut harus dilihat melalui kacamata hukum administrasi negara. Merujuk pada pernyataan Andi Zainal Abidin Farid, bahwa wewenang Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum berdasarkan asas oportunitas tersebut termasuk *beleidsvrijheid* atau kebebasan kebijaksanaan.¹⁶⁵ Kebebasan kebijaksanaan muncul dari adanya diskresi (*discretionary power*) yang memberikan kebebasan mengenai cara bagaimana kekuasaan itu dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu yang tidak ditentukan oleh undang-undang.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Andi Zainal Abidin Farid, *Op.Cit.*, hal. 88.

¹⁶⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, hal. 42.

Beleidsvrijheid lahir ketika pembuat undang-undang memberikan kewenangan kepada pejabat dalam melaksanakan kekuasaannya untuk melakukan inventarisasi dan mempertimbangkan berbagai kepentingan. Dari sifat kewenangannya, maka kewenangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara dapat dikategorikan sebagai wewenang atribusi yaitu wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber dari kepada undang-undang. Dalam hal ini ketentuan undang-undang yang mengatur kewenangan tersebut ialah Pasal 35 huruf c UU No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Konsekuensi dari wewenang atribusi, maka kekuatan mengikatnya tetap melekat pada jabatan Jaksa Agung.¹⁶⁷ Dengan demikian meskipun Jaksa Agung dari tahun ke tahun silih berganti, namun keputusan Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum tidak dapat dianulir oleh Jaksa Agung penggantinya, karena wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum melekat pada jabatan Jaksa Agung bukan pada *natuurlijkpersoon*-nya.¹⁶⁸ Dalam Pasal 35 huruf c UU Nomor 16 Tahun 2004 menyatakan “Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang: ... c. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.” Sehingga dapat dipahami bahwa undang-undang yang memberikan kewenangan tersebut tidak memberikan persyaratan atau tata cara kepada Jaksa Agung dalam menerapkan wewenang tersebut, maka wewenang Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum termasuk dalam kategori wewenang bebas, yakni :¹⁶⁹

¹⁶⁷ Sadjijono, 2011, *Bab-bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: LaksBangPRESSindo, hal. 54.

¹⁶⁸ *Ibid.*, hal. 55.

¹⁶⁹ *Ibid.*,

“wewenang badan atau pejabat pemerintahan (administrasi) dapat menggunakan wewenangnya secara bebas untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan, karena peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang tersebut.”

Adapun pendapat Adi Palebangan (Kasi Oharda Kejati Sulsel) terkait kewenangan pengesampingan perkara tersebut :¹⁷⁰

“Bahwa *seponering* harus dipahami sebagai bentuk diskresi yang merupakan kewenangan mutlak dari Jaksa Agung. Karena sifatnya sebagai diskresi maka penilaian kepentingan umum dalam melaksanakan kewenangan tersebut berdasarkan pertimbangan subjektif Jaksa Agung. Hal itu juga menimbulkan konsekuensi bahwa *seponering* tidak bisa dipermasalahkan karena diskresi tidak bisa dipidanakan”

Sementara pendapat Salahuddin (Kasi Penkum Kejati Sulsel) :¹⁷¹

“Kebijaksanaan dalam mengesampingkan perkara tersebut merupakan wewenang diskresi dari Jaksa Agung. Contoh diskresi lainnya seperti grasi yang diberikan oleh Presiden. Presiden tidak perlu menjelaskan alasan pemberian grasi tersebut karena pemberian itu merupakan kewenangan absolut dari jabatannya. Begitupun juga dengan *seponering* sebagai bentuk kewenangan jabatan Jaksa Agung, sekalipun hal itu memicu perdebatan namun seharusnya tidak dipermasalahkan lebih lanjut.”

Selanjutnya terkait dengan apakah terdapat upaya hukum dalam pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung. Beberapa kalangan yang menyatakan bahwa pengesampingan perkara dapat diajukan perlawanan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) oleh orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena dan merasa dirugikan oleh akibat hukum keputusan Jaksa Agung mengesampingkan perkara. Apabila ditinjau dari Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-undang No. 51 Tahun 2009

¹⁷⁰Wawancara disampaikan pada tanggal 2 Februari 2017.

¹⁷¹Wawancara disampaikan pada tanggal 27 Januari 2017.

Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dapat disimpulkan bahwa keputusan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi hukum tidak termasuk merupakan keputusan tata usaha negara, sehingga bukan merupakan objek PTUN sesuai dengan Pasal 2 huruf d UU Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu :

“Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini :

..d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang- Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana...”

Dari Pasal 2 huruf d Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menunjukkan bahwa tidak termasuk Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan :

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
- b. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
- c. Peraturan perundang-undang lain yang bersifat hukum pidana

Apabila ditinjau dari wewenang Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, maka secara jelas wewenang tersebut tidak diberikan melalui ketentuan KUHP dan KUHP. Wewenang tersebut diberikan melalui Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Undang-undang tersebut secara jelas menunjukkan kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga penuntutan dalam proses peradilan pidana, sehingga UU No. 16 Tahun 2004 merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat hukum pidana. Lebih lanjut keputusan Jaksa Agung yang diberikan melalui undang-undang tersebut untuk mengesampingkan perkara merupakan keputusan yang

bersifat pidana. Hal ini dikarenakan keputusan Jaksa Agung tersebut telah menghentikan proses hukum pidana dengan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Oleh karenanya, keputusan pengesampingan perkara tidak termasuk dalam Keputusan Tata Usaha Negara.

Dengan tidak termasuknya keputusan pengesampingan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung sebagai keputusan tata usaha negara. Maka keputusan tersebut tidak dapat dijadikan objek sengketa yang dapat diselesaikan dalam lingkup peradilan tata usaha negara. Sesuai dengan Pasal 1 ayat 10 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan :

“Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Hal ini juga untuk mempertegas bahwa keputusan pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung sebagai keputusan bersifat pidana, keputusan yang bersifat pidana tersebut tidak ubahnya sesuai dengan keputusan dalam lingkup hukum acara pidana yang sifatnya yudisial. Apabila kemudian keputusan *seponering* dapat dilakukan gugatan dalam lingkup peradilan tata usaha negara maka keputusan yang berdasarkan hukum acara pidana seperti penghentian penuntutan yang dilakukan penuntut umum dapat juga dilakukan gugatan. Begitupun juga bagi keputusan kepolisian dalam mengeluarkan penghentian penyidikan. Hal ini tentu tidak sesuai dalam mewujudkan independensi dalam proses beracara pidana, sehingga keputusan yang dikeluarkan berdasarkan hukum acara pidana tidak dapat diintervensi atau dicampuradukkan dalam konteks peradilan tata usaha negara.

2. Permohonan Praperadilan terhadap Keputusan Pengesampingan Perkara Demi Kepentingan Umum.

Selanjutnya dalam proses beracara pidana, penulis tidak menemukan adanya upaya hukum terhadap keputusan pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung. Hal ini juga membantah beberapa kalangan yang melakukan permohonan praperadilan terhadap keputusan *seponering* kepada Abraham Samad dan Bambang Widjojanto,¹⁷² keputusan tersebut dianggap telah merugikan pemohon. Seperti yang diketahui pengesampingan perkara tidak termasuk dalam kompetensi praperadilan sesuai dengan Pasal 77 KUHAP. Hal ini juga dibuktikan terhadap permohonan para pihak tersebut yakni Suryadharma Ali dan O.C Kaligis, Hakim Pengadilan Jakarta Selatan menyatakan putusan bahwa permohonan praperadilan dari pemohon tidak dapat diterima.¹⁷³ Adapun pendapat Jaksa Agung M. Prasetyo terkait permohonan praperadilan tersebut :

“Seperti saya katakan *deponering* itu bukan bagian dari hukum acara, yang bisa dipraperadilan itu hukum acara. Ini untuk mengingatkan kembali ke semua pihak bahwa *deponering* itu adalah keputusan final yang dikeluarkan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum”¹⁷⁴

Selanjutnya pendapat Salahuddin (Kasi Penkum Kejati Sulsel) terkait upaya hukum melalui permohonan praperadilan, sebagai berikut :¹⁷⁵

“keputusan Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dengan putusan hakim merupakan dua hal yang berbeda.

¹⁷² Lihat Praperadilan Depnering AS-BW tidak dapat diterima

<<https://www.merdeka.com/peristiwa/praperadilan-deponering-as-bw-tidak-dapat-diterima-sda-cs-banding.html>> diakses pada 4 Februari 2017

¹⁷³Gugatan Praperadilan Tidak Berdasar

<<http://nasional.kompas.com/read/2016/03/08/16082701/Pengamat.Hukum.Gugatan.Praperadilan.atas.Keputusan.Deponering.Tidak.Berdasar>> diakses pada 5 Februari 2017

¹⁷⁴ Jaksa Agung Senang Praperadilan AS dan BW Ditolak <<https://www.merdeka.com/peristiwa/jaksa-agung-senang-praperadilan-deponering-as-dan-bw-ditolak.html>> diakses pada 5 Februari 2017

¹⁷⁵ Wawancara disampaikan pada tanggal 27 Januari 2017.

Pengesampingan perkara demi kepentingan umum merupakan wewenang Jaksa Agung, sedangkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap merupakan produk pengadilan. Dalam putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap ini masih dapat diajukan upaya hukum luar biasa Peninjauan Kembali sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 263 KUHAP, hal yang tidak dimungkinkan dalam penyampingan perkara demi kepentingan umum.”

3. Permohonan Uji Materi Undang-Undang (*Judicial Review*) ke Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016 dapat memberikan perspektif baru dalam penerapan pengesampingan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung. Permohonan pengujian undang-undang (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi dilakukan oleh Irwansyah Siregar dan Dedi Nuryadi. Adapun kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon merupakan narapidana terhadap kasus pencurian sarang burung wallet di Bengkulu. Saat penangkapan terjadi penganiayaan yang diduga dilakukan oleh Novel Baswedan saat masih menjadi pejabat kepolisian. pemohon Irwansyah Siregar menerima tembakan hingga mengalami cacat di bagian kaki.¹⁷⁶

Adapun terhadap perkara penganiayaan yang dilakukan oleh Novel Baswedan yang saat ini menjadi penyidik di KPK telah diberikan SKP2 oleh Jaksa. Akan tetapi SKP2 tersebut dinyatakan tidak sah oleh Pengadilan Negeri Bengkulu setelah melalui upaya praperadilan yang dilakukan oleh pemohon. Terhadap putusan pengadilan tersebut, Jaksa Agung berencana untuk mengesampingkan perkara Novel Baswedan. Sehingga para pemohon merasa hak konstitusionalnya

¹⁷⁶ MK Kabulkan Sebagian Uji Materi Ketentuan Deponering
<<http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/01/11/ojm5aw335-mk-kabulkan-sebagian-uji-materi-ketentuan-deponering>> diakses pada 3 Februari 2017

dapat dirugikan apabila keputusan tersebut dikeluarkan oleh Jaksa Agung berdasarkan Pasal 35 huruf c Undang-Undang 16 Tahun 2004.¹⁷⁷

Dapat dipahami permohonan uji materi undang-undang (*judicial review*) tersebut lebih ditekankan kepada peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan terhadap pengesampingan perkara tersebut. Secara substansi *judicial review* bukanlah bentuk upaya perlawanan terhadap suatu keputusan pengesampingan perkara. Dikarenakan perkara Novel Baswedan belum dikesampingkan oleh Jaksa Agung yang menjadi dasar dari permohonan tersebut. Akan tetapi, permohonan uji materi ini patut diapresiasi karena merupakan bentuk untuk memperoleh keadilan bagi pihak yang akan dirugikan dari keputusan tersebut.

Dalam permohonan pengujian Pasal 35 huruf C Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, para pemohon mengajukan permohonan primair agar dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi bahwa pasal *a quo* bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Selanjutnya permohonan subsidair agar frasa frasa “mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan merupakan pelaksanaan atas asas oportunitas yang hanya dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai

¹⁷⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, hal. 4-6.

hubungan dengan masalah tersebut”¹⁷⁸. Adapun Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 29/PUU-XIV/2016 terkait permohonan pengujian pasal *a quo*, sebagai berikut :¹⁷⁹

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan frasa “mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan merupakan pelaksanaan atas asas oportunitas yang hanya dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut” dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 nomor 67 dan Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 4401) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut”
3. Menolak permohonan para pemohon untuk selain dan selebihnya
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, memberikan konsekuensi hukum terhadap kewenangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. *Pertama*, kewenangan dalam pasal *a quo* tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan mempunyai kekuatan hukum mengikat. *Kedua*, adanya penafsiran dari Mahkamah Konstitusi dalam penjelasan pasal *a quo*, yakni dalam frasa “*mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan merupakan pelaksanaan atas asas oportunitas yang hanya dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai*

¹⁷⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, hal. 25.

¹⁷⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, hal. 25.

hubungan dengan masalah tersebut". Frasa tersebut diubah dan dimaknai oleh Mahkamah Konstitusi "*Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut*".

Penjelasan Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan menyatakan, "*setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut*", saran dan pendapat dari badan kekuasaan negara *a quo* seakan tidak mengikat. Kewenangan melakukan *seponering* benar-benar menjadi suatu kewenangan penuh yang dapat diambil oleh Jaksa Agung. Mahkamah menilai kewenangan tersebut sangat rentan untuk diartikan sesuai kepentingan Jaksa Agung.¹⁸⁰ Oleh karena itu, Mahkamah perlu memberi penafsiran terhadap Penjelasan Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan sepanjang frasa "*setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut*" harus dimaknai, "*Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut*".¹⁸¹

Dengan adanya tafsiran tersebut, maka kemudian ada ukuran yang jelas dan ketat dalam penggunaan kewenangan *seponering* oleh Jaksa Agung. Sebelumnya frasa "*setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut*" tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena Jaksa Agung dapat mempertimbangkan ataupun

¹⁸⁰ Kewenangan *Seponering* Jaksa Agung Diperketat
<<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=13535#.WI7nfzjD7Yg>>
diakses pada 21 Januari 2017

¹⁸¹ *Ibid.*,

tidak saran dan pendapat badan-badan kekuasaan negara tersebut. Dengan adanya penafsiran dari Mahkamah Konstitusi, maka Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat tersebut sebelum memberikan keputusan untuk mengesampingkan perkara. Walaupun kemudian tidak ada penjelasan lebih spesifik terkait badan-badan kekuasaan negara yang dimaksud.

4. Mencabut Keputusan Pengesampingan Perkara Demi Kepentingan Umum oleh Jaksa Agung

Ditinjau dari dua prosedur hukum baik dari segi peradilan tata usaha negara maupun hukum acara pidana, maka dapat disimpulkan tidak ditemukan adanya mekanisme untuk melakukan upaya hukum terhadap pengesampingan perkara tersebut. Sekalipun terdapat upaya pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan *seponering* Jaksa Agung tersebut. Akan tetapi, secara substansi upaya *judicial review* lebih mengarah kepada peraturan yang mengatur kewenangan tersebut bukan sebagai bentuk perlawanan terhadap keputusan *seponering*. Walaupun kemudian dengan adanya *judicial review* tersebut Mahkamah Konstitusi telah memutuskan untuk memberikan pembatasan dalam prosedur penerapan kewenangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.

Oleh karena itu tidak ditemukan adanya dasar atau formulasi hukum untuk melakukan perlawanan terhadap keputusan pengesampingan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung. Lalu kemudian menjadi pertanyaan apakah keputusan pengesampingan perkara tersebut dapat dicabut dan dibuka lagi oleh Jaksa Agung dengan adanya pertimbangan-pertimbangan tertentu, sehingga

perkara pidana tersebut dapat dilanjutkan kembali. Untuk menjawab hal ini, dalam wawancara penulis dengan Adi Palebangan (Kasi Oharda Kejati Sulsel) memberikan keterangan :¹⁸²

“*Seponering* tidak bisa dibuka kembali seperti halnya Surat Keterangan Penghentian Penuntutan yang didasari dengan alasan subjektif dan objektif yang bersifat yuridis. Misalnya SKP2 dapat dicabut dan kasus dilanjutkan kembali setelah ditemukan bukti baru (*novum*). Sementara *seponering* didasari oleh pertimbangan adanya kepentingan umum yang lebih bersifat non-yuridis sehingga keputusan pengesampingan perkara tersebut bersifat final dan tidak dapat dibuka kembali.”

Hal ini juga didukung oleh pendapat Jaksa Agung Basrief Arief terhadap pengesampingan perkara Bibit-Chandra.

“Deponering terhadap Bibit-Chandra tidak dapat dicabut kendati nantinya ada fakta hukum baru dari penyidikan Anggoro Widjojo, sehingga keputusan ini bersifat final”¹⁸³

Adapun pendapat Darmono sebagai mantan Plt. Jaksa Agung

“Secara perspektif tindakan hukum Jaksa Agung RI untuk mencabut kembali atas ketetapan *seponering* ini sangat kecil kemungkinan terjadi atau dilakukan oleh Jaksa Agung RI. Karena tindakan pencabutan kembali atas ketetapan (pengesampingan perkara demi kepentingan umum) akan bertentangan dengan salah satu prinsip dalam penegakkan hukum yaitu adanya kepastian hukum disamping prinsip kebenaran dan keadilan.”¹⁸⁴

Dari pendapat tersebut maka telah jelas keputusan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara pidana tidak dapat dibuka kembali. Seperti penjelasan sebelumnya kekuatan mengikat keputusan tersebut tetap melekat pada jabatan Jaksa Agung. Dengan demikian meskipun Jaksa Agung dari tahun ke tahun silih

¹⁸² Wawancara disampaikan pada tanggal 2 Februari 2017

¹⁸³ <http://www.beritasatu.com/hukum/165190-jaksa-agung-deponeering-bibitchandra-bersifat-final.html>

¹⁸⁴ Darmono, 2013, *Penyampingan Perkara Pidana Seponering Dalam Penegakan Hukum*, Solusi Publishing, hal. 87.

berganti, namun keputusan Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum tidak dapat dianulir oleh Jaksa Agung penggantinya, karena wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum melekat pada jabatan Jaksa Agung bukan pada *natuurlijkpersoon*-nya.¹⁸⁵

Keputusan *seponering* tentu berbeda dengan Surat Keterangan Penghentian Penuntutan yang dapat dibuka kembali dengan adanya alasan tertentu, misalnya ditemukan bukti baru (*novum*). Sehingga SKP2 tersebut dapat dicabut dan perkara kembali dilanjutkan. Begitupun juga SKP2 dapat dianulir apabila terdapat putusan praperadilan yang menolak penghentian penuntutan tersebut. Hal ini juga didukung dengan fakta bahwa belum ada keputusan pengesampingan perkara yang kembali dibuka dan perkaranya dilanjutkan.

b. Dampak yang diimbulkan dengan tidak adanya instrumen hukum untuk melakukan perlawanan

Pembahasan sebelumnya telah menunjukkan bahwa dari berbagai instrumen hukum yang tersedia, tidak ditemukan adanya instrumen hukum untuk melakukan perlawanan terhadap keputusan *seponering* tersebut. Dengan tidak memungkinkannya keputusan *seponering* tersebut untuk dibuka kembali dan tidak adanya mekanisme hukum untuk melakukan perlawanan. Maka secara logis salah satu dampak hukum yang ditimbulkan ialah keputusan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum bersifat final dan mengikat (*final and binding*). Sifat final atau akhir disini menunjukkan bahwa keputusan tersebut memiliki kekuatan hukum tetap setelah ditetapkan oleh Jaksa Agung dan

¹⁸⁵ Lihat Sadjijono, 2011, *Bab-bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: LaksBangPRESSindo, hal. 54.

tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sementara maksud mengikat disini menunjukkan bahwa keputusan pengesampingan perkara tersebut berlaku bagi pihak-pihak yang terlibat dalam hal ini pelaku dan korban dalam perkara yang dikesampingkan tersebut.

Dengan sifat final dan mengikat dari keputusan tersebut maka akan menimbulkan dampak lain yakni tertutupnya peluang bagi para pencari akses keadilan (*access to justice*) terhadap perkara yang dikesampingkan tersebut. Hal ini tentu berkaitan dengan para korban tindak pidana yang perkaranya telah dikesampingkan tersebut. Dalam suatu tindak pidana, korban adalah pihak yang dirugikan oleh pelaku kejahatan baik materil maupun inmateril, hal ini sangat berpengaruh terhadap kondisi psikologi korban tersebut belum lagi pada proses peradilan yang rumit membuat korban menjadi pihak yang sangat dirugikan terhadap pelaku kejahatan.¹⁸⁶ Pihak korban adalah mereka yang menderita fisik, mental sosial, sebagai akibat tindakan jahat mereka yang mau memenuhi kepentingan diri sendiri atau pihak yang menderita.¹⁸⁷ Para korban kejahatan memiliki hak-hak yang harus dipenuhi atau dijaga yakni hak atas perlakuan sama didepan hukum, hak atas keadilan dan hak atas resparasi (pemulihan), yaitu hak yang menunjukan kepada semua tipe pemulihan baik material maupun nonmaterial bagi korban pelanggaran hak asasi manusia.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Bambang Waluyo, 2011, *Viktimologi perlindungan korban dan saksi*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, Hal.11

¹⁸⁷ Arif Gosita, 2009, *Masalah Korban Kejahatan*, Cetakan Pertama, Universitas Tri Sakti, Jakarta, Hal.140

¹⁸⁸ Bambang Waluyo, *Op.cit*, hal. 24

Dikeluarkannya keputusan pengesampingan perkara maka secara otomatis telah menghentikan proses hukum suatu perkara pidana. Sesuai dengan pendapat Salahuddin (Kasi Penkum Kejati Sulsel) menyampaikan :¹⁸⁹

“Definisi *deponering* atau mengesampingkan perkara adalah menyingkirkan perkara atau mengabaikan suatu perkara pidana. Sebagai akibat dari kedudukan hukum mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, dimana terhadap pelaku perkara tidak dilakukan penuntutan, maka tidak dimungkinkan lagi status tersangka dalam hukum acara pidana bagi pelaku tindak pidana.

Dapat dipahami bahwa pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung diberikan terhadap suatu perkara pidana yang melibatkan pihak yang diduga telah melakukan perbuatan pidana. Sehingga menurut tahapan penyelidikan dan penyidikan telah ditemukan bahwa suatu peristiwa merupakan tindak pidana yang dilakukan oleh tersangka. Namun, dalam tahapan penuntutan perkara tersebut dikesampingkan melalui kewenangan Jaksa Agung. Pengesampingan perkara merupakan mekanisme bagi tersangka yang diduga telah melakukan suatu tindak pidana untuk terlepas dari pertanggungjawaban pidana. Keputusan Jaksa Agung tersebut juga menutup segala kemungkinan upaya hukum bagi korban tindak pidana ataupun dari pihak ketiga yang merasa dirugikan dengan keputusan tersebut.

Dengan tidak adanya pertanggungjawaban pidana dan tidak adanya upaya terhadap keputusan tersebut hal ini akan bertentangan dengan asas perlakuan yang sama di muka hukum (*equality before the law*). Asas hukum tersebut pada dasarnya menekankan agar setiap warga negara diperlakukan sama di hadapan hukum. Hal ini pun sebagai wujud suatu perlakuan yang sama atas setiap orang dimuka hukum dengan tidak mengadakan pembedaan perlakuan. Asas *equality before the law* yang

¹⁸⁹ Wawancara disampaikan pada tanggal 2 Februari 2017

merupakan asas hukum umum dan dasar dari prinsip keseimbangan antara hak-hak seorang tersangka, terdakwa dan terpidana untuk membela dirinya dengan hak-hak yang dimiliki oleh korban dari suatu kejahatan.¹⁹⁰ Pengakuan terhadap hak-hak korban suatu tindak pidana telah ditegaskan secara konstitusional yang dinyatakan secara jelas dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, bahwa :

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Selanjutnya Pasal 28I ayat (1) UUD 1945, menyatakan :

“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun”.

Negara kemudian harus menjamin terlaksananya mandat konstitusional tersebut untuk setiap warga negara dalam menegakkan hak-haknya tersebut dalam memperoleh perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagai wujud hak asasi manusia. Dengan ditetapkannya suatu keputusan pengesampingan perkara maka seorang tersangka akan mendapat perlakuan istimewa (*privilege*) di muka hukum, sementara hak-hak korban tindak pidana akan diabaikan atau dimarjinalkan. Adanya perlakuan yang berbeda di hadapan hukum itu, maka akan timbul adanya pelanggaran atas hak-hak yang diakui oleh UUD 1945. Terlebih lagi dengan tidak adanya upaya hukum untuk menggugat keputusan tersebut maka secara jelas upaya untuk memperoleh keadilan (*access to justice*) sudah tertutup, dalam arti si korban dari tindak pidana yang perkaranya dikesampingkan menjadi tidak diakui

¹⁹⁰ M. Sofyan Lubis, 2010, *Prinsip “Miranda Rule” Hak Tersangka Sebelum Pemeriksaan*, (Yogyakarta : Pustaka Yustisia), hal. 105.

haknya sebagai pribadi di hadapan hukum (*equality before the law*), karena kepentingan dan pribadi korban dianggap seakan-akan tidak mempunyai kualitas sebagai pribadi di hadapan hukum untuk diperlakukan secara sederajat.

Padahal setiap orang harus bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan berhak untuk memperoleh perlindungan dari perlakuan diskriminatif tersebut sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945. Hal ini juga sebagai bentuk gagasan negara hukum untuk menjamin hak-hak rakyat berdasarkan hukum yang berlaku. Oleh karenanya keputusan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dan tidak adanya instrumen hukum dalam melakukan gugatan cenderung tidak mengakomodir kepentingan-kepentingan korban kejahatan untuk memperoleh keadilan dan perlakuan yang sama dihadapan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa keputusan pengesampingan perkara tidak mewujudkan kepastian hukum karena adanya perlakuan berbeda terhadap suatu penanganan perkara.

Selanjutnya kewenangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum tidak memiliki instrumen hukum untuk melakukan perlawanan dan tidak adanya mekanisme untuk mengawasi kewenangan tersebut, maka tentunya ini menjadi kekhawatiran bahwa kewenangan tersebut rawan untuk disalahgunakan. Konsep sewenang-wenang (*willekeur*) umumnya berkenaan dengan kewenangan diskresi tersebut, D.J Galligan mengatakan bahwa sewenang-wenang (*atbitrariness*) itu terkait dengan pemberian alasan dalam proses pengambilan keputusan, dan dianggap sebagai antitesis dari tindakan yang masuk akal. Rasionalitas merupakan syarat mendasar dari setiap pengambilan keputusan.

Dalam berbagai literatur hukum konsep sewenang-wenang umumnya disebut sebagai tindakan yang tidak masuk akal atau *irrationality*.¹⁹¹

Oleh karena konsep sewenang-wenang itu berkenaan dengan pertimbangan akal sehat, maka unsur sewenang-sewenang itu diuji dengan asas rasional atau kepantasan suatu tindakan dikategorikan mengandung unsur sewenang-wenang, jika tindakan itu nyata-nyata tidak masuk atau tidak beralasan.¹⁹² Dalam konteks diskresi Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara pidana, maka keputusan tersebut merupakan bentuk kesewenang-wenangan apabila tidak didasari oleh adanya kepentingan umum.

Tentunya untuk menguji lebih lanjut terkait pertimbangan Jaksa Agung dalam memberikan keputusan tersebut hanya bisa dilakukan apabila terdapat instrumen hukum untuk menguji keabsahan keputusan tersebut. Namun, sesuai penjelasan sebelumnya bahwa keputusan pengesampingan perkara ini tidak memiliki instrumen hukum untuk melakukan perlawanan, maka secara logis kewenangan Jaksa Agung tersebut sangat rawan untuk disalahgunakan, karena diperlukan suatu instrumen hukum untuk mengawasi dan menguji kewenangan tersebut. Hal ini sesuai dengan adagium yang dikemukakan oleh Lord Action bahwa *“power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”*. Hal ini mencerminkan bahwa kekuasaan apapun itu tidak boleh bebas tanpa batas, melainkan harus dibatasi oleh undang-undang untuk memberikan instrumen hukum untuk mengawasi sebagai bentuk sistem pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*).

¹⁹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, hal. 28.

¹⁹² *Ibid.*,

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kepentingan umum dalam pengesampingan perkara menunjukkan adanya kepentingan bangsa dan negara dan/atau masyarakat luas yang harus diutamakan setelah memperhatikan dan mempertimbangkan secara proporsional kepentingan-kepentingan lain dalam suatu penuntutan perkara. Hal ini menunjukkan bahwa kepentingan umum dalam pengesampingan perkara merupakan hasil pertimbangan berbagai kepentingan dengan tujuan untuk memberikan kemanfaatan. Cakupan dalam penjelasan pasal tersebut cukup luas dan tidak ada tolok ukur yang jelas terkait kepentingan umum. Oleh karenanya, kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas seyogyanya harus berpijak sesuai dengan landasan konstitusional negara Indonesia. Kepentingan-kepentingan tersebut harus dapat dimaknai dan dilaksanakan dalam upaya untuk mewujudkan cita-cita negara hukum berdasarkan Pembukaan UUD 1945. Tercermin dalam perkara-perkara yang telah dikesampingkan oleh Jaksa Agung dengan masing-masing pertimbangannya maka secara kasuistik dapat dianalisa beberapa kriteria kepentingan umum, yakni menjaga keamanan dan ketertiban negara, mewujudkan stabilitas politik pemerintahan, menghindari terjadinya konflik sosial, memperhatikan kesejahteraan rakyat, dan mendukung upaya pemberantasan korupsi.

2. Pengesampingan perkara demi kepentingan umum terhadap Abraham Samad dan Bambang Widjojanto dengan pertimbangan Jaksa Agung yakni terjadinya kegaduhan publik karena terganggunya harmonisasi antar-institusi penegak hukum, terganggunya pemberantasan korupsi sebab tersangka adalah tokoh dan aktivis yang diakui luas oleh masyarakat, dan dalam rangka untuk mewujudkan kepastian hukum. Setelah dianalisis lebih lanjut terkait pertimbangan Jaksa Agung tersebut, maka keputusan untuk mengesampingkan perkara terhadap Abraham Samad dan Bambang Widjojanto belum menunjukkan terganggunya kepentingan umum secara nyata yakni kepentingan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.
3. Tidak ditemukan adanya instrumen hukum untuk melakukan perlawanan atau upaya hukum terhadap keputusan pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung sebagai bentuk kebebasan kebijaksanaan (*beleidvrijheid*). Adapun yang menjadi pertimbangannya bahwa kewenangan pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung tidak memiliki instrumen hukum untuk melakukan perlawanan melalui mekanisme peradilan tata usaha, hukum acara pidana, maupun untuk mencabut keputusan tersebut. Akan tetapi terdapat permohonan uji materi (*judicial review*) Pasal 35 huruf c UU Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan ke Mahkamah Konstitusi yang dilakukan oleh pihak yang merasa dirugikan dengan kewenangan tersebut. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Nomor 29/PUU-XIV/2016 memberikan penjelasan bahwa dalam prosedur untuk mengesampingkan perkara tersebut diberikan pembatasan dimana saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara bersifat mengikat pertimbangan Jaksa Agung. Tidak adanya

formulasi hukum untuk melakukan perlawanan dan tidak dapat dicabutnya keputusan tersebut menimbulkan dampak yakni, keputusan pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung tidak mewujudkan kepastian hukum, tidak mengakomodir hak-hak korban kejahatan sesuai prinsip perlakuan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*), dan kewenangan tersebut rawan terhadap penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

B. Saran

1. Diperlukan adanya revisi terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan yang memberikan kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung. Perbaikan ini tentunya dalam penjelasan pasal 35 huruf c terkait frasa “kepentingan umum” yang belum memenuhi asas *lex certa (clarity principle)*. Hal ini dibutuhkan untuk mewujudkan kepastian hukum dan tidak bersifat multi tafsir dalam pasal tersebut. Diperlukan penjelasan lebih spesifik terkait frasa kepentingan umum yakni kepentingan bangsa dan kepentingan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Bentuk penjelasan pasal tersebut juga dapat dilakukan dengan memberikan kriteria atau indikator dari kepentingan umum agar dapat menjadi pedoman atau tolak ukur bagi Jaksa Agung dalam menggunakan kewenangannya. Hal ini diperlukan agar tidak terjadi perdebatan di publik dan penyalahgunaan kewenangan ketika keputusan pengesampingan perkara tersebut diberikan oleh Jaksa Agung. Merujuk pada penelitian penulis terhadap perkara yang telah dikesampingkan maka kriteria dari kepentingan umum yakni menjaga keamanan dan ketertiban negara, mewujudkan stabilitas politik pemerintahan, menghindari terjadinya

konflik sosial, memperhatikan kesejahteraan rakyat, dan mendukung upaya pemberantasan korupsi. Kepentingan umum juga dapat dikonstruksikan dengan rujukan sebagai berikut :

- a. Meninjau negara-negara penganut asas oportunitas seperti Belanda dan Inggris. Pertimbangan adanya kepentingan umum hanya menjadi salah satu alasan dalam konteks diskresi penghentian penuntutan. Kepentingan umum tersebut terkait ancaman keamanan negara, ketertiban masyarakat, penuntutan dapat mengancam hubungan internasional.
 - b. Pasal 23 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terkait penggunaan diskresi. Dalam penjelasan pasal 23 tersebut menyatakan “Yang dimaksud dengan “kepentingan yang lebih luas” adalah kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, penyelamatan kemanusiaan dan keutuhan negara, antara lain: bencana alam, wabah penyakit, konflik sosial, kerusuhan, pertahanan dan kesatuan bangsa.”
2. Dalam pelaksanaan keputusan pengesampingan perkara tersebut selain klausula “kepentingan umum” yang harus diperhatikan dan dijelaskan lebih spesifik dalam pembentukan perundang-undangan selanjutnya. Meninjau frasa “*setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut*”. Keputusan *seponering* sebaiknya tidak hanya berdasarkan pertimbangan subjektif Jaksa Agung saja dalam menilai adanya kepentingan umum.. Saran dan pendapat “badan kekuasaan negara” memiliki kedudukan yang

mengikat dalam keputusan pengesampingan perkara demi kepentingan umum. Hal ini juga sebagai mekanisme penilai pertimbangan Jaksa Agung terkait adanya kepentingan umum, sekaligus sebagai mekanisme pengawas bagi kewenangan subjektif tersebut. Akan tetapi, perlu dijelaskan lebih rinci mengenai “badan-badan kekuasaan negara” mengingat konteks kekuasaan negara cukup abstrak dan sempit. Menurut penulis istilah “badan-badan kekuasaan negara” sebaiknya diganti dengan istilah “lembaga negara” mengingat istilah “lembaga negara” cakupannya lebih luas dan jelas dari pada “badan-badan kekuasaan negara”.

3. Mengingat kewenangan mengesampingkan perkara hanya diberikan kepada Jaksa Agung dan dampak dikesampingkan perkara tersebut terhadap korban ataupun pihak yang berkepentingan terkait sifat final dan mengikatnya keputusan tersebut. Menurut penulis untuk menghindari penyalahgunaan wewenang, mewujudkan asas proporsionalitas, dan untuk mengakomodir hak-hak korban kejahatan maka :
 - a. Dibutuhkan formulasi instrumen hukum dalam melakukan upaya perlawanan bagi korban kejahatan atau pihak berkepentingan yang perkaranya dikesampingkan. Instrumen hukum ini dapat diformulasikan dalam hukum acara pidana seperti mekanisme praperadilan dalam penghentian penuntutan. Hal ini sebagai sarana menguji adanya kepentingan umum tersebut.
 - b. Dalam prosedur penetapan pengesampingan perkara demi kepentingan umum, Jaksa Agung wajib memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-

XIV/2016 telah memberikan batasan bagi Jaksa Agung dalam memberikan keputusan *seponering* agar wajib memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang selama ini pasal tersebut tidak mengikat keputusan Jaksa Agung. Oleh karena itu, kedepannya Jaksa Agung wajib mencantumkan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara dalam keputusan *seponering* tersebut, hal ini perlu diformulasikan dalam pembentukan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Achmad Ali. 2002. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*. Toko Gunung Agung Jakarta.
- Arif Gosita. 2009. *Masalah Korban Kejahatan*. Cetakan Pertama, Universitas Tri Sakti Jakarta.
- Andi Hamzah. 2008. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Sinar Grafika.
- Andi Sofyan dan Abd. Asis. 2014. *Hukum Acara Pidana: Suatu Pengantar*, Prenadamedia Group.
- A.Z. Abidin. 1983. *Bunga Rampai Hukum Pidana*. PT. Pradnya Paramita, Jakarta.
- Bambang Waluyo. 2011. *Viktimologi perlindungan korban dan saksi*. Cetakan Pertama. Sinar Grafika, Jakarta.
- Bismar Siregar. 1983. *Hukum Acara Pidana*. (Jakarta: Binacipta).
- Catherine Elliot and Frances Quinn. 2002. *English Legal System: Fourth Edition*. (London: Pearson Education Ltd.,).
- Darmono. 2013. *Penyampingan Perkara Pidana Seponering Dalam Penegakan Hukum*. Solusi Publishing.
- H. Achmad Roestandi dan Muchjidin Effendie. 1993. *Komentar Atas Undang-undang No. 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan RI*. Jakarta: PT Pradnya Paramita.
- Ilham Gunawan. 1994. *Peran Kejaksaan dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Jan Remmelink. 2003. *Hukum Pidana*. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama).
- Jimly Asshidiqie. 2011. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Sinar Grafika.
- Koentjoro dan Diana Halim. 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Leden Marpaung. 2009. *Proses Penanganan Perkara Pidana*. Sinar Grafika.
- M. Sofyan Lubis, 2010, *Prinsip "Miranda Rule" Hak Tersangka Sebelum Pemeriksaan*. (Yogyakarta : Pustaka Yustisia).
- Marwan Effendy. 2005. *Kejaksaan R.I, Posisi Dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*. Gramedia Pustaka Utama.

- Mia Amiati. 2014. *Memaknai Kepentingan Umum Dalam Oportunitas Jaksa Agung (Tinjauan Perspektif Teoretis)*. Miswar, Jakarta.
- Moh. Mahfud Md. 2011. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. 2009. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta.
- O.C Kaligis. 2011. *Deponering: Teori Dan Praktik*. PT. Alumni Bandung.
- Peter J.P. Tak. 2008. *The Dutch Criminal Justice System*. Nijmegen: Wolf Legal Publisher.
- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Raisul Muttaqien. 2006. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*. (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa).
- RM Surachman dan Jan S. Maringka. 2015. *Peran Jaksa Dalam Sistem Peradilan Pidana di Kawasan Asia Pasifik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Romli Atmasasmita. 1996. *Sistem Peradilan Pidana Indonesia*. Putra bardin: Jakarta.
- Sadjijono. 2011. *Bab-bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: LaksBangPRESSindo.
- Satjipto Rahardjo. 2010. *Penegakan Hukum Progresif*. Ed. Pertama. PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Soepomo. 1981. *Sistem Hukum Di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*. Pradnya Paramita, Jakarta.
- Subekti dan R. Tjitrosoedibjo. *Kamus Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita. 1978.
- Sudikno Mertokusumo. 2012. *Bunga Rampai Ilmu Hukum*. Liberty Yogya.
- Sukarno Aburaera, dkk. 2013. *Filsafat Hukum : Teori dan Praktik*. Jakarta Kencana Prenada Medio Group.
- Teguh Prasetyo. 2012. *Hukum Pidana*. Raja Grafindo Persada Jakarta.
- Yahya Harahap. 2005. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika.
- Yahya lip D. 2004. *Mengadili Menteri Memeriksa Perwira Jaksa Agung Soeprapto dan Penegakan Hukum di Indonesia Periode 1950-1959*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Yesmil Anwar dan Adang. 2009. *Sistem Peradilan Pidana*. Widya Padjajaran.

Jurnal dan Makalah :

A. Karim Nasution. 1981. "*Kepentingan Umum Sebagai Dasar Penyampingan Perkara*".

A. Zainal Abidin F. "*Sejarah dan Perkembangan Asas Oportunitas di Indonesia*."(Makalah disampaikan pada Simposium Masalah-masalah Asas Oportunitas, Ujung Pandang, 4-5 Nopember 1981).

Alejo Jose dan Joan Fontrodona. 2008. *The Common Good of the Firm in the Aristotelian Thomistic Tradition*,

Evi Anastasia. 2009. *Penghentian Penyidikan Berdasarkan Asas Oportunitas Oleh Jaksa Agung*. <<http://www.lontar.ui.ac.id/file?file=digital/122580-PK%20III%20637.8250Penghentian%20 penyidikan-Analisis.pdf>>

Kartin S. Hulukati. 2005. *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/jurnal/6205176191.pdf>>

Laporan Anaisis dan Evaluasi Hukum. 2006. *Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana*.

Michael Barama. *Denda Damai Menurut Pasal 29 Rechten Ordonantie*. Manado: Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi. 2011. <http://repo.unsrat.ac.id/67/1/DENDA_DAMAI_MENURUTPASAL_29_RECHTEN_ORDONANTIE.pdf>

Mohamad Aunurrohim. 2015. *Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan Hukum di Indonesia*<http://www.academia.edu/10691642/Keadilan_Kepastian_dan_Kemanfaatan_Hukum_di_Indonesia_Disusun_guna_memenuhi_tugas_ujian_mata_kuliah_Perspektif_Global>

Prianter Jaya Hairi. *Pengesampingan Perkada Pidana Abraham Samad dan Bambang Widjojanto*. Info Singkat Hukum Vol. VII, No. 04/II/P3DI/Februari/2016.

Pusat Pengkajian dan Penelitian Kejaksaan Agung. 2000. *Pengkajian Posisi Kejaksaan Dalam Sistem Peradilan Pidana*.

United Nations Guidelines On The Role of Prosecutors Adopted by 8th Crime Congress, Havana 27 August-7 September 1990.

Shubham Kumar. 2008. *Theory of Social Engineering*. a student of Dr. Ram Manohar Lohiya National Law University.

Tolib Effendi. 2015. *Prinsip Oportunitas dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, dalam Jurnal *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Laman :

Deponering Kasus Bibit-Chandra: Jalan Akhir ala Kejaksaan
<<http://www.infokorupsi.com/id/korupsi.php?ac=7717&l=deponering-Kasus-Bibit-Chandra-Jalan-Akhir-ala-Kejaksaan>>

Gugatan Praperadilan Tidak Berdasar
<<http://nasional.kompas.com/read/2016/03/08/16082701/Pengamat.Hukum.Gugatan.Praperadilan.atas.Keputusan.Deponering.Tidak.Berdasar>>

Hakim Putuskan Tidak Terima Praperadila Deponering AS dan BW
<<http://www.cnnindonesia.com/nasional/20160323172433-12-119347/hakim-putuskan-tidak-terima-praperadilan-deponering-as-dan-bw/>>

Ini alasan kejagung deponering kasus bibit Chandra
<<http://news.okezone.com/read/2010/10/29/339/387944/ini-alasan-kejagung-deponeering-kasus-bibit-chandra>>

Jaksa Agung Senang Praperadilan AS dan BW Ditolak
<<https://www.merdeka.com/peristiwa/jaksa-agung-senang-praperadilan-deponering-as-dan-bw-ditolak.html>>

Jalan Panjang Lakon Dua Pemuka KPK
<<http://www.cnnindonesia.com/nasional/20150918114003-12-79548/jalan-panjang-lakon-dua-pemuka-kpk/>>

Kewenangan Seponering Jaksa Agung Diperketat
<<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=13535#.W17nfzjD7Yg>>

Kronologi Kasus Bambang Widjojanto Versi Pelapor
<<http://www.viva.co.id/prancis2016/read/582796-kronologi-kasus-bambang-widjojanto-versi-pelapor>>

MK Kabulkan Sebagian Uji Materi Ketentuan Deponering
<<http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/01/11/ojm5aw335-mk-kabulkan-sebagian-uji-materi-ketentuan-deponering>>

Penggugat Deponering Sok Tahu Hukum
<<http://nasional.kompas.com/read/2016/03/07/16290481/Kuasa.Hukum.Bambang.Widjojanto.Penggugat.Deponering.Sok.Tahu.Hukum>>

Praperadilan Deponering AS-BW tidak dapat diterima
<<https://www.merdeka.com/peristiwa/praperadilan-deponering-as-bw-tidak-dapat-diterima-sda-cs-banding.html>>

Suara Merdeka, Jaksa Agung Dipraperadilan
<<http://www.suamerdeka.com/harian/0704/26/nas15.htm>>

Surat Deponir Jaksa Agung Diyakini Palsu
<<http://www.suamerdeka.com/harian/0606/29/slo06.htm>>

SP3 Dinilai Tidak Sesuai KUHAP, Kejagung Dipraperadilan
<<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol16598/sp3-dinilai-tidak-sesuai-kuhap-kejagung-dipraperadilan>>

Teori Dasar Tentang Kepentingan Umum
<<http://legalstudies71.blogspot.co.id/2015/12/teori-dasar-tentang-kepentingan-umum.html>>

Yusril Ihza Mahendra, "kedudukan kejaksaan dan posisi jaksa agung dalam sistem presidensial di bawah UUD 1945"
<<http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukan-kejaksaan-dan-posisi-jaksa-agung-dalam-sistem-presidensial-di-bawah-uud-1945-oleh-prof-dr-yusril-ihza-mahendra-pondahuluan-hampir-seluruh-negara-modern-di-dua/>>

Undang-Undang :

Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, UU No. 15, L.N. No. 254 Tahun 1961.

Undang-undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia, UU No. 16, L.N. No. 67 Tahun 2004, T.L.N. No. 4401.

Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014.

Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 9, LN. No. 35 Tahun 2004, TLN. No. 4380, Pasal 2 angka 4.

Keputusan Jaksa Agung RI :

Surat Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-038/J.A/4/1989 Tanggal 20 April 1989 Tentang Penyampingan Perkara Atas Nama Tersangka Eklopas Isu.

Surat Ketetapan Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum No. TAP 001/A/JA/01/2011 Atas Nama Tersangka Chandra M Hamzah.

Surat Ketetapan Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum No. TAP 002/A/JA/01/2011 Atas Nama Tersangka DR. Bibit Samad Rianto.

Putusan Mahkamah :

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016 Tanggal 11 Januari 2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-XIV/2016 Tanggal 11 Januari 2017.