

KATA PENGANTAR

Laporan ini merupakan hasil kerja Tim Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana Tahun Anggaran 2006, yang bekerja berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor : G1-11.PR.09.03 Tahun 2006 Tentang Pembentukan Tim-Tim Analisis dan Evaluasi Hukum Tahun Anggaran 2006. Tertanggal 16 Januari 2006 di Jakarta.

Dengan Susunan Keanggotaan sebagai berikut :

Ketua	:	Prof.Dr.(Jur) H. Andi Hamzah
Sekretaris/Anggota	:	Sri Mulyani, S.H.
Anggota	:	1. Zainal Arifin, S.H.,MH. 2. Firman Widjaya, S.H.,MH. 3. Djami Rusti Djamaan, S.H.,MH. 4. Niniek Suparni, S.H.,MH. 5. Emmy Muzaemi, S.H. 6. Ellyna Syukur, S.H. 7. Dadang Iskandar, S.Sos 8. Indry Meutia Sari S, SE
Asisten	:	1. Ida Herawati, S.Sos 2. Supriyadi
Pengetik	:	1. Agus Sutarman 2. Darsono

Dalam laporan ini dibahas tentang Pengertian Asas Oportunitas, negara-negara yang menganut Asas Oportunitas, Negara-negara yang menganut Asas Legalitas, Perkembangan Baru Asas Oportunitas di samping sejarah Oportunitas, Perkembangan Asas Oportunitas di Indonesia dan Asas Oportunitas Dalam Praktik.

Dalam Pasal 35 C Undang-Undang No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Pasal tersebut sebenarnya tidak menjelaskan arti

asas oportunitas, dan hanya dikatakan, bahwa Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang menyampingkan perkara demi kepentingan umum yang dimaksud dengan "Kepentingan Umum" adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Mengenyampingkan 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. Dalam praktek menjadi tidak jelas karena siapakah yang dimaksud dengan badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah dimaksud ? Hal ini berarti wewenang oportunitas ini dibatasi secara remang-remang sehingga tidak ada kepastian hukum dalam penerapannya.

Atas partisipasi dan kerjasama yang diberikan oleh semua anggota atas tersusunnya laporan ini, Tim mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya. Tim mengharapkan semoga laporan ini dapat bermanfaat bagi pengembangan hukum di Indonesia, dibidang hukum acara pidana terutama dalam hal penerapan asas oportunitas.

Jakarta, Desember 2006

Tim Analisa dan Evaluasi Hukum
Tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas
Dalam Hukum Acara Pidana

Ketua,

Prof. Dr. (Jur) Andi Hamzah. S.H.

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar belakang	1
B. Permasalahan	16
C. Maksud dan Tujuan	17
D. Ruang Lingkup	18
E. Metodologi	18
F. Pelaksana Kegiatan	20
G. Susunan Keanggotaan Tim	20
BAB II ASAS OPORTUNITAS	22
A. Pengertian	22
B. Sejarah Penerapan Asas Oportunitas di Indonesia ..	25
C. Perkembangan Baru Asas Oportunitas	30
BAB III ASAS OPORTUNITAS DI INDONESIA	32
A. Sejarah Oportunitas	32
B. Perkembangan Asas Oportunitas di Indonesia	52
C. Asas Oportunitas Dalam Praktek	67
BAB IV ANALISIS	87
BAB V P E N U T U P	94
A. Kesimpulan	96

B. Saran	96
----------------	----

DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, "Reformasi Penegakan Hukum," *PIDATO PENGUKUHAN* diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta, 23 Juli 1998
-, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Arikha Media Cipta, 1993
-, "Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana," BPHN, 2006.
-, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Penerbit CV Artha Jaya, Jakarta, 1996
-, "Penggunaan Hak Oportunitas Jangan Jadi Bumerang," *Harian KOMPAS*, Jakarta, Senin, 1 Agustus, .
- A.Z. Abidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1983
- D. Simons. *Kitab Pelajaran Hukum Pidana*. Diterjemahkan oleh: P.A.F. Lamintang. Pioner Jaya, Bandung,
- M. Yahya Harahap, SH., Pembahasan permasalahan dan penerapan KUHAP. Penyidikan dan Penuntutan, Penerbit Sinar Grafika, Edisi Kedua, Jakarta.
- RM. Surachman, *Mozaik Hukum I*, CV. Sumber Ilmu Jaya, Jakarta, 1996
-, Dr. Andi Hamzah, SH., Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya.

Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Yayasan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta, 1962
Soepomo, *Sistem Hukum Di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1981
Satochid Kartanegara, *Hukum Pidana Bagian Kedua. Kumpulan Kuliah*. Balai Lektor Mahasiswa, tanpa tempat, tanpa tahun.
Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, PT. Eresco, Bandung, 1989

- UNAFEI, "Inovation and Reform in Prosecution," *Resource Material No. 24*, UNAFEI, Fushu, Tokyo, Japan, 24 Desember 1983
- Konsep Rancangan KUHP 2005, terdiri dari Buku I tentang Ketentuan Umum dan Buku II tentang Tindak Pidana
- Buku Pedoman Pelaksanaan KUHAP, Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Penerbit Yayasan Pengayoman, Cetakan ke3, Jakarta

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum, adalah rangkaian peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang-orang sebagai anggota masyarakat; sedangkan satu-satunya tujuan dari hukum ialah mengadakan keselamatan, kebahagiaan, dan tata tertib di dalam masyarakat. Dan masing-masing masyarakat mempunyai pelbagai kepentingan yang beraneka warna dan yang dapat menimbulkan bentrokan satu sama lain. Kalau bentrokan ini terjadi, maka masyarakat menjadi guncang dan keguncangan ini harus dihindari. Untuk itulah hukum menciptakan pelbagai hubungan tertentu dalam masyarakat.¹

Dalam mengatur segala hubungan ini, hukum bertujuan mengadakan suatu imbalan di antara pelbagai kepentingan; jangan sampai suatu kepentingan terlantar atau terlanggar di samping suatu kepentingan lain yang terlaksana tujuannya seluruhnya. Keseimbangan hanya akan terjadi apabila hukum

¹ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, PT. Eresco, Bandung, 1989, hlm. 14

yang mengaturnya itu dilaksanakan, dihormati, tidak dilanggar. Sedangkan pelanggaran terhadap norma-norma hukum pidana yang dilakukan oleh seseorang, sekelompok orang, atau oleh suatu badan hukum; yang dibuktikan oleh seorang penuntut umum adalah unsur-unsur yang ada dalam perumusan tindak pidana yang disangkakan.

Salah satu masalah hukum yang perlu diperjelas dan disesuaikan dengan kesadaran hukum masyarakat, sehingga perlu mendapatkan perhatian dalam rangka penunaian tugas Penuntut Umum untuk mempertahankan ketertiban hukum adalah, kebijaksanaan di dalam melaksanakan kewenangan penuntutan pidana. Dalam hukum acara pidana dikenal suatu badan yang khusus diberi wewenang untuk melakukan penuntutan pidana ke pengadilan yang disebut Penuntut Umum. Di Indonesia Penuntut Umum itu disebut juga Jaksa (Pasal 1 butir a dan b Pasal 137 dan seterusnya KUHAP).

Wewenang penuntutan dipegang oleh Penuntut Umum sebagai monopoli, artinya tiada badan lain yang boleh melakukan wewenang tersebut. Ini disebut *dominus litis* di tangan Penuntut Umum atau Jaksa. *Dominus* berasal dari bahasa latin, yang artinya pemilik. Hakim tidak dapat meminta supaya delik (tindak pidana) diajukan kepadanya, hakim hanya menunggu saja penuntutan dari Penuntut Umum. Dengan

adanya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) yang mempunyai Penuntut Umum sendiri, berarti ketentuan monopoli penuntutan oleh Kejaksaan telah diterobos.

Dalam penuntutan, dikenal asas yang disebut asas legalitas dan oportunitas (*legaliteits en het opportuneits beginsel*). Menurut asas legalitas, Penuntut Umum wajib menuntut suatu tindak pidana. Artinya, Jaksa harus melanjutkan penuntutan perkara yang cukup bukti. Asas ini dianut misalnya di Jerman menurut *Deusche Strafprozessordnung*, Pasal 152 ayat (2).² Akan tetapi asas legalitas di Jerman sudah mulai tidak mutlak, karena sesudah tahun 1924 diadakan pembatasan-pembatasan terhadap pelaksanaan asas legalitas ini, karena Jaksa (*staatsanwalt*) dapat juga menghentikan penuntutan tetapi dengan izin hakim.

Menurut asas oportunitas, Jaksa berwenang menuntut dan tidak menuntut suatu perkara ke pengadilan, baik dengan syarat maupun tanpa syarat. *The public prosecutor may decide conditionally or unconditionally to make prosecution to court or not*. Jadi dalam hal ini, Penuntut Umum tidak wajib menuntut seseorang melakukan tindak pidana jika menurut

² D. Simons. *Kitab Pelajaran Hukum Pidana*. Diterjemahkan oleh: P.A.F. Lamintang. Pioner Jaya, Bandung, tanpa tahun, hlm. 25

pertimbangannya akan merugikan kepentingan umum. Jadi demi kepentingan umum seseorang yang melakukan tindak pidana, tidak dituntut.

A.Z. Abidin memberi perumusan tentang asas oportunitas sebagai:

“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.”³

A.L. Melai sebagaimana dikutip **A.Z. Abidin**, mengatakan bahwa pekerjaan Penuntut Umum dalam hal meniadakan penuntutan berdasarkan asas oportunitas merupakan *rectsvinding* (penemuan hukum) yang harus dipertimbangkan masak-masak berhubung karena hukum menuntut adanya keadilan dan persamaan hukum. Yang tidak disebutkan **A.L. Melai** ialah, bahwa hukum yang bertujuan untuk menjamin kemanfaatan dan kedamaian. Adagium Romawi menghendaki “*ius suum cuique tribuere*.”⁴

Jaksa menurut ketentuan undang-undang adalah Penuntut Umum yang diberikan kewenangan melaksanakan atau menjalankan kebijaksanaan dalam melakukan penuntutan perkara-perkara pidana ke Pengadilan yang berwenang.

³ A.Z. Abidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hlm. 89

⁴ *Ibid.*

Sedangkan kewenangan mengesampingkan perkara yang berada pada Jaksa Agung ini sejak berlaku Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, kemudian termaktub dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, terakhir dalam Pasal 35 huruf c Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.

Menurut Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, mengesampingkan perkara merupakan pelaksanaan asas oportunitas yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Hal ini berarti kewenangan mengesampingkan perkara hanya ada pada Jaksa Agung dan bukan pada Jaksa di bawah Jaksa Agung (*vide* Penjelasan Pasal 77 KUHAP).

Setiap menghadapi sesuatu tindak pidana, timbul pertanyaan bagaimana sebaiknya Penuntut Umum harus melaksanakan kewenangan penuntutan pidana terhadap tindak pidana tersebut. Apabila Penuntut Umum berpendapat dapat

dilakukan penuntutan, maka ia segera akan membuat surat dakwaan.

Menurut Pasal 1 butir 7 KUHAP, “penuntutan” adalah tindakan Penuntut Umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan. Di samping Pasal 137 KUHAP menyatakan, Penuntut Umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapa saja yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dengan melimpahkan perkaranya ke pengadilan. Jadi wewenang menentukan apakah akan menuntut atau tidak, diberikan kepada Jaksa (*vide* Pasal 139 KUHAP *jo.* Pasal. 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia).

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) KUHP), yaitu:

- 1) kalau tidak cukup bukti-buktinya;
- 2) kalau peristiwanya bukan merupakan tindak pidana;
- 3) kalau perkaranya ditutup demi hukum.⁵

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

⁵ Ditutup “demi hukum” meliputi antara lain tersangkanya meninggal dunia, dan *ne bis in idem*.

Dalam 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.

Pengertian kepentingan umum ini diperluas dan mencakup kepentingan hukum, karena bukan saja didasarkan

atas alasan-alasan hukum semata tetapi juga didasarkan atas alasan-alasan lain. Antara lain: alasan kemasyarakatan, alasan kepentingan keselamatan negara dan saat ini meliputi juga faktor kepentingan tercapainya pembangunan nasional. Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyebutkan, bahwa yang dimaksud dengan "kepentingan umum" adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.

Dalam mendasarkan pertimbangan dan penilaiannya, Jaksa Agung akan melihatnya pula dari segi kepentingan masyarakat luas, terutama dari segi falsafah hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara yang mengutamakan sikap dasar untuk mewujudkan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam hubungan sosial antara manusia pribadi dengan manusia lainnya untuk mencapai atau memperoleh kepentingannya. Jelas bahwa kebijakan penuntutan untuk kepentingan umum dipercayakan dan dipertanggungjawabkan pada Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi, dan adanya asas oportunitas merupakan lembaga yang dibutuhkan dalam penegakan hukum demi menjamin stabilitas dalam suatu negara hukum.

Satu hal yang perlu dijelaskan ialah apa yang dimaksud dengan "demi kepentingan umum" dalam penseponeran perkara itu, Pedoman Pelaksanaan KUHAP (Peraturan Pemerintah

Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP) memberikan penjelasan sebagai berikut:

“Dengan demikian kriteria “demi kepentingan umum” dalam penerapan asas oportunitas di negara kita adalah didasarkan untuk kepentingan negara dan masyarakat dan bukan untuk kepentingan masyarakat.”

Ini mirip dengan pendapat **Soepomo** yang mengatakan:

“Baik di negeri Belanda maupun di “Hindia Belanda” berlaku yang disebut asas “oportunitas” dalam tuntutan pidana itu artinya Badan Penuntut Umum berwenang tidak melakukan suatu penuntutan, jikalau adanya tuntutan itu dianggap tidak “*opportuun*,” tidak guna kepentingan masyarakat.”⁶

Andi Hamzah mengatakan bahwa: “.... sama dengan zaman kolonial yang hanya Jaksa Agung (*Procureur Generaal*) yang boleh menyampingkan perkara demi kepentingan umum. Wewenang itu tidak diberikan kepada Jaksa biasa. Hal itu disebabkan tidak dipercayainya mereka melaksanakan yang demikian penting itu. Jika asas ini dijalankan dengan baik, maka akan mengurangi beban pengadilan untuk tidak sibuk mengurus perkara kecil.”⁷

Selanjutnya dinyatakan pula oleh beliau, bahwa “.... di Jepang dan Belanda, patokan untuk menerapkan asas itu ialah menyangkut perkara kecil (*trivial cases*), usia lanjut (*old age*),

⁶ Soepomo, *Sistem Hukum Di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1981, hlm. 137

⁷ Andi Hamzah, “Reformasi Penegakan Hukum,” *PIDATO PENGUKUHAN* diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta, 23 Juli 1998, hlm. 10

dan kerugian sudah diganti (*damage has been settled*). Asas ini telah dikembangkan dengan kemungkinan peneanaan syarat tertentu antara lain dengan membayar denda (*transactie*)..... Sedangkan untuk di Jerman, penyimpangan perkara dilakukan dengan syarat dan tanpa syarat. Hanya harus meminta izin hakim, karena mereka menganut asas legalitas. Izin itu pada umumnya diberikan."⁸

Kejaksanaan Norwegia menganut asas oportunitas sejak tahun 1887 dengan memberikan diskresi yang luas sekali kepada para Jaksa. Para Jaksa di Norwegia bahkan boleh menjatuhkan hukuman di luar pengadilan, demikian menurut Hakim Agung **Helge Röstad** (*UNAFEI Report*, 1986). Jadi kewenangan diskresi Jaksa di Norwegia lebih luas daripada diskresi Jaksa di Belanda dan Jepang. Para Jaksa Norwegia bahkan dapat menjatuhkan penghukuman maupun peneanaan sanksi tanpa campur tangan pengadilan. Peneanaan sanksi atau tindakan tersebut dikenal dengan sebutan *patale unnlatese*. Untuk perkara-perkara yang lebih berat, mereka harus meminta persetujuan Jaksa Agung; sehingga Jaksa di Norwegia disebut *semi judge*.⁹

⁸ *Ibid.*, hlm. 11; lihat juga pendapat beliau dalam "Penggunaan Hak Oportunitas Jangan Jadi Bumerang," *Harian KOMPAS*, Jakarta, Senin, 1 Agustus, hlm.

⁹ RM. Surachman, *Mozaik Hukum I*, CV. Sumber Ilmu Jaya, Jakarta, 1996, hlm. 72

Berikut para Jaksa Amerika (*US Attorney, County Attorney, District Attorney dan State Attorney*) yang tidak mengenal asas oportunitas namun mengenal "*plea bargaining*" yang menentukan Jaksa dapat mengurangi tuntutan dengan adanya pengakuan terdakwa. Para Jaksa Amerika hampir otonom dalam melaksanakan wewenang diskresi (*discretionary power*) sejak awal penyidikan sampai pada pasca persidangan. Keputusan untuk menuntut ataukah tidak, hampir bebas sepenuhnya dari orang-orang atau badan lain. Para Jaksa Amerika dapat menghentikan penuntutan atau berkompromi ("*plea bargaining*"). Terdakwa dapat mengaku bersalah sebelum persidangan di mulai. Jika Jaksa setuju, maka ia dapat mengurangi dakwaan atau memberi rekomendasi kepada pengadilan agar menjatuhkan pidana yang lebih ringan.¹⁰

Dengan demikian di beberapa negara yang menganut asas oportunitas telah berkembang pengertian penyampingan perkara, tidak hanya berdasar atas alasan kepentingan umum; namun atas pertimbangan yang bervariasi dalam rangka diskresi penuntutan. Berdasarkan hal di muka penyampingan perkara atau diskresi penuntutan, pada umumnya berkaitan dengan upaya penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten proces*), sebagaimana diatur dalam Pasal 82 KUHP. Lebih luas

¹⁰ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Arikha Media Cipta, 1993, hlm. 50

jangkauannya dikenal pula yang disebut penuntutan dengan syarat (*voorwaardelijk vervolging*).¹¹

Dengan diskresi penuntutan, akan terbuka kesempatan bagi Jaksa untuk menjaring kasus-kasus pidana lebih efektif sebelum penuntutan dengan menanggukkan penuntutan, sehingga pelaku dapat merehabilitir dirinya sendiri. Ini dikemukakan *UNAFEI* yang menyatakan manfaat diskresi penuntutan adalah:

- 1) *It allows effective screening of cases before prosecution;*
- 2) *It afford the prosecutions it suspend prosecution in suitable cases thus allowing the accused himself;*
- 3) *It also allows promulgation of criminal policy guidelines at the time.*¹²

Apabila kewenangan ini didistribusi kepada Jaksa Penuntut Umum di Indonesia, niscaya akan lebih dapat dijamin terciptanya asas peradilan pidana secara cepat, sederhana dan biaya ringan yang bertumpu pada keadilan dalam reformasi hukum dan era globalisasi. Kewenangan dimaksud selaras dengan sistem peradilan pidana yang diatur oleh Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

¹¹ Satochid Kartanegara, *Hukum Pidana Bagian Kedua. Kumpulan Kuliah*. Balai Lektor Mahasiswa, tanpa tempat, tanpa tahun, hlm. 290; dan Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Yayasan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta, 1962, hlm. 31

¹² UNAFEI, "Inovation and Reform in Prosecution," *Resource Material No. 24*, UNAFEI, Fushu, Tokyo, Japan, 24 Desember 1983, hlm. 70

(KUHAP) dan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, khususnya penuntutan tidak dilakukan oleh Kepolisian kecuali sebagaimana maksud Pasal 205 KUHAP; sehingga *Single Prosecution System* di Indonesia dapat diwujudkan secara utuh. Seperti diketahui salah satu karakteristik daripada *Single Prosecution System* adalah kewenangan diskresi penuntutan, di samping karakteristik lain seperti: Kejaksaan independen, Kepolisian tidak melakukan penuntutan, pimpinannya tidak ditetapkan berdasarkan pertimbangan politik dan tidak berada di bawah kontrol politik.¹³

Rentang diskresi akan lebih luas terhampar jika ketentuan-ketentuan hukum pidana materiil dapat mengakomodasikan ruang gerak Penuntut Umum, antara lain sebagaimana dapat dirintis para perancang Kitab Undang-undang Hukum Pidana, khususnya terlihat pada Penjelasan Pasal 137 huruf c Rancangan KUHP, sebagai berikut:

"Bagi tindak pidana ringan yang hanya diancam dengan pidana denda kategori I dan II, dinilai cukup apabila terhadap orang yang melakukan tindak pidana tersebut tidak dilakukan penuntutan, asal membayar denda maksimum yang diancamkan. Penuntut Umum harus menerima keinginan terdakwa untuk memenuhi maksimum denda tersebut.

Bagi tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak kategori III, jika Penuntut Umum menyetujui terdakwa dapat

¹³ *Ibid.*, hlm. 65

memenuhi maksimum denda untuk menggugurkan penuntutan."¹⁴

Langkah ini kiranya akan lebih memperkuat posisi Jaksa dalam menentukan dan melakukan supervisi terhadap keabsahan penyidikan.

Berkaitan dengan hal di atas, memang standar pembuktian di pelbagai negara itu berbeda-beda, tergantung hukum pembuktian yang berlaku di negara masing-masing. Umumnya, pertama-tama Jaksa akan memperhatikan apakah bukti-buktinya cukup atau apakah bukti-buktinya dapat membentuk suatu perkara yang *prima facie* (perkara yang masih harus dikembangkan karena hanya mempunyai bukti permulaan yang minim), atau apakah bukti-buktinya dapat menghasilkan pemidanaan oleh hakim. Namun perlu diingat, masalah yang paling penting bukan pada waktu menentukan akan menuntut, tetapi pada waktu menentukan tidak akan menuntut, terutama jika bukti-buktinya cukup untuk menghasilkan pemidanaan oleh hakim. Alasan-alasan yang paling dapat menghalalkan tindakan penghentian penuntutan semacam itu adalah kepentingan umum menghendakinya.

¹⁴ Konsep Rancangan KUHP 2005, terdiri dari Buku I tentang Ketentuan Umum dan Buku II tentang Tindak Pidana.

Karena begitu penting, makna penggunaan kekuasaan diskresi di banyak negara telah diusahakan beberapa cara baik untuk mencegah adanya disparitas diskresi penuntutan, maupun untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan penuntutan.

Mengingat pelaksanaan asas oportunitas dalam hukum acara pidana sangat penting, terutama untuk menjamin kepastian hukum, dan bagaimana pengawasan terhadap kewenangan menyampingkan perkara yang diberikan undang-undang kepada Jaksa Agung; maka BPHN dalam hal ini Pusat Perencanaan Hukum, perlu mengadakan analisis dan evaluasi terhadap masalah-masalah yang ditimbulkan khususnya yang menyangkut penerapan dan pelaksanaan asas oportunitas dalam hukum acara pidana.

B. Permasalahan

Dengan semaraknya tuntutan independensi terhadap penegak hukum dan institusinya di era reformasi dan era globalisasi, sudah saatnya kepada Penuntut Umum diberikan kepercayaan melaksanakan kewenangan asas oportunitas sebagaimana yang dianut berbagai negara. Berdasarkan hal tersebut maka permasalahan yang perlu dianalisis dan dievaluasi adalah:

1. Dalam hal dan syarat apa saja yang harus dipenuhi Jaksa Agung untuk dapat menggunakan asas oportunitas ?
2. Seberapa jauh relevansi penerapan dan pelaksanaan asas oportunitas dalam sistem peradilan pidana Indonesia ?
3. Apa dasar yang layak dan upaya strategis yang dipakai maupun diperlukan oleh Jaksa Agung dan Jaksa Penuntut Umum agar asas oportunitas dapat diterapkan dan diwujudkan ?

C. Maksud dan Tujuan

Dengan maksud untuk melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap wewenang Jaksa Agung melaksanakan asas oportunitas dalam hukum acara pidana, maka tujuan yang ingin dicapai adalah:

1. Untuk mengetahui sampai sejauhmana wewenang Jaksa Agung dalam menggunakan asas oportunitas.
2. Untuk mengetahui seberapa jauh relevansi penerapan dan pelaksanaan asas oportunitas dalam sistem peradilan pidana Indonesia.
3. Untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan hukum dan dasar yang layak serta upaya strategis yang dipakai maupun diperlukan oleh Jaksa Agung dan Jaksa Penuntut Umum agar asas oportunitas dapat diterapkan dan diwujudkan.

D. Ruang Lingkup

Ruang lingkup permasalahan yang dianalisis dan dievaluasi, dititikberatkan kepada implementasi asas oportunitas dikaitkan dengan KUHAP maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Khususnya yang menyangkut dan berkaitan dengan tugas dan wewenang Kejaksaan sebagai penuntut umum dalam perkara tindak pidana yang dilakukan.

E. Metodologi

Analisis dan Evaluasi ini menggunakan :

1. Studi normatif dengan cara membaca buku-buku dari sejumlah literatur, pendapat para pakar, kamus, yang merupakan bagian dari studi penjajagan yang dimaksudkan untuk menyusun proposal operasional. Tahap ini diperlukan untuk menentukan ruang lingkup yang "*reasonable*" mungkin untuk diteliti atau berhubungan dengan pelaksanaan asas oportunitas yang hendak dianalisa diperoleh. Studi kepustakaan ini merupakan data sekunder yang nantinya akan dipakai untuk menganalisa data lapangan.
2. Studi lapangan/pengamatan (teknik pengumpulan data)
Bahwa Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Pasal 35 c Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, menyatakan bahwa Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang, mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Namun demikian apa yang dimaksud dengan kepentingan

umum tersebut dan dalam keadaan yang bagaimana perlu penjelasan dan penjabaran lebih lanjut.

Bahwa seponering adalah merupakan wewenang dari Jaksa Agung sebagai pelaksanaan asas oportunitas dalam KUHAP yang penerapan maupun penggunaannya dalam praktik jarang sekali dilakukan, oleh karena memerlukan pembicaraan yang matang dari berbagai instansi pemerintah yang terkait dengan kebijakan yang akan diambil.

3. Tahap analisis dan evaluasi

Pada tahap ini data yang telah terkumpul, hasil diskusi, makalah maupun bahan-bahan lain yang berkaitan dengan asas oportunitas tersebut akan dianalisa dan dievaluasi dengan :

- a. Apa yang menjadi dasar klasifikasi tentang pelaksanaan asas oportunitas dalam KUHAP.
- b. Apa yang menjadi sumber hukum dari pelaksanaan asas oportunitas dalam KUHAP.
- c. Apa yang menjadi alasan untuk memberikan seponering kepada siapa diberikan, bagaimana pelaksanaan, kendala dan solusinya.

F. Pelaksanaan Kegiatan

Pelaksanaan kegiatan dari analisis dan evaluasi hukum tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Kitab Undang-

Undang Hukum Acara Pidana ini, dilaksanakan dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan dimulai dari Bulan Januari sampai dengan bulan Desember 2006, dengan jadwal sebagai berikut :

1. Pengumpulan bahan untuk menyusun Proposal bulan Januari s/d bulan Maret 2006;
2. Perbaikan Proposal bulan April s/d bulan Mei 2006;
3. Pengamatan Lapangan bulan April s/d bulan Mei 2006
4. Pengolahan Data bulan Agustus s/d bulan September 2006;
5. Penyusunan Laporan Akhir bulan Oktober s/d bulan Nopember 2006;
6. Perbaikan laporan dan penyerahan Laporan Akhir bulan Desember 2006.

G. Susunan Keanggotaan Tim

Keanggotaan Tim ini bekerja berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: G1-11.PR.09.03 Tahun 2006 tentang Pembentukan Tim-Tim Analisis dan Evaluasi Hukum tertulis dan tidak tertulis Tahun Anggaran 2006, tanggal 16 Januari 2006 di Jakarta.

Dengan susunan keanggotaan sebagai berikut :

Ketua : Prof. Dr. (*jur*) H. Andi Hamzah

Sekretaris/Anggota : Sri Mulyani, SH.

Anggota : 1. Zainal Arifin, SH., MH.
2. Firman Wijaya, SH., MH.
3. Djami Rusti Djamaan, SH., MH.
4. Niniek Suparni, SH., MH.
5. Elyna Syukur, SH.
6. Dadang Iskandar, S.Sos.
7. Indry Meutia Sari S., SE.
8. Emmy Muzaemi, SH.

Asisten : 1. Ida Herawati, S.Sos.
2. Supriyadi

Pengetik : 1. Agus Sutarman
2. Darsono

BAB II ASAS OPORTUNITAS

A. Pengertian

Asas oportunitas tercantum di dalam Pasal 35 c Undang-undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Pasal itu sebenarnya tidak menjelaskan arti asas oportunitas. Hanya dikatakan, Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang : menyampingkan perkara demi kepentingan umum. Apa artinya “kepentingan umum” dijelaskan dalam penjelasan Pasal 35 butir c sbb: “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.”

Dengan penjelasan ini semakin tidak jelas pelaksanaan asas oportunitas itu. Dengan adanya kata-kata : “Setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut” menjadi makin kabur pengertiannya. Menjadi kabur karena siapakah badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut? Hal ini berarti wewenang oportunitas ini dibatasi secara remang-remang

sehingga tidak ada kepastian hukum dalam penerapannya. Demikianlah sehingga dalam prakteknya menjadi sama dengan penerapan asas legalitas yang menjadi lawan arti asas oportunitas. Asas legalitas yang dianut oleh Jerman, Austria, Italia dan Spanyol berarti semua perkara harus dilimpahkan ke pengadilan oleh penuntut umum. Namun, dalam praktek di Jerman, Jaksa dapat minta izin kepada Hakim untuk tidak melakukan penuntutan dengan syarat tertentu. Di Itali ada kecenderungan Jaksa yang mengulur-ulur perkara sehingga menjadi lewat waktu (*verjaard*) sehingga tidak dapat dilakukan penuntutan jika jaksa suatu perkara tidak dikirim ke Pengadilan.

Berbeda sekali dengan asas oportunitas yang dikenal secara global yang merupakan wewenang **semua Jaksa** (bukan oleh Jaksa Agung saja), untuk melaksanakan asas itu dengan pengertian : “Penuntut umum dapat menuntut atau tidak menuntut dengan syarat atau tanpa syarat suatu perkara ke pengadilan” (*the public prosecutor may decide – conditionally or unconditionally – to make prosecution to court or not*). Demikianlah sehingga negara-negara seperti di Nederland, Jepang, Korea (selatan), Israel, Norwegia, Denmark, Swedia dll, asas ini dilaksanakan secara penuh, sehingga di Nederland perkara yang diajukan ke pengadilan hanya 50% dari semua perkara yang diterima oleh penuntut umum. Di Jepang, perkara yang diputus bebas dari pengadilan hanya 0,001% atau dalam

100.000 perkara yang diajukan penuntut umum ke pengadilan baru satu diputus bebas, karena jaksa telah menyeleksi ketat hanya perkara yang cukup bukti yang diajukan ke pengadilan,. Di Norwegia bahkan 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 Nederland, 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 dengan syarat terdakwa membayar denda administratif.

Dalam perkara korupsi pun Jaksa Belanda mengenakan *afdoening*. Dalam table berikut ini nyata jumlah perkara korupsi di Nederland yang diselesaikan di luar pengadilan (*afdoening*) dengan menseponer perkara itu (tidak dilakukan penuntutan).

Afdoening menjadi luas untuk mencegah menumpuknya perkara ke pengadilan dan penuh sesaknya penjara karena semua perkara besar – kecil dilimpahkan ke pengadilan. Beberapa perkara korupsi di Indonesia sesungguhnya dapat dilakukan *afdoening* dengan cara semua uang yang diperoleh

dikembalikan ke negara seperti beberapa kasus KPU semisal perkara Prof. Rusadi yang melanggar KEPRES tentang tender tetapi dia tidak mendapat untung dari perbuatannya tersebut. Ini berarti melakukan kebijaksanaan yang menyimpang, tetapi dia sendiri tidak mendapat apa-apa dari perbuatan tersebut.

Jumlah perkara korupsi pejabat yang disidik di Nederland

Kurun Waktu	Jumlah rata-rata perkara per tahun	Persentase yang diseponer
1965-1969	14	63%
1970-1974	14	66%
1975-1979	15	51%
1980-1984	19	70%
1985-1989	19	66%

Sumber : L.W.C. Huberts & J.M. Nelen : Corruptie in het Nederlandse Openbaar Bestuur, Utrecht : LEMMA BV, 2005

B. Sejarah Penerapan Asas Oportunitas di Indonesia

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

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

Vonk mengatakan harus dibedakan antara oportunitas sebagai asas dan oportunitas sebagai kekecualian. Dalam hal tersebut diatas merupakan pengecualian. E.Bonn-Sossrodanukusumo mengatakan bahwa waktu pembuat UU Th 1848 menyusun Reglemen itu teristimewa Pasal 179 Tidak ingat asas oportunitas dalam bentuknya yang sekarang (lihat esei).

Sebaliknya S. Tasrif menulis bahwa dengan Pasal 179 RO itu dapat dilakukan pengawasan ketat terhadap pelaksanaan wewenang oportunitas ditangan Jaksa Agung tersebut. Pengawasan oleh Hooggerchtshof dibaca Mahkamah Agung dan Procureur Generaal dibaca Jaksa Agung. Selanjutnya dikatakan bahwa Pasal 179 RO itu masih berlaku berhubung dengan Aturan Peralihan UUD 1945.

Menurut pendapat penulis¹⁵, karena Pasal 179 RO itu bertentangan dengan Pasal 35 C Undang-undang Kejaksaan, maka harus dipandang tidak berlaku lagi.

Begitu pula E. Bonn-Sosrodanukusumo, mengatakan Pasal 179 RO tidak berlaku lagi karena alasan Undang-undang Mahkamah Agung 1950 tidak menyebutnya, jadi pembuat undang-undang tidak memberi wewenang pengawasan kepada Mahkamah Agung seperti Hooggerrechtshof itu. Seperti diketahui karangan E. Boon-Sosrodanukusumo tersebut ditulis sebelum keluarnya undang-undang pokok Kejaksaan tahun 1961.

Pengawasan pelaksanaan wewenang oportunitas di negeri Belanda dilakukan oleh Menteri Kehakiman, karena

¹⁵ Prof.Dr. Andi Hamzah, SH, "analisis dan Evaluasi Jukum Yentang Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana,BPHN,2006.

sesuai dengan sistem parlementer. Menteri Kehakiman bertanggungjawab kepada parlemen, begitu pula di Indonesia ketika masih berlaku UUD 1950.

Menurut pendapat penulis¹⁶ dengan berlakunya UUD 1945, maka Jaksa Agung mempertanggungjawabkan pelaksanaan wewenang oportunitas kepada presiden, yang pada gilirannya presiden mempertanggungjawabkan pula kepada MPR/DPR.

Patut disebut disini bahwa asas oportunitas tidak berlaku bagi acara pidana militer di negeri Belanda, yang menurut penulis¹⁷ di Indonesia pun seharusnya demikian. Begitu pula tentang pelanggaran berat HAM dan terorisme.

Dalam praktek, penerapan asas oportunitas itu dapat dilekatkan syarat-syarat. Di negeri Belanda dianut juga asas oportunitas menurut Pasal 167 ayat (2) Ned.SV, tidak dengan tegas diatur tentang kemungkinan dilekatkannya syarat-syarat pada penerapan asas itu. Namun dalam praktek, hal itu sering diterapkan oleh penuntut umum sebagai hukum tidak tertulis.

¹⁶ Ibid

¹⁷ Ibid

Di Indonesia dalam hal *schikking* perkara-perkara penyelundupan yang dalam undang-undang Tindak Pidana Ekonomi tidak diatur, dipakai dasar asas oportunitas (Pasal 32 C Undang-undang Kejaksaan) dan dilekatkan syarat-syarat penseponeran yaitu pembayaran denda damai yang disetujui antara pihak kejaksaan dan tersangka.

Suatu hal lagi yang perlu dijelaskan ialah apa yang dimaksud dengan “demi kepentingan hukum” dalam penseponeran perkara itu. Pedoman pelaksanaan KUHP memberi penjelasan sebagai berikut:

“....Dengan demikian criteria “demi kepentingan umum” dalam penerapan asas oportunitas di negara kita adalah di dasarkan untuk kepentingan negara dan masyarakat, bukan untuk kepentingan masyarakat”.

Ini mirip dengan pendapat Supomo yang mengatakan sebagai berikut:

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

Akan tetapi dengan ketentuan Pasal 35 c Undang-undang tentang Kejaksaan yang baru (No. 16 Tahun 2004) seperti telah disebut dimuka, arti “demi kepentingan umum” sangat

dipersempit. Di Inggris sampai diperluas meliputi kepentingan anak di bawah umur. Di Nederland dan Jepang diterapkan bagi orang yang berumur di atas 60 tahun.

C. Perkembangan Baru Asas Oportunitas

Negara yang menganut asas Legalitas adalah Jerman, Austria, Italia, Spanyol, dan Portugal.

Bahwa didalam KUHP Jerman, Jaksa yang menuntut perkara tidak cukup bukti demikian juga dengan hakim pidana. Akan tetapi dengan perkembangan baru, Jaksa di Jerman dapat menghentikan perkara dengan meminta ijin dari hakim kalau perkara kecil, misalnya : tersangka/terdakwa sudah tua, ganti rugi sudah dibayar.

Yang betul-betul menganut asas oportunitas adalah Italia, namun di Italia karena bertumpuknya perkara sehingga tidak seimbang antara jumlah perkara dan sumber daya manusia, sehingga Jaksa di Italia menunggu masa Verjaard, atau delik aduan tidak menunggu dari korban.

Di Italia berkembang tidak dianut lagi inquisitoir tetapi adversary sistem.

Di Jepang yang menganut asas oportunitas, sekarang dengan perkembangan baru sudah menganut sistem juri.

Belanda telah lebih memperluas lagi penerapan asas oportunitas dengan ketentuan baru bahwa semua perkara yang ancaman pidananya dibawah 6 tahun penjara dapat di afdoening, tetapi hanya perkara ringan saja. Penyelesaian perkara berdasarkan asas oportunitas dengan cara mengenakan denda administratif, sehingga dapat menambah pendapatan Negara, mengurangi jumlah perkara di pengadilan, dan mengurangi jumlah nara pidana.

Dipakai denda administratif karena apabila hanya dipakai denda saja, sama dengan jaksa menjadi hakim. Di Indonesia, tahun 1950 an diterapkan afdoening, yang pada waktu itu dikenakan pengadilan khusus kepada penyelundup dengan membayar nilai selundupan yang jumlahnya telah disepakati antara jaksa dan tersangka, hal ini sama dengan transaksi di Belanda pada tahun 1950 s/d 1960 an tetapi di Belanda tidak dipakai transaksi.

Di Norwegia Jaksa menerapkan mirip dengan Belanda yaitu dengan membayar ganti kerugian, patale Unnlatese (dengan membayar ganti kerugian perkara diselesaikan). Jadi dengan demikian Jaksa di Norwegia disebut Semi Judge.

BAB III

ASAS OPORTUNITAS DI INDONESIA

A. SEJARAH OPPORTUNITAS

I. DI INDONESIA

1. Sebelum Zaman Kolonial

Di berbagai tulisan, pada waktu sebelum zaman pendudukan Belanda azas oportunitas tidak diketahui secara tertulis.

Oleh karena di Indonesia pemerintahannya pada waktu itu masih berbentuk kerajaan, maka dapatlah dikatakan bahwa raja selalu mempunyai hak oportunitet, mengingat kekuasaannya sebagai raja atau Sultan.

2. Zaman Pemerintahan Kolonial Belanda.

Mengingat kekuasaan Gubernur Jenderal yang sangat besar di wilayah jajahan, maka ia dengan mudah menjadikan pasal 179 RO sebagai dasar pelaksanaan azas oportunitet, meskipun dalam analisa Andi Hamzah¹⁸ menulis Pasal 32C Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan dengan tegas menyatakan asas oportunitas itu dianut di Indonesia. Pasal itu berbunyi : “Jaksa Agung dapat

¹⁸ Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia, Penerbit CV Artha Jaya, Jakarta, 1996, hlm.15-16

menyampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum”.

Sebelum ketentuan itu, dalam praktek telah dianut azas itu. Dalam hal ini Lemaire mengatakan bahwa pada dewasa ini asas oportunitas lazim dianggap sebagai suatu asas yang berlaku di negeri ini, sekalipun sebagai hukum tak tertulis yang berlaku.

Dikatakan hukum tak tertulis karena adanya Pasal 179 RO yang dipertentangkan itu. Ada yang mengatakan dengan pasal itu dianut asas oportunitas di Indonesia, ada yang mengatakan tidak. Yang mengatakan dianut atas legalitas karena alasan di dalam pasal 179 RO itu kepada Hooggerechtshof dahulu diberikan kewenangan untuk, bila Majelis itu, karena pengaduan pihak yang berkepentingan atau secara lain mana pun, mengetahui telah terjadi kealpaan dalam penuntutan kejahatan atau pelanggaran, memberi perintah kepada Pokrol Jenderal supaya berhubung dengan itu, melaporkan tentang kealpaan itu dengan hak memerintahkan agar dalam hal itu diadakan penuntutan jika ada alasan-alasan untuk itu. Yang mengatakan dengan Pasal 179 RO itu dianut asas oportunitas karena pada ayat pertama pasal itu ditambah dengan kata-kata “kecuali jika penuntutan oleh Gubernur Jenderal dengan perintah tertulis telah atau akan dicegah”.

Vonk mengatakan harus dibedakan antara oportunitas sebagai asas dan oportunitas sebagai kekecualian. Dalam hal tersebut diatas merupakan pengecualian.

E. Bonn-Sosrodanukusumo mengatakan bahwa waktu pembuat undang-undang tahun 1948 menyusun reglemen itu teristimewa Pasal 179, tidak ingat asas oportunitas dalam bentuknya yang sekarang.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa azas oportunitet tetap berlanjut pada zaman kolonial.

3. Zaman Jepang

Oleh karena pendudukan Jepang di Indonesia tidak begitu lama, hanya kurang lebih 3 ½ tahun saja maka tidak ada perubahan apapun terhadap perundang-undangan, kecuali penghapusan Raad Van Justitie sebagai pengadilan untuk golongan Eropah, sebagaimana dijelaskan oleh Andi Hamzah ¹⁹

4. Zaman Kemerdekaan

¹⁹ Op-Cit Hlm.55

Sejak Jepang meninggalkan Indonesia (1945) keadaan Hukum Acara Pidana tidak ada perubahan pemakaian azas oportinitet dalam Hukum Acara Pidana, oleh karena Pasal 179 RO tetap berlaku bahkan kemudian dengan di Undangkannya Undang-Undang Pokok Kejaksaan Undang-Undang Nomor 15/1961, dalam Pasal 8, memberi wewenang kepada Jaksa Agung untuk menseponir/ menyampingkan suatu perkara berdasar alasan “Kepentingan Umum”²⁰

Hal mana kemudian diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, dalam Pasal 32 (c), yang menyatakan bahwa : Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang untuk menyampingkan perkara ; yang lebih dipertegas lagi dalam buku pedoman pelaksanaan KUHAP ²¹, sebagai berikut :

Penyampingan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung (Penjelasan resmi pasal 77). Dengan dinyatakannya dalam penjelasan resmi Pasal 77 yaitu berupa :

“Yang dimaksudkan dengan “penghentian penuntutan” tidak termasuk penyampingan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung” maka dapat

²⁰ M. Yahya Harahap, SH., Pembahasan permasalahan dan penerapan KUHAP. Penyidikan dan Penuntutan, Penerbit Sinar Grafika, Edisi Kedua, Jakarta, hlm. 37.

²¹ Buku Pedoman Pelaksanaan KUHAP, Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Penerbit Yayasan Pengayoman, Cetakan ke3, Jakarta, hlm. 88-89.

disimpulkan bahwa KUHAP mengakui eksistensi perwujudan dari azas oportunitas, sehingga dengan demikian perwujudan dari azas oportunitas tidak perlu dipermasalahkan, mengingat dalam kenyataannya perundang-undangan positif di negara kita, yakni dalam KUHAP penjelasan resmi Pasal 77 dan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 (Undang-Undang Pokok Kejaksaan) Pasal 8 secara tegas mengakui eksistensi dari perwujudan azas oportunitas, yaitu kepada Jaksa Agung selaku Penuntut Umum tertinggi berdasarkan kepada keadaan-keadaan yang nyata untuk tidak menuntut suatu perkara pidana dimuka persidangan pengadilan pidana agar kepentingan umum tidak lebih dirugikan.

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

Untuk terjaminnya kepastian hukum dalam rangka pelaksanaan azas oportunitas, Jaksa Agung menuangkan

dalam suatu surat penetapan/keputusan yang salinannya diberikan kepada yang dikesampingkan perkaranya demi kepentingan umum, hal mana dapat dipergunakan sebagai alat bukti bagi yang bersangkutan.

Terhadap perkara yang dikesampingkan demi kepentingan umum, penuntut umum tidak berwenang melakukan penuntutan terhadap tersangka dalam perkara tersebut di kemudian hari.

Dalam hubungan perwujudan azas oportunitas ini mungkin yang akan menjadi permasalahannya ialah sejauh mana kriteria “demi kepentingan umum” itu yang akan digunakan ?.

Dalam hubungan ini pertama-tama diperhatikan baik KUHAP maupun pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 tahun 1961 tidak memuat kejelasan apa yang dimaksud dengan “kepentingan umum” itu, maka sehubungan dengan itu kita harus perhatikan dalam praktek selama ini, yaitu bahwa dalam menyampingkan perkara yang menyangkut kepentingan umum, Jaksa Agung senantiasa bermusyawarah dengan pejabat-pejabat tertinggi negara yang ada sangkut pautnya dengan perkara yang bersangkutan, antara lain seperti dengan MENHANKAM, KAPOLRI bahkan sering kali dengan Presiden. Dengan demikian kriteria “demi kepentingan umum” dalam

penerapan asas oportunitas di negara kita adalah didasarkan untuk kepentingan negara dan masyarakat dan bukan untuk kepentingan pribadi.

Maka jelas bahwa perundang-undangan kita hingga saat ini tetap menganut azas oportunitas.

II. DI LUAR NEGERI

Uraian lengkap sejarah perkembangan asas oportunitas telah dikemukakan oleh RM. Surachman, SH dan Dr. Andi hamzah, SH., dalam bukunya : Jaksa di berbagai Negara, peranan dan kedudukannya ²²

1. Dua Asas yang Berlawanan.

Tak dapat disangkal, dalam hubungannya dengan pengadilan, jaksa mempunyai hak-hak khusus dan tanggung jawab khusus yang lebih daripada hak-hak dan tanggung jawab polisi. Dalam hal apapun jaksa itu adalah penyaring sistem peradilan pidana, karena dalam hal pengajuan perkara-perkara pidana ke persidangan, pengadilan itu tergantung kepada keputusan jaksa apakah ia akan menuntut perkara itu atau tidak. Bahkan dalam yurisdiksi-jurisdiksi bahwa jaksa di dalam mengesampingkan perkara

²² RM. Surachman, SH., Dr. Andi Hamzah, SH., Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya, hlm. 13-25.

diharuskan mendapat persetujuan pengadilan, pada umumnya toh pengadilan akan memberikan jawaban yang menguntungkan permintaan jaksa.

Di negara-negara yang apabila polisi memiliki kekuasaan diskresi yang sangat terbatas, kebijaksanaan (diskresi) penuntutan jaksa itu penting sekali, terutama bilamana jaksa mempunyai kekuasaan menyidik dan kekuasaan mengarahkan aparat penegak hukum lain. Dalam hubungan ini jaksa di Jepang atau di negara Belanda merupakan contoh yang tepat tentang pejabat hukum publik yang demikian itu, artinya menduduki posisi utama dalam penyelenggaraan peradilan pidana.

Kebijaksanaan (diskresi) penuntutan yang dijalankan di Jepang dan Negeri Belanda itu bersumber dari asas yang dikenal sebagai “asas oportunitas” atau “asas kebijaksanaan menuntut” (*discretionary prosecution*). Asas tersebut merupakan kebalikan dari “asas legalitas”, atau “asas kewajiban menuntut” (*mandatory prosecution*). Dalam hal 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.

Sedangkan dalam asas legalitas, jaksa hampir selalu akan mengajukan perkara-perkara ke pengadilan untuk diadili oleh hakim, atau untuk minta persetujuan hakim untuk mengesampingkannya.

2. **Jurisdiksi Asas Oportunitas**

Perancis sudah sejak tahun-tahun revolusi menerapkan asas oportunis. Kemudian asas tersebut diterapkan di Belgia. Sekalipun begitu, Muller mengemukakan bahwa di Perancis dan Belgia asas oportunis itu tidak dikenal secara resmi. Toh kejaksaan di kedua negara boleh mengenyampingkan perkara seperti apa yang dikenal dalam bahasa Perancis sebagai *classer sans suite*.

Selanjutnya asas oportunis diikuti oleh Negeri Belanda, Norwegia, Swedia, dan kemudian oleh Jepang, Korea Selatan, Indonesia dan Israel.

Asas Oportunitas yang sejak tahun 1887 diundangkan di Norwegia telah memberi wewenang diskresi penuntutan yang luas sekali kepada para jaksa di Norwegia, lebih luas daripada wewenang yang dimiliki oleh para jaksa di Negeri Belanda dan Jepang. Para Jaksa Norwegia bahkan boleh menjatuhkan penghukuman tanpa campur tangan pengadilan.

Berdasarkan asas oportunitas, pada jaksa negara-negara bersistem Eropa Kontinental diberi wewenang menjatuhkan denda maksimum untuk menyelesaikan perkara diluar pengadilan, dan terutama di Swedia, pembayaran denda tersebut merupakan pengganti sah untuk sanksi penjara enam bulan. Praktek semacam itu di Belanda disebut *transactie* dan bahkan boleh diterapkan untuk penyelesaian perkara-perkara yang lebih berat. Lebih-lebih jaksa Belanda banyak sekali menghentikan proses perkara dan sudah lama hal tersebut dianggap sebagai keputusan yang “normal” dan tidak tergantung kepada persetujuan pengadilan. Itulah sebabnya dari perkara-perkara yang masuk ke Kejaksaan, perkara-perkara yang berakhir di pengadilan tidak mencapai 50 persen. Keadaan demikian itu menggambarkan kebijaksanaan (diskresi) penuntutan para jaksa di Negeri Belanda. Lebih jauh lagi, berdasarkan hukum Belanda, mereka menggunakan kekuasaan menghentikan penuntutan walaupun bukti-buktinya cukup untuk menghasilkan penghukuman apabila menurut perkiraannya penuntutan hanya akan merugikan kepentingan umum, pemerintah, atau perorangan. Praktek tersebut dikenal sebagai “penghentian penuntutan atau pengesampingan perkara karena alasan kebijakan (*policy*).

Kenyataan memang Jaksa Belanda boleh memutuskan akan menuntut atau tidak akan menuntut perkara dengan atau tanpa syarat. Wewenang tersebut didasarkan atas tiga hal, Pertama dakwaan dicabut karena alasan kebijakan (antara lain, tindak pidananya tidak seberapa, pelakunya sudah tua, dan kerugian sudah diganti). Kedua, perkara dikesampingkan karena alasan teknis (biasanya lebih dari 50 persen karena buktinya kurang). Ketiga, melalui penggabungan, yaitu menggabungkan perkara tersangka dengan perkaranya yang sudah diajukan ke pengadilan.

Sementara itu, Jaksa Belgia boleh menjatuhkan *pre-trial probation* atau penghentian penuntutan dengan percobaan sebelum perkaranya diadili. Cukup unik, lembaga semacam itu diterapkan di Jerman, negara yang justru menganut asas legalitas.

Di Jepang, sudah lama kekuasaan penuntutan dimonopoli oleh Jaksa. Sekalipun polisi Jepang mempunyai kekuasaan penyidikan utama, namun menurut undang-undang, polisi itu tergantung pada pengarahan dan pada tindakan-tindakan yang menentukan dari jaksa. Apalagi di Jepang disamping dapat melakukan penyidikan sendiri. Yang

tidak kurang pentingnya, Jepang sudah lama mempraktekkan sistem penangguhan penuntutan yang juga sudah lama diterima baik oleh masyarakat. Sistem tersebut membolehkan jaksa untuk menanggukkan penuntutan pelaku tindak pidana kalau menurut pandangannya penuntutan itu tidak perlu “mengingat watak, umur, keadaan pelaku tindak pidana, berat ringannya dan keadaan perbuatannya, atau kondisi yang diakibatkannya”. Itulah sebabnya lebih dari 50 persen perkara-perkara tindak pidana kekayaan (misalnya pencurian) yang dilakukan oleh pelaku yang sudah tua sekali biasanya dihentikan proses perkaranya oleh Jaksa.

3. Jurisdiksi Asas Legalitas.

Jerman, Italia, Austria, Spanyol dan Portugal adalah contoh negara-negara yang menjalankan asas legalitas.

Tetapi Jerman setelah menerapkan asas legalitas dengan begitu ketatnya, toh akhirnya memberikan kelonggaran bagi beberapa pengecualian seperti yang dapat dibaca dalam *Strafprozessordnung* (KUHP Jerman) pasal-pasal 152, 153-153e, 154-154e. Para Jaksa Jerman misalnya boleh mengesampingkan perkara termasuk perkara membongkar rumah, kejahatan kalangan atas (*white collar offences*), dan kejahatan seks tanpa kekerasan terhadap anak dibawah umur, apabila menurut mereka “diperkirakan

bahwa bobot kesalahannya ringan dan kepentingan umum tidak menghendaki dijalankannya penuntutan. Dalam hal penghentian proses perkara memerlukan persetujuan pengadilan, maka hampir selamanya pengadilan akan menyetujuinya. Lagi pula para Jaksa Jerman itu boleh mengesampingkan perkara-perkara yang tidak berat yang melanggar ketentuan-ketentuan dalam *Ordnungswidrigkeiten* (ketentuan-ketentuan diluar KUHPidana Jerman). Singkatnya, untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran tindak pidana diluar KUH Pidana, para Jaksa Jerman itu boleh menerapkan asas oportunitas, juga seperti disinggung dimuka, mereka boleh menerapkan penghentian penuntutan dengan percobaan dengan cara membiarkan beberapa tindak pidana tertentu tidak dituntutnya.

Di Italia, Jaksa tidak boleh mengesampingkan perkara, apabila bukti-buktinya cukup. Namun Jaksa Italia punya banyak cara untuk mengendurkan penerapan asas legalitas itu. Misalnya ia dapat bersikap lain di dalam menilai kejujuran saksi, didalam menimbang bukti-bukti, dan didalam menerapkan beban pembuktian. Tidak seperti biasanya, 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 penyidik (*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.

Dalam pada itu Austria hampir selalu konsisten menerapkan asas legalitas. Apabila keadaan tindak pidana atau keadaan pelakunya patut dipertimbangkan maka jaksa akan meminta pengadilan untuk menghentikan proses perkara. Akan tetapi akhir-akhir ini undang-undang mulai memperkenalkan “pengesampingan penuntutan dengan masa percobaan” (*conditional waiver of prosecution*). Sekarang rupanya Jaksa Austria boleh mengesampingkan perkara dengan syarat.

4. Yurisdiksi Hukum Inggris-Amerika

Di negara-negara bersistem hukum Inggris-Belanda (Anglo-American) tidak ada silang pendapat tentang kedua asas penuntutan yang berlawanan tersebut. Di Inggris

sebelum tahun 1986, misalnya sekali Jaksa mulai menuntut, ia tidak dapat menghentikan proses perkara. Apabila Jaksa ingin menghentikan proses perkara, ia akan menyatakan di depan pengadilan bahwa bukti-bukti perkaranya tidak ada, padahal bukti-bukti sebenarnya cukup, lalu minta persetujuan pengadilan untuk menarik kembali perkaranya. Mungkin saja pengadilan menolak permintaan tersebut atau menyerahkan perkara tersebut kepada Direktur (Jenderal) Penuntutan Umum yang pada gilirannya akan mengambil alih perkara tersebut atau ia akan meminta atasan langsungnya, yaitu Jaksa Agung, agar menempuh upaya hukum *nolle prosequi*, yaitu pemberitahuan kepada pengadilan bahwa Jaksa Agung tidak akan menuntut perkara tersebut.

Sekarang di dalam menentukan akan menuntut atau tidak akan menuntut, Jaksa Inggris dan Wales akan merujuk Pasal 10 Undang-Undang Penuntutan Tindak Pidana Tahun 1985 (*Prosecution of Offences Act*) yang menetapkan “bahwa untuk meneruskan suatu perkara harus ada bukti-buktinya yang cukup dan benar-benar dapat diharapkan akan menghasilkan penghukuman oleh hakim, sedangkan penuntutannya harus demi kepentingan umum”.

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, bhawa 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 berisfat sedemikian rupa sehingga penuntutan atas pelanggaran tadi diperlukan demi kepentingan umum”. Hal mana masih tetap merupakan pertimbangan utama.

Singkatnya, seperti rekan imbangannya di Negeri Belanda, Jaksa Inggris boleh mengesampingkan perkara karena alasan kebijakan (misalnya tindak pidana yang kurang berarti, pelakunya sudah tua, masih remaja, sakit jiwa) dan karena alasan teknis (misalnya, tidak cukup bukti-buktinya, peristiwanya sudah lama sekali, bobot kesalahannya ringan”).

Sama halnya di Skotlandia, negara bersistem hukum Inggris yang dalam pola kebijaksanaan (diskresi) penuntutannya menyerupai tradisi Eropa Kontinental, tidak

ada “ketentuan hukum yang mengharuskan suatu tindak pidana dituntut”. Atas dasar fakta tersebut maka di Skotlandia “Tidak seorangpun dapat memerintah Lord Advocate (Jaksa Agung Skotlandia) untuk menuntut dan tidak seorangpun dapat memerintah *Procurator Fiscal* (Jaksa Skotlandia) mana pun untuk menuntut, kecuali Lord Advocate.

Dalam menetapkan akan menuntut atau tidak akan menuntut, tidak sedikit faktor yang harus dipertimbangkan oleh Jaksa Skotlandia Pertama, harus dipertimbangkan apakah kejahatan atau tindak pidananya sudah dilakukan. Lalu harus dipertimbangkan apakah secara hukum buktinya cukup. Berikutnya harus dipertimbangkan apakah “subyek perkaranya cukup berbobot untuk dijadikan subyek penuntutan demi kepentingan umum”.

Kriteria “kepentingan umum” sebagai faktor-faktor untuk dipertimbangkan Jaksa di Inggris, Wales, Irlandia Utara dan Skotlandia dalam memutuskan tidak akan menuntut itu dapat diartikan serupa dengan faktor-faktor yang menjadi dasar pertimbangan untuk memutuskan tidak menuntut karena alasan kebijakan (*policy*) di yurisdiksi-yurisdiksi dan negara-negara yang menerapkan asas oportunitas.

Di Amerika Serikat, para jaksa (misalnya *U.S. Attorney, Country Attorney dan District Attorney atau State Attorney*) hampir-hampir mandiri didalam menjalankan kekuasaan diskresinya itu sejak tahap paling awal penyidikan sampai dengan proses sesudah peradilan. Keputusannya dibidang penuntutan “hampir bebas sama sekali dari pengawasan orang atau badan lain”. Ia dapat menghentikan proses perkara dengan jalan menghentikan penuntutan atau melakukan kompromi mengenai dakwaan, yang dalam bahasa praktisi hukum Amerika disebut *plea bargaining* atau “kompromi pengakuan” sehingga tersangka boleh mengakui kesalahannya (*plead guilty*) sebelum ia diadili. Apabila Jaksa menerima tawaran kompromi tersebut maka ia akan mengurangi dakwaan aslinya atau akan meminta pengadilan untuk menjatuhkan pidana yang lebih ringan. Tidak seperti di Inggris kedua belah pihak kerap menggunakan dan saling menawarkan kompromi semacam itu. Lagi pula pengadilan-pengadilan di Amerika Serikat tidak terikat untuk menerima atau menolaknya.

Praktek semacam itu dikenal di Republik Singapura dimana “Jaksa-Polisi” (*police prosecutor*) melakukan negosiasi dengan pembela di depan Jaksa yang disana disebut “DPP” (*Deputy Public Prosecutor*) untuk menarik

kembali perkara atau untuk mengurangi dakwaan. Persetujuan Jaksa (DPP) diperlukan karena sekalipun di mahkamah rendah penuntutan itu biasanya dilakukan oleh “Jaksa-Polisi”, namun “Jaksa-Polisi” tidak berwenang mencabut kembali dakwaan. Dalam pada itu pengadilan-pengadilan Singapura tidak diperbolehkan ikut melakukan “kompromi” semacam itu. Sebenarnya, ada saat-saat dimana penuntutan tidak akan dilakukan sekalipun bukti-buktinya cukup untuk membuktikan dakwaannya. Bagi kita jelas bahwa asas oportunis diterapkan di Singapura.

Di Filippina, diversifikasi (penyimpangan yang diperbolehkan oleh peraturan dan praktek) sudah lama dijalankan oleh Kantor Fiscal (Kejaksaan Filipina). Dalam perkara *estafa* (penipuan) dan tindak pidana culpa, misalnya negosiasi antara tersangka dan korban atau pembayaran ganti rugi kepada korban sering diupayakan sebagai alternatif lain untuk penuntutan. Mengenai tindak pidana lainnya, ketetapan Jaksa untuk menuntut atau tidak menuntut itu didasarkan atas perolehan bukti. Adalah tugas fiscal pula untuk tidak melakukan penuntutan, jika ternyata bukti-bukti tidak mendukungnya.

Muang Thai, yang boleh dikatakan berorientasi kepada pola penuntutan tradisi hukum Inggris (*common-law*), tidak membuat ketentuan hukum yang memberi wewenang kepada Jaksa untuk mencampuri petugas penyidik yang sedang menjalankan penyidikan perkara pidana. Akan tetapi, KUHP Muang Thai mengatur bahwa begitu penyidik menyerahkan berkas penyidikan kepada Jaksa, penyidik tersebut harus mengindahkan kebijaksanaan (diskresi) Jaksa mengenai penghentian penyidikan atau penyidikan tambahan dan mengenai ketetapan akan menuntut atau tidak akan menuntut perkara. Jaksa Muang Thai pun benar-benar mempunyai wewenang diskresi yang luas. Sekalipun bukti-buktinya tidak cukup ia boleh mengajukan perkara yang bersangkutan ke pengadilan. Sebaliknya, karena sesuatu alasan, ia boleh menghentikan penuntutan sekalipun bukti-buktinya cukup untuk menghasilkan penghukuman oleh hakim. Tidak dapat disangkal, tindakan penghentian penuntutan sudah lama digunakan oleh Kejaksaan Muang Thai.

B. PERKEMBANGAN ASAS OPORTUNITAS DI INDONESIA

Sebagaimana tercantum dalam penjelasan umum UUD 1945 alinea pertama : Bahwa Undang-Undang Dasar ialah

hukum dasar yang tertulis, di samping itu undang-undang berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara meskipun tidak tertulis.

Jelas bahwa hukum yang berlaku di Indonesia tidak hanya hukum tertulis yang berupa peraturan perundang-undangan saja melainkan juga hukum tidak tertulis yang meliputi adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan baik yang timbul dalam penyelenggaraan Negara (konvensi) maupun kebiasaan-kebiasaan yang hidup dan di hayati oleh rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat.

Dengan memperhatikan sejarah hukum yang berlaku di Indonesia sebelum penjajahan sangat dominan dengan hukum adat yang sifatnya heterogen, lain daerah lain pula adatnya. Penyelesaian masalah identik penyelesaian yang dilakukan oleh lembaga-lembaga adat dengan perangkat-perangkat desa. Pada masyarakat primitif tidak membedakan antara hukum pidana dan hukum perdata, tuntutan perdata dan tuntutan pidana merupakan kesatuan termasuk lembaga-lembaganya.

Pandangan rakyat Indonesia waktu itu melihat alam semesta dan lingkungannya merupakan suatu totalitas yang harus dijaga keharmonisannya. Setiap pelanggaran hukum (adat) para penegak hukum harus memulihkannya dengan

putusan. Pelunasan/ganti rugi sesuai dengan bentuk-bentuk sanksi adat yang telah ditentukannya. Istilah Jaksa yang berasal dari bahasa Sansekerta “adhyaksa” artinya sama dengan hakim pada dunia modern sekarang ini.

Pada masa penjajahan Belanda, hukum yang berlaku di Indonesia dengan asas konkordasi, segala perubahan perundang-undangan di Negeri Belanda diberlakukan pula di Indonesia. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang dipandang sebagai produk nasional, merupakan penerusan pula dari asas-asas hukum acara pidana yang ada dalam HIR (Stb 1926 No. 559 jo 496). HIR sendiri merupakan perubahan dari IR yaitu dengan dibentuknya lembaga Openbaar Ministerie atau penuntut umum, yang dulu di bawah pamong praja secara bulat terpisah berdiri sendiri berada di bawah Officier van Yustitie (untuk gol Eropa) dan Proceireur Generaal sekarang Jaksa Agung untuk Bumi Putra, sehingga Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi..

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Prof.Dr.Andi Hamzah, SH dalam buku “Hukum Acara Pidana Indonesia Edisi Revisi (hal 13) : bahwa dalam hukum acara pidana dikenal adanya suatu badan khusus yang diberi wewenang untuk melakukan penuntutan pidana ke Pengadilan yang disebut

“Penuntut Umum”. Di Indonesia penuntut umum itu disebut Jaksa.

Wewenang penuntutan dipegang oleh penuntut umum sebagai monopoli, karena tidak ada badan lain yang boleh melakukan itu, hal ini disebut dominus litis di tangan penuntut umum atau Jaksa.

Dominus berasal dari bahasa latin yang artinya pemilik.

Hakim tidak boleh meminta agar setiap delik pidana diajukan ke Pengadilan. Jadi hakim harap menunggu saja penuntutan yang diajukan dari penuntut umum.

Dalam hubungan dengan hak penuntutan dikenal adanya 2 (dua) asas yaitu :

1. Asas legalitas yakni penuntut umum wajib melakukan penuntutan suatu delik (hal ini tidak dianut di Indonesia)
2. Asas Oportunitas ialah penuntut umum tidak wajib menuntut seseorang yang melakukan tindak pidana. Jika menurut pertimbangannya akan merugikan kepentingan umum, jadi demi kepentingan umum seseorang yang melakukan tindak pidana tidak wajib dituntut ke pengadilan.

AZ Abidin Farid memberikan perumusan tentang asas oportunitas sebagai berikut : “Asas hukum yang memberikan wewenang kepada penuntut umum untuk menuntut atau tidak

menuntut dengan atau tanpa syarat seseorang atau korporasi yang telah mewujudkan delik demi kepentingan umum.

Undang-Undang No.15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan RI yang terkait dengan asas oportunitas adalah sebagai berikut :

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

Pasal 2 Dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan pasal 1. Kejaksaan mempunyai tugas :

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

Pasal 7 ayat (1). Jaksa Agung adalah penuntut umum tertinggi

- (2) Jaksa Agung memimpin dan mengawasi para jaksa dalam menjalankan tugasnya

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

Dalam penjelasan UU No.15 Tahun 1961 pasal 8 ditekankan bahwa di lingkungan Kejaksaan, Jaksa Agung RI yang mempunyai hak mengesampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum. Selanjutnya meskipun tidak ditegaskan dalam pasal ini namun dapat dimengerti bahwa

dalam mengesampingkan perkara yang menyangkut kepentingan umum, Jaksa Agung senantiasa bermusyawarah dengan pejabat-pejabat tinggi yang ada sangkut pautnya dalam perkara tersebut antara lain : Menteri/kepala Kepolisian Negara, Menteri Keamanan Nasional bahkan juga seringkali langsung kepada Presiden/Perdana Menteri.

Pasal 32 c Undang-Undang No.5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan dengan tegas menyatakan asas oportunitas itu dianut di Indonesia. Pasal itu berbunyi sebagai berikut : “Jaksa Agung dapat menyampikan perkara berdasarkan kepentingan umum”.

Sebelum ada ketentuan tersebut di Indonesia dalam praktek telah dianut asas oportunitas yang lazim dianggap sebagai hukum tidak tertulis. Sebagaimana hukum yang berlaku di Indonesia mengakui kebenaran hukum dasar yang tertulis dan tidak tertulis, yang tertulis berupa produk peraturan perundang-undangan yang terbentuknya melalui Dewan Legislatif (DPR) bersama-sama dengan pemerintah tentu membutuhkan waktu panjang dan pembahasan bertele-tele serta biaya mahal sehingga keberadaannya sangat terbatas, jika dibandingkan dengan kebutuhan hukum yang mengatur perkembangan kehidupan masyarakat semakin pesat ibarat deret ukur, sedangkan jumlah peraturan perundang-undangan kurang memadai ibarat deret hitung. Oleh karena itu untuk mengisi

kekosongan hukum di Indonesia mengalami keberadaan hukum yang tidak tertulis berupa hukum adat, hukum agama, hukum kebiasaan yang timbul dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan maupun kebiasaan-kebiasaan yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat dihayati dan diakui keberadaannya oleh rakyat Indonesia.

Apabila diartikan bahwa asas oportunitas itu pada dasarnya ialah asas kesederhanaan yang menyangkut perkara-perkara kecil yang ancaman hukumnya dibawah 6 (enam) tahun, dan apabila kerugiannya sudah diganti, harus diselesaikan sendiri oleh Jaksa dan tidak perlu dilanjutkan ke Pengadilan, karena hak penuntutan ada ditangan Jaksa.

Meskipun aturan tertulis mengenai asas oportunitas tidak jelas, namun di Indonesia tetap memberlakukannya. Hal ini nampak diberbagai unit usaha/kelompok usaha yang memiliki karyawan lebih dari 100 (seratus) orang umpamanya, tentu memiliki satuan keamanan, pengawas bahkan konsultan hukum, apabila terjadi pelanggaran hukum/delik pidana di lingkungannya akan teratasi dengan tebusan uang damai, jika tidak dapat diselesaikan baru ke kantor polisi, meskipun di kepolisian juga diusahakan musyawarah untuk damai. Walaupun berapa saja jumlah uang tebusan pada umumnya orang lebih suka damai dari pada melalui proses pengadilan yang berlarut-larut yang

menghabiskan waktu, tenaga juga harta benda. Tidak terbayangkan jika semua perkara/delik pidana yang terjadi di masyarakat seperti Indonesia ini harus mengajukan tuntutan melalui kepolisian, kejaksaan dan pengadilan tidak akan mungkin mengingat jumlah aparat penegak hukum, polisi, jaksa, hakim sangat minim dibandingkan jumlah perkara yang masuk ke pengadilan.

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

Undang-undang No.8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Pasal 1 butir 6 huruf a dan b, Pasal 137 tidak mengatur secara tegas tentang asas oportunitas.

Pasal 1 butir 6

- a. Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta

melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

- b. Penuntut Umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

Pasal 14 huruf h :

Penuntut umum mempunyai wewenang :

- h. menutup perkara demi kepentingan hukum.

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

Undang-Undang No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI

Dalam undang-undang ini ada beberapa pasal yang mengatur mengenai pelaksanaan asas oportunitas yaitu Pasal 1 ayat (1), ayat (2); Pasal 30 ayat (1) huruf a dan huruf b; Pasal 35 huruf c.

Pasal 1 Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan :

- (1) Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.

- (2) Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

Pasal 30 ayat (1) :

Dibidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang :

- a. melakukan penuntutan
- b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap

Pasal 35 Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang :

- c. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.

Penjelasan Pasal 35 huruf c :

Yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat, mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas oportunitas, yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat Badan-badan Kekuasaan Negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.

Baik secara historis maupun yuridis di Indonesia menganut asas oportunitas. Secara historis dengan diakuinya

keberadaan hukum dasar tidak tertulis, oportunitas sebagai pengecualian. Sedangkan secara yuridis adanya undang-undang pelaksanaan asas oportunitas melalui Pasal 8 UU No.15 Tahun 1961. Pasal 32 huruf c UU No.5 Tahun 1991 dan Pasal 35 huruf c UU No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan R.I.

Namun dalam undang-undang tersebut mengartikan asas oportunitas masih terlalu sempit. Hanya Jaksa Agung yang berwenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Lalu kepentingan umum diartikan terlalu sempit pula yaitu kepentingan Negara dan masyarakat.

Hal inilah yang menjadi pertimbangan penentu, boleh tidaknya perkara pidana dikesampingkan, sehingga dalam praktek jarang dilakukan.

Di Indonesia perkara pidana dikesampingkan karena alasan kebijakan (policy) yang meliputi : perkara ringan, umur terdakwa sudah tua, dan kerusakan telah diperbaiki, hal ini dilekatkan syarat, "penseponeran" yaitu pembayaran denda damai yang disetujui antara pihak kejaksaan dan tersangka (Prof.Dr. Andi Hamsah,S.H."Hukum Acara Pidana Indonesia).

Misalnya perkara Pak Harto atas dugaan Korupsi senilai Rp.1,3 trilyun dan US\$ 419 juta pada 7 (tujuh) yayasan yang dipimpinnya, yang digelar PN Jakarta Selatan pada 21 Agustus 2000. Namun terdakwa dinyatakan sakit dan tidak dapat hadir di

persidangan. Pada bulan Mei 2006 Pak Harto sakit berat sehingga Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan mengeluarkan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP), hal ini masih dalam proses perkara. Presiden SB Yudoyono minta agar diendapkan dulu wacana pemberian Rehabilitasi bagi mantan Presiden Suharto. DPR juga membentuk tim pengkaji kasus Pak Harto untuk mengontrol pemerintah dalam membuat kebijaksanaan atas mantan Presiden itu. Wakil Presiden meminta agar kasus Pak Harto ditutup/dihentikan mengingat usia dan jasa-jasanya kepada Negara. Sedangkan Jaksa Agung mengatakan proses hukum Pak Harto untuk sementara dihentikan hingga sembuh (Media Indonesia, Selasa 16 Mei 2006/No.9276/Tahun XXXVII hal 1)

Hak Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum adalah tugas berat, bukan perkara ringan, kepastian hukum dan keadilan harus ditegakkan melalui proses hukum, musyawarah/damai bisa ditempuh melalui pengembalian uang Negara/ganti rugi/uang damai (opportuun) yang jumlahnya ditentukan Jaksa Agung melalui kesepakatan Presiden, Wakil Presiden, MA,MK,KY, KAPOLRI, dan Menteri-menteri terkait

Azas oportunitas berkaitan dengan wewenang penuntutan dalam perkara pidana yang merupakan tugas dan wewenang Jaksa sebagai Penuntut Umum.

Penuntutan adalah permintaan Jaksa sebagai Penuntut Umum kepada Hakim, agar Hakim melakukan pemeriksaan perkara terdakwa di sidang pengadilan, dengan maksud apabila Hakim setelah melakukan pemeriksaan akan memberikan keputusannya tentang terdakwa.

Dikenal ada 2 (dua) prinsip yang dianut dalam wewenang penuntutan ini :

1. Opportiniteits Principe
2. Legaliteits Principe.

Ad.1 Opportiniteits Principe.

Azas yang menentukan bahwa tidak setiap tindak pidana yang dilakukan seseorang itu harus atau wajib dituntut.

Ad.2. Legaliteits Principe.

Azas yang menentukan bahwa setiap tindak pidana yang dilakukan seseorang itu harus atau wajib dituntut.

Sekarang timbul pertanyaan principe manakah yang dianut di Negara kita ?

Sampai sekarang sistem yang dianut oleh Negara kita adalah "*Het Opportiniteits Principe.*"

Hal ini dapat dilihat dari ketentuan undang-undang yang berlaku baik KUHAP maupun Undang-Undang Pokok Kejaksaan.

Sebenarnya azas ini sudah dianut sejak masa Pemerintahan Hindia Belanda.

Alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar Penuntut Umum (Jaksa) tidak melakukan penuntutan terhadap seseorang yang dituduh melakukan tindak pidana adalah “Kepentingan Umum”. Jadi kepentingan umum akan lebih terjamin dengan tidak dilakukannya penuntutan. Dalam hal ini Penuntut Umum akan mengenyampingkan perkara pidana itu (seponier) artinya berkas perkara pidana tidak diteruskan ke pengadilan.

Sebetulnya lembaga seponering perkara pidana (azas oortunitas) mirip dengan lembaga abolisi yang juga meniadakan penuntutan perkara pidana, namun abolisi merupakan wewenang Kepala Negara dalam Undang-Undang Dasar 45.

Disamping itu dikenal juga penyelesaian perkara di luar sidang untuk perkara-perkara pidana ringan yang ancaman hukumannya denda.

Memberlakukan azas oportunitas ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Van Appledorn bahwa tidak semua delik perlu dituntut pelakunya terutama bilamana akibatnya sangat kurang berarti ditinjau dari segi kepentingan umum. Bukankah pidana itu telah diakui hanya sebagai ultimum remedium ?

Asas oportunitas yang berlaku dalam yurisdiksi kejaksaan mempunyai kekuasaan yang sangat penting yaitu menyampingkan perkara pidana yang sudah jelas pembuktiannya, mengingat tujuan dari azas ini adalah kepentingan Negara maka Jaksa harus berhati-hati dalam melakukan kekuasaannya sebab kemungkinan ada bahwa dengan memakai kepentingan Negara sebagai alasan seorang Jaksa menyampingkan perkara pidana padahal tindakan itu dilakukan tidak lain untuk kepentingan pribadi atau golongan atau kelompok tertentu.

Kecurangan ini mungkin terjadi karena adanya sogokan (omkoping) dari terdakwa. Dalam hal ini ada pengawasan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung terhadap semua Jaksa dengan adanya hierarchie dalam instansi kejaksaan maka Jaksa Agung dapat memerintahkan kepada Jaksa supaya suatu perkara pidana dituntut atau tidak dituntut dimuka pengadilan.

Dalam perkembangannya penerapan asas oportunitas terdapat perbedaan antara penutupan perkara pidana demi kepentingan hukum dengan perkara pidana ditutup demi kepentingan umum ex azas oportunitas.

Jika ternyata perkara pidana ditutup “demi hukum” tidak diseponeer secara definitif, tetapi masih dapat dituntut bilamana ada alasan baru, sedangkan perkara pidana yang ditutup definitif

demi kepentingan umum tidak boleh dituntut kembali dan lagi pula perkara demikian cukup alat buktinya.

Asas oportunitas ini sumber asalnya Perancis melalui Netherland dimasukkan ke Indonesia sebagai hukum kebiasaan (hukum tidak tertulis) dilanjutkan sampai masa penjajahan Jepang dan masa kemerdekaan s/d tahun 1961 – sekarang dalam UU Pokok Kejaksaan UU No.16 Tahun 2004 asas ini masih dicantumkan.

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

Seponiering tidak bersyarat dan seponiering bersyarat. Undang-Undang Pokok Kejaksaan di Indonesia tidak menyebut adanya 2 (dua) macam seponiering perkara pidana berdasarkan asas oportunitas, namun ketentuan tentang asas oportunitas yang terdapat di dalam UU Pokok Kejaksaan tidak bertentangan dengan pengertian seponiering bersyarat karena seponiering

perkara pidana berdasarkan asas oportunitas termasuk *beleidsvrijheid* (kebebasan menentukan kebijaksanaan) yang dalam hukum administrasi Negara disebut dengan *Freies Ermessen*. Hal ini sejalan dengan pendapat Prof.MR. A.L. Melai yang menyatakan bahwa wewenang penuntut umum dalam hal meniadakan penuntutan berdasarkan asas oportunitas merupakan *Rechtsvinding* (penemuan hukum) yang harus dipertimbangkan berhubung karena hukum memuntut adanya keadilan dan persamaan hukum, hukum bertujuan untuk menjamin kemanfaatan dan kedamaian.

C. ASAS OPORTUNITAS DALAM PRAKTEK

Sejalan dengan perkembangan *polemik* pemanfaatan Asas Oportunitas dalam Tindak Pidana Korupsi, masyarakat dan sarana pembentukan hukum itu sendiri memberikan pandangan yang bervariasi, khususnya dalam menentukan perangkat sarana maupun formulasi pemberantasan korupsi, tentunya dalam memanfaatkan Asas Oportunitas terhadap pelaku Tindak Pidana Korupsi yang kooperatif disatu sisi, dan konsepsi yang diferensial terhadap sikap non-aplikabel terhadap formulasi ini. **Permasalahannya adalah bagaimana menentukan Asas Oportunitas dengan formulasi para pelaku tindak pidana korupsi yang dapat dianggap kooperatif sebagai salah satu bentuk minimalisasi korupsi itu sendiri.**

Negara-negara yang memiliki modernisasi sistem hukumnya memberikan batasan model terhadap *anglo saxon* dan Eropa Kontinental, selain model eks sosialis yang mulai tertinggal. Begitu pula dalam sistem penuntutan dalam perkara tindak pidana. Namun demikian, pengaruh kedua model ini sangat mempengaruhi kehidupan sistem peradilan masing-masing negara. Indonesia sebagai pengaruh konkordansi Belanda ternyata memiliki sistem penuntutan yang berbeda dengan negara-negara tetangganya. Pengaruh sistem hukum pada negara Malaysia, Singapura dan Australia lebih ditetapkan sebagai konsepsi *Anglo Saxon*, dan sebaliknya pengaruh Belanda dengan sistem Eropa Kontinental memberikan dasar konsepsi yang dominan. Konsepsi Anglo Saxon mempengaruhi KUHP manakala Jaksa dikesampingkan dari kewenangan penyidikan, tetapi beberapa Negara dari United Kingdom of Great Britain justru mengarah kepada sistem Eropa Kontinental karena memberikan suatu kewenangan penuntunan kepada Jaksa yang dinamakan ***Crown Prosecutor Service (CPS)***, yang sebelum tahun 1986 (Inggris) kewenangan melakukan penuntutan dilakukan oleh kepolisian.

Pada umumnya dengan 2 sistem dan model tersebut diatas memiliki pengaruh dengan konsepsi penuntutan, yaitu model yang mengakui : (1) **Asas Oportunitas**, yaitu suatu *beleid* dari Penuntut Umum yang memperbolehkan memutuskan untuk

menuntut atau tidak menuntut, baik dengan syarat maupun tidak dengan syarat (Belanda, Norwegia, Inggris dan Negara-negara dengan system *Anglo Saxon*, seperti Australia). Kebebasan yang independen inilah yang menempatkan Penuntut Umum di Belanda sebagai semi judge (memiliki kewenangan setengah Hakim). Dilain sisi dikenal : (2) **Asas Legalitas** (dalam penuntutan, seperti Jerman, Australia, Spanyol), artinya Penuntut Umum tidak memiliki kewenangan untuk mengesampingkan suatu perkara, karena penganutan asas ini tetap mengharuskan suatu perkara untuk dilimpahkan ke pengadilan, tanpa memiliki suatu sikap *eksepsionalitas*.

Menurut Prof. Dr. Jur Andi Hamzah, Belanda yang menganut Asas Oportunitas, dalam suatu laporan tahunan 1980 *ministerie van justitie (kejaksaan)* disebutkan bahwa lebih dari 50% perkara disana tidak diteruskan oleh Kejaksaan ke Pengadilan. Dari jumlah itu, 90% karena alasan teknis (umumnya karena tidak cukup bukti). secara garis besar ada 3 kategori penyimpangan perkara di Belanda, yaitu :

1. Perkara dikesampingkan karena alasan kebijakan (*police*), yang meliputi perkara ringan, umur terdakwa sudah lanjut (tua) dan kerusakan telah diperbaiki/kerugian diganti.
2. karena alasan teknis (tidak cukup bukti, lewat waktu dan lain-lain).
3. karena perkara digabung dengan perkara lain.

Dalam kaitannya ide Jaksa Agung dengan Asas Oportunitas adalah yang berkaitan dengan nomor 1, yaitu adanya suatu *police (belied)* atau kebijakan. Sedangkan alasan ketiga juga terjadi di Indonesia, manaka terjadi penyimpangan suatu perkara karena digabungkan kepada perkara lain mengingat peran asas *concurus*. Sehubungan dengan pemeriksaan perkara tindak pidana korupsi, menarik untuk diperhatikan beberapa kasus yang disampaikan oleh Prof. Dr. Lit. A.Z. Abidin, bahwa banyak sekali kasus di Indonesia yang kekhususannya yang sistematis ini atau asas “***Systematische Specialiteit***” dilanggar oleh jaksa dan hakim dalam putusannya, karena lemahnya pengetahuan asas-asas hukum pidana di kalangan penegak hukum bahkan termasuk hakim agung. Misalnya penyelundupan pajak yang ada undang-undang perpajakan yang mengatur deliknya secara khusus, dituntut dan dipidana oleh hakim termasuk Mahkamah Agung dengan delik korupsi (memperkaya diri sendiri karena tidak membayar pajak). Delik penyelundupan dipidana sebagai subversi, sedangkan yang justru jelas-jelas termasuk delik korupsi misalnya kasus Budiadji (mantan KADOLOG Kaltim) dipidana dengan penjara seumur hidup karena dakwaan telah melakukan delik subversi.

Lebih lanjut lagi dikatakan Prof. Abidin, yang mencolok ialah kasus penyelundupan rotan yang diadili oleh Pengadilan

Negeri Ujung Pandang sekitar tahun 1988. terdakwa mula-mula dijatuhi pidana karena dinyatakan terbukti telah melakukan delik penyelundupan. Tuntutan ini tepat, akan tetapi atas perintah Kepala Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan kepada seorang jaksa untuk menuntut terdakwa lagi dengan dakwaan baru atas perbuatan yang sama tetapi menyangkut delik subversi, lalu oleh Pengadilan Negeri Ujung Pandang dijatuhi pula pidana yang cukup berat, karena dinyatakan telah terbukti melakukan delik subversi, yaitu menyelundupkan rotan yang perkaranya telah diadili lebih dahulu Undang-undang Tindak Pidana Ekonomi jo. *Rechten Ordonnantie*. Dengan demikian, aturan tentang gabungan delik (*samanloop*) telah diperkosa.

Dengan memperhatikan beberapa alasan pengesampingan suatu perkara berdasarkan Asas Oportunitas, adalah menjadi suatu sikap atensi yang memiliki *relevansi* dengan model *Protection of Person* yang memiliki keterkaitan dengan dugaan tindak pidana, misalnya kasus Mulyana W Kusumah dan petugas BPK, Chairiansyah.

Komitmen Kepolisian, Kejaksaan Agung dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam menanggulangi korupsi harus mendapat dukungan perpektif penuh dari Bangsa dan Negara, termasuk terhadap dugaan korupsi dan suap oleh Komisi Pemilihan Umum, BLBI, maupun yang meliputi dugaan tindak pidana korupsi kelembagaan negara. Seorang bernama Mulyana

W Kusumah harus mengalami masalah tragis di negeri ini. Sebagai pejuang Hak Asasi Manusia, juga penegak hukum, khususnya pemberantasan korupsi, nama Mulyana termasuk sosok yang dikenal dikalangan akademisi, praktisi bahkan pengamat hukum. Sekarang ini Mulyana W Kusumah harus berhadapan dengan meja hijau peradilan pidana. Sebenarnya realita yang menyerupai kasus Mulyana diduga terjadi di hampir berbagai tingkat kehidupan sosial ekonomi Indonesia yang memang dikenal sebagai salah satu negara yang memiliki signifikansi kuantitas koruptifnya. Berbagai strata dan level sosial, birokrasi maupun kelembagaan Negara dan Swasta, korupsi dan suap sudah menjadi bagian yang memiliki rutinitas kekuasaan, sehingga perbuatan tercela itu dianggap sebagai suatu justifikasi dari perbuatan yang illegal, akibatnya perbuatan suap dari kaca mata kekuasaan dianggap sesuatu yang sah sebagai *Legal Bribery*, sebaliknya dari pendekatan hukum dan masyarakat, suap adalah tetap sebagai ilegal. Dari sisi *bribery*, norma ini memang tidak *debatabilitas* sifatnya. Dalam konteks yang lebih luas permasalahan yang dihadapi Mulyana harus dicermati sebagai suatu persoalan sosiologis, yaitu apakah sebagai *Victim of Conspiracy*.

Polemik berkembang manakala Jaksa Agung Abdurachman Saleh memberikan suatu ide tentang Perlindungan Hukum bagi para koruptor yang bekerjasama dengan penegak

hukum dalam kaitannya dengan Asas Oportunitas. Selain itu, sebagaimana kutipan diatas, pula *polemik* yang berkembang dalam kasus Mulyana adalah justifikasi perlindungan hukum Chairiansyah, auditor BPK, yang melapor suap ini, serta bagaimana perlakuan yang adil dalam kerangka penegakan hukum pemberantasan korupsi. Dari uraian *polemik* ini, perlu memperhatikan beberapa pendekatan mencermati permasalahan ini.

Pertama, Delik-delik suap yang ada dalam KUHP sebagai warisan penjajah Belanda meski telah mengatur secara rinci, namun dianggap sebagai delik "*impotent*" dalam kerangka pemberantasan korupsi. Betapa tidak, kehendak sarana legislasi memberantas korupsi sangat tinggi tetapi sangat rentan tingkat kesulitan pembuktiannya, akibatnya lagi delik-delik ini hanya sekedar kekuatan simbolik yang menghiasi sistem regulasi Hukum Pidana.

Delik Suap selama ini hanya mengatur mengenai "***Passief Omkoping***" (suap Pasif), artinya memberikan saran pemindahan hanya terbatas kepada Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara yang menerima hadiah atau janji berkaitan dengan kekuasaan yang melekat jabatannya atau tidak berhendak atau berkendak yang bertentangan dengan kewajibanya. Melihat berbagai kelemahan inilah, sewaktu pertama kali delik ini

dimasukan kedalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, makna suap diperluas. Introdusi norma regulasi pemberantasan Korupsi telah menetapkan "**Actief Omkping**" (suap Aktif) sebagai Subjek Tindak Pidana Korupsi. Dengan demikian sejak berlakunya UU No. 3 Tahun 1971, juga perubahannya melalui UU No. 31 Tahun 1999 dan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pelaku delik Suap Aktif (yang memberi suap) an delik Pasif (yang menerima suap) adalah sebagai subyek Tindak Pidana Korupsi, dan penempatan status sebagai subyek ini *tidak memiliki sifat eksepsionalitas* yang absolute. Karena itu, atauran delik suap tidak memberikan ekspilitas norma pengecualian terhadap saksi dan pelapor yang wajib dilindungi.

Kedua, dari pendekatan *historis*, perlindungan hukum terhadap saksi dan pelapor adalah imperatie sifatnya, bahkan norma *reward* menjadi sandaran legislasi yang patut dihargai. Namun demikian, perlindungan hukum tidak memiliki eksepsionalitas yang *absolute* dan tidak berlaku terhadap saksi atau pelapor yang terlibat delik suap. Karena itu prinsip *Lex Certa* adalah norma mengikat yang tidak dapat diinterpretasikan lain dari maksud diaturnya substansi norma tersebut.

Ketiga, pada delik suap tidaklah selalu terikat persepsi telah terjadinya pemberian hadiah (uang), tetapi dengan adanya pemberian janji saja adalah tetap obyek perbuatan suap. Selain itu

adanya *POGING* (percobaan) suap saja sudah dianggap sebagai delik selesai, artinya adanya pra kondisi sebagai permulaan pelaksanaan dugaan suap itu sudah dianggap sebagai tindak pidana korupsi. Jadi ada inisiatif untuk melakukan suap, sedangkan kompetensi untuk mengetahui inisiatif siapa dari pelaku suap hanyalah pihak yang memiliki kewenangan dominan dalam kaitan audit. Baik buruknya hasil audit tidak mungkin diketahui pihak eksternal, selain informasi *insider* yang melakukan *investigasi audit* itu sendiri. Tidak mungkin pula hasil *audit* yang baik menguatkan soal suap ini, sebaliknya pra kondisi suap timbul dari informasi buruknya hasil audit dengan demikian, inisiatif dan insider informasi sebagai penerima suap sekaligus sebagai pemberi janji adalah subyek Tindak Pidana Korupsi.

Keempat, Selain Mulyana W Kusumah, apabila Penerima Suap dan Pembei Janji dilepaskan statusnya sebagai Subyek Tindak Pidana Korupsi, maka KPK mengabaikan norma dan asas Perlindungan Hukum yang benar atau *Due Proses of Legal Protection*, bahkan tidak akan terjadi suatu *Equal Treatment of justice* dalam rangka penegakkan hukum. Dalam suatu perkara pidana, apabila KPK mengesampingkan seseorang maupun perkaranya sebagai Subyek Tindak Pidana dengan alasan demi *kepentingan umum* hanya dapat dibenarkan berdasarkan Asas Oportunitas yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung sesuai Pasal 3

huruf (c) UU No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Agung, sedangkan KPK sama sekali tidak memiliki kewenangan demikian.

Dalam kaitan ide Jaksa Agung R.I Abdurachman Saleh untuk memberikan perlindungan hukum para koruptor yang bekerjasama dengan mempergunakan Asas Oportunitas agaknya akan menjadi *polemik* hukum dan sebagai bentuk pengabaian yang tidak populis tersendiri. Namun demikian, ide ini mendekati kehendak arah akseptabilitas sifatnya dengan paradigma konversi yang akan mengikat beberapa negara termasuk Indonesia.

Memang konversi international sebagai salah satu sumber hukum memberikan suatu justifikasi atas perlindungan hukum yang demikian. Melalui pasal 35 huruf c UU. No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, kewenangan Jaksa Agung dengan Asas Oportunitas untuk mengesampingkan suatu perkara demi kepentingan umum diartikan (sesuai Penjelasan Pasal 335 huruf c UU Kejaksaan Agung) adalah untuk *kepentingan Bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat luas*, dan tentunya dengan memperhatikan saran dan pendapat dari badan kekuasaan negara yang memiliki kaitan perkara itu. Namun demikian makna "*kepentingan umum*" ini berlainan dengan pelaksanaan dari Pedoman Pelaksanaan KUHP dan Doktrin yang tegas dan jelas ***tidak*** menempatkan arti "*kepentingan masyarakat*"

sebagai karakterisasi justifikasi Asas Oportunitas. Sangatlah sulit menentukan kriteria “*demi kepentingan umum*” yang sangat multi tafsir dan subyektif sifatnya, baik individu maupun instansional. Dalam kaitan perkara Chairiansyah, apakah dikesampingkannya perkara tersebut sebagai bentuk Perlindungan Saksi/Pelapor ataukah *implementasi* Asas Oportunitas?

Terlepas dari segala kesulitan *polemik* dalam implementasi Asas Oportunitas, pemakaian Asas Oportunitas adalah dibenarkan. Dalam penerapan terhadap suatu perkara, juga perkara tindak pidana korupsi, merupakan suatu “*beleid*”, suatu staatsbeleid yang dilaksanakan oleh seorang Jaksa Agung sebagai “*Overheidsbeleid*”. Pengesampingan perkara Chairiansyah bukanlah bentuk implementasi Asas Oportunitas, bukan pula bentuk perlindungan terhadap saksi/pelapor mngingat yang bersangkutan adalah pihak yang terlibat dalam dugaan tindak pidana korupsi KPU. Ada beberapa bentuk perlindungan yang diintrodusir melalui Konversi Perserikatan Bangsa-bangsa melawan korupsi.

United Nations Convention Againts Corruption (2003), yang Indonesia telah menandatangani Konvensi tersebut dan telah diratifikasi pada bulan Maret tahun 2006 lalu, memberikan beberapa tipe/bentuk perlindungan hukum dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi, yaitu : **(1) *protection of Witnesses, Experts dan Vitims*** (Pasal 32), **(2) *protection of***

Reporting Persons (Pasal 33), dan **(3) Protection of Cooperating persons** (Pasal 37).

Pasal 37 ini memiliki persamaan dengan ide yang dikemukakan oleh Jaksa Agung RI, hanya legalitas perlindungan ini tidak didasarkan Asas Oportunitas. Disebutkan Pasal 37 bahwa (terjemahan bebas) :

Pasal 37 ayat 2 :

“Setiap Negara Peserta wajib mempertimbangkan memberikan kemungkinan dalam kasus yang tertentu, mengurangi hukuman dari seorang tertuduh yang memberikan kerjasama yang substansial dalam penyelidikan atau penuntutan suatu kejahatan yang ditetapkan berdasarkan konvensi ini”.

Pasal 37 ayat 3 :

*“Setiap Negara Peserta wajib mempertimbangkan kemungkinan, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar Hukum Nasional, untuk memberikan **kekebalan** (immunity) dari penuntutan bagi orang yang memberikan kerjasama yang substansial dalam penyelidikan atau penuntutan suatu kejahatan yang ditetapkan berdasarkan Konvensi ini”.*

Jadi, perlindungan terhadap orang-orang yang bekerjasama dengan penegak hukum dikategorikan dengan 2

macam, yaitu bagi seorang Terdakwa (juga terpidana) dengan pemberian **pengurangan hukuman (*mitigating punishment*)**, dan seorang Terdakwa dengan pemberian **kekebalan dari penuntutan (*immunity from Prosecution*)**, namun ini tetap harus sesuai dengan asas-asas hukum nasional masing-masing Negara Peserta. Jadi, ide implementasi Asas Oportunitas terhadap pelaku korupsi yang kooperatif sebaiknya mempergunakan konsepsi *protection of cooperating persons*. Konsep *protection of cooperating pesons* ini dilaksanakan di Eropa, seperti Belanda dan Italia berupa diterapkan Saksi Mahkota (*kroongetuige*) tersangka/terdakwa yang dijadikan saksi karena mau membongkar kejahatan terorganisir teman-temannya. Imbalannya ialah ia dikeluarkan dari daftar terdakwa dan dijadikan saksi, misalnya mau membongkar kejahatan korupsi, narkoba dan terorisme. Dengan demikian pula Tor yang dikemukakan oleh Panitia Seminar mengenai pemberian immunitas maupun pengurangan hukuman bukanlah dalam konteks, *implementasi* Asas Oportunitas (Amerika Serikat dengan istilah *substansial assistance*, *Cech Republik* ini kesemuanya dalam kerangka *Crown Witness* atau *Kroongetuiege* yang tidak dalam kaitannya dengan Asas Oportunitas, kecuali Hongkong dengan *immunity* seseorang atas informasi yang diberikan kepada penegak Hukum).

Dengan tidak jelasnya implementasi terhadap aturan-aturan tindak pidana korupsi yang sebenarnya telah memenuhi asas **Lex Certa**, hal ini memberikan implikasi yang diskriminatif bagi KPK dalam menentukan kebijakan perlindungan hukum. Disatu sisi, para penerima dana-dana dari swasta/aparatur Negara diberikan perlindungan hukum (*immunity for prosecution*), tetapi disisi lain penerima dana tersebut dijadikan subyek tindak pidana korupsi, meski sesuai asas hukum Pidana, pengembalian dana tidaklah meniadakan *strafbaar* dari *materiele daad* yang dilakukan oleh yang bersangkutan.

Kelima, formulasi “jebakan “dan “*undercover*” untuk mengungkapkan dugaan Tindak Pidana Korupsi ini diluar mekanisme hukum yang berlaku. Pola ini hanya dimiliki dalam mengungkapkan perkara tindak pidana Narkotika dan Psicotropika melalui Pasal 68 UU No. 22 tahun 1997 dan Pasal 55 huruf (a) UU No. 5 Tahun 1997. lagi pula, pola “jebakan” dan “*undercoer*” ini hanya dilakukan oleh aparaturn penegak hukum itu sendiri, bukan dilakukan *Non-law enforcement officer* seperti halnya BPK. Penegak Hukum yang melakukan *undercover* ini dinamakan “*agent provecateur*” yang seharusnya adalah *uitlokker* (pembujuk) sebagai Subyek Pidana atas dasar Pasal 55 ayat 1 KUHP, hanya saja pola ini dikesampingkan berdasarkan Asas Oportunitas yang tidak dimiliki oleh KPK.

Dalam kasus Mulyana W. Kusumah ini, Chairiansyah bukanlah subyek perlindungan hukum, tetapi subyek Pidana Korupsi sebagaimana dimaksud UU, karenanya apabila tetap diberikan perlindungan hukum, maka Mulyana hanya sebagai hasil pola sikap “*victim of Conspiracy*” yang menurut sistem anglo saxon memiliki justifikasi sebagai alasan adequante meniadakan punishment, karena penegak hukum dianggap melakukan *illegal secured evidence*. Konsep pengesampingan perkara terhadap Chairiansyah tidaklah tepat dengan didasarkan alasan Asas Oportunitas (andai Kejaksaan Agung yang melakukan hal ini), pula tidak dikatakan sebagai *Protection of Reporting Persons* sebagai dasar introdusir dalam sistem Hukum Pidana Indonesia kelak, karena konsep *protection of Cooperating Persons* memiliki keterkaitan dengan saksi Mahkota dengan penerapan ajaran “*Deelneming*” (penyertaan) pada Pasal 55 KUHP.

Doktrin memberikan ruang gerak bebas terhadap pengesampingan suatu perkara berdasarkan kondisi yang sangat mendesak, urgensif, bahkan yang kritikal sifatnya. Asas “*Clear and Present Danger*” dipergunakan sebagai justifikasi implementasi suatu kebijakan atau *policy (beleid)* dari penguasa yang dapat melakukan tindakan-tindakan yang dalam keadaan normal (kasus Schenk tahun 1919). Asas *Clear and Present Danger* hingga kini masih mendapat tempat dalam kajian-kajian

akademis di Amerika Serikat, dan asas ini menyerupai dengan ***Staatsbeleid*** dalam keterkaitan dengan ***overheidsbeled***.

Dalam tinjauan terhadap penerapan fungsi positif dari ajaran perbuatan melawan hukum material tidak jarang mengalami kekeliruan *essesnsiael* dan mendasar sifatnya. Perhatikan saja pemidanaan terhadap perkara-perkara antara lain **Ir. Akbar Tandjung, Dr. Syahril Sabirin, Samadikun** dan terakhir adalah 3 (tiga) mantan Direktur Bank Indonesia, khususnya dalam kaitan antara Hukum Pidana dari unsur “menyalahgunakan wewenang” (Pasal 1 ayat 1 b UU No.3 Tahun 1971 jo Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999), melawan hukum (Pasal 1 ayat 1 huruf a UU No. 3 Tahun 1971 jo ayat 1 UU No. 31 Tahun 1999) dan Hukum Administrasi Negara yang berkaitan antara **“*Staatsbeleid*”** (Kebijakan Negara) dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik (*Algemence Beginselen Van Behoorlijk Bestuur*). Seringkali badan yudikatif telah mencampurkan, bahkan menganggap sama antara unsur “menyalahgunakan wewenang” dan “melawan hukum”, bahkan, tanpa disadari badan peradilan menerapkan asas perbuatan melawan hukum materiel dengan fungsi positif tanpa memberikan kriteria yang jelas untuk dapat menerapkan asas tersebut, yaitu melakukan pemidanaan berdasarkan asas kepatutan dengan menyatakan para pelaku telah melanggar asas-asas umum pemerintah yang baik, tanpa bisa

membedakannya dengan persoalan “*beleid*” yang tunduk pada Hukum Administrasi Negara.

Pertimbangan diatas hanya sekedar komparasi substansial terhadap kekeliruan dalam suatu perbuatan materiel yang sebenarnya sebagai suatu kebijakan atau *beleid*, tetap diartikan sebagai penyimpangan dari suatu perbuatan. Penggunaan kewenangan yang bersifat aktif berupa kewenangan *diskresioner* (“*discretionary power*” , “*virjsbestuur*”, “*freies ermessen*”) untuk melaksanakan kebijakannya (“*beleid*”) dalam mengatasi segera dan secepatnya dengan menetapkan suatu perbuatan bagi kepentingan tugas pemerintah yang tidaklah sekedar kekuasaan pemerintahan yang menjalankan undang-undang (“**kekuasaan terikat**”). Menurut **Porf. Dr. Philipus M. Hadjon, SH**, kekuasaan pemerintah merupakan kekuasaan yang aktif yang meliputi kewenangan untuk memutus secara sendiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*age normen*). Dalam kaitannya dengan “*beeidsvrijheid*”, kekuasaan yang aktif dari pemerintah, menurut **prof. R.M. Girindo Pronggodigdo, SH**, berupa “*wijsheid*” dapat merupakan tindakan-tindakan seketika (“*instant decision*”) dengan melihat urgensi serta situasi/kondisi yang dihadapi, berupa pengambilan keputusan yang dapat bersifat pengaturan (tertulis) dan atau keputusan tertulis atau lisan didasarkan

kekuasaan/kewenangan “*diskresioner*” (*discretionary power/ authority*) yang dimiliki.

Namun demikian, suatu “*discretionary power*” maupun “*wijsheid*” itu harus tetap selaras dengan maksud ditetapkan kewenangan atau sesuai dengan tujuan akhirnya tersebut, yaitu harus sesuai dengan “*doelgerichte*” atau tujuan ditetapkannya dari kewenangan itu, bahkan menurut saksi ahli **Prof. Dr. Riyaas Rasyd, MA**, juga **Prf. Dr. Philipus M. Hadjon, SH** (“*Discretionary Power*” & Asas-asas Umum Yang Baik, hal.3), dalam kondisi yang urgensif, mendesak dan darurat sifatnya, suatu *discretionary power*, juga “*wijsheid*”, dapat menyimpang dari produk perundang-undangan yang ada, asalkan penyimpangan ini pada akhirnya sesuai dan dengan diarahkan pada “*doelgerichte*” ditetapkannya kewenangan tersebut. Dalam konteks Asas Oportunitas, implementasi asas ini oleh Jaksa Agung merupakan *beleid* dari suatu *discretionary power* yang memiliki kewenangan mengikat berdasarkan Pasal 35 huruf c UU No. 16 Tahun 2004), pula apabila dipergunakan dalam kondisi yang urgensif dan mendesak serta darurat sifatnya, implementasi Asas oportunitas memiliki kewenangan aktif untuk memutus secara mandiri terhadap norma-norma tersamar (*vage normen*) sepanjang asas ini dipergunakan untuk kepentingan yang lebih luas (Negara dan Bangsa) dari asas-asas umum Pemerintah yang baik, sehingga maksud penggunaan asas ini sesuai

dengan tujuan akhirnya (doelgericte). Kebijakan Presiden Megawati saat memberikan ***Releases & Discharged*** terhadap pelaku tindak pidana yang telah mengembalikan sejumlah uang yang dianggap sebagai kerugian Negara, merupakan suatu staatsbeleid yang pelaksanaannya dilakukan oleh apatur bawahannya sebagai *Overheidsbeleid*.

Polemik, pertimbangan “demi kepentingan umum” dari maksud penggunaan Asas Oportunitas terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang kooperatif lebih bersifat subyektif, baik individu amupun institusional, karenanya menjadi populis apabila tidak dapat memberikan alasan dengan baik dan seksama makna kepentingan umum” tersebut.

Mencari suatu justifikasi untuk implementasi Asas Oportunitas terhadap *Cooperating Offenders*” tidaklah tepat berdasarkan pertimbangan demi kepentingan umum yang maknanya multi-tafsir tersebut karenanya suatu arah introdusir konsepsi “*protection of Coperating Persons*” dengan memberikan suatu keterkaitan *Crown Witness* serta peran terkecil dalm asas “*dellneming*” adalah lebih ditolerir arahnya, karenanya konsep ini tetap memerlukan dukungan kebenaran norma dan asas *due process of law enforcement* dengan memperhatikan prinsip *Rule of Law* !

BAB IV
ANALISIS

Dalam ilmu hukum acara pidana, dikenal dua asas penuntutan, yaitu: (1) asas oportunitas (*discretionary prosecution*), dan (2) asas wajib menuntut (*mandatory prosecution*). Menurut asas oportunitas, sekalipun saksi dan buktinya cukup, jaksa boleh tidak menuntut perkara pidana, bilamana ia berpendapat penuntutan tidak patut dilakukan, atau bilamana penuntutan dapat merugikan kepentingan umum atau pemerintah. Asas oportunitas dianut antara lain oleh Kejaksaan Perancis, Belgia, Belanda, Norwegia, Swedia, Israel, Jepang, Korea Selatan, dan Thailand. Asas oportunitas juga dipraktekkan oleh Kejaksaan di Amerika Serikat, Inggris, Skotlandia, Filipina, dan Singapura.

Sebagaimana diketahui asas oportunitas dalam penuntutan, adalah salah satu asas dalam hukum acara pidana Indonesia. **Wirjono Prodjodikoro** menyebutkan 7 (tujuh) asas yang harus menjadi pegangan dalam pelaksanaan proses pidana, sebagai berikut:

1. Kejaksaan sebagai Penuntut Umum
2. Prinsip “oportunitas” dalam penuntutan
3. Perbedaan antara “pemeriksaan permulaan” (*vooronderzoek*), dan “pemeriksaan di sidang hakim” (*gerechtelijk onderzoek*)
4. Pemeriksaan di muka umum
5. Pemeriksaan secara langsung (*onmiddelijheidsbeginsel*)
6. Peradilan pidana di tangan Pegawai Negeri – ahli hukum
7. Sistem “*jury*.”

Indonesia sendiri sudah lama menganut asas oportunitas. Dasar hukumnya semula hukum tidak tertulis dari Belanda. Dalam bahasa ilmiahnya adalah “penghentian penuntutan karena alasan kebijaksanaan (diskresi),” sedang dalam bahasa sehari-harinya “mengesampingkan perkara.” Praktek yang dianut oleh jaksa (Penuntut Umum) di Indonesia sejak zaman Belanda yaitu menganut *principe-opportunita*, yang menggantungkan hal akan melakukan suatu tindakan kepada keadaan yang nyata dan yang ditinjau satu persatu. Kenyataan praktek bahwa adakalanya sudah terang seorang melakukan suatu kejahatan, akan tetapi keadaan yang nyata adalah sedemikiannya, sehingga kalau seseorang itu dituntut di muka hakim pidana maka kepentingan negara akan sangat dirugikan.

Dengan *principe-opportunita* ini, jaksa sebagai Penuntut Umum mempunyai kekuasaan yang amat penting yaitu untuk menyampingkan suatu perkara pidana yang sudah terang dan nyata pembuktiannya. Mengingat tujuan dari prinsip ini, yaitu kepentingan negara, maka jaksa harus berhati-hati dalam melakukan kekuasaan menyampingkan perkara pidana ini.

Untuk mencegah hal-hal negatif, misalnya komersialisasi jabatan dan kolusi, sejak tahun 1961, asas oportunitas hanya diberikan kepada Jaksa Agung RI karena alasan kebijakan (*policy*), yaitu guna mencegah penyalahgunaan kebijaksanaan (diskresi) penuntutan. Oleh karena itu sekarang ini, jaksa yang ingin

menggunakan wewenang tersebut yaitu mengesampingkan perkara yang saksi dan buktinya cukup, harus memohon kepada Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Namun disayangkan bahwa Jaksa Agung RI sangat jarang menggunakan wewenang tersebut.

Sekalipun wewenang mengesampingkan perkara karena alasan kebijakan (*policy*) jarang sekali digunakan oleh jaksa Agung RI, asas oportunitas ini sudah lama diterapkan di Indonesia. Sebelum diatur dalam Undang-undang Pokok Kejaksaan, asas oportunitas ini tidak diatur secara *expressis-verbis* dalam hukum positif, namun dalam praktek asas tersebut diterapkan atas dasar hukum kebiasaan (*gewoonte recht*). Demikian pula KUHAP tidak merumuskan wewenang tersebut secara eksplisit, tetapi dalam penjelasan Pasal 77 KUHAP tersirat bahwa wewenang Jaksa Agung itu diakui, yaitu untuk tidak menuntut perkara sekalipun cukup bukti-buktinya dan tidak seorangpun boleh melawannya.

Sebagai lawan dari asas oportunitas adalah asas legalitas yang artinya adalah, bahwa terhadap suatu perkara yang terbukti, Kejaksaan harus melakukan penuntutan dan tidak ada suatu jalan penyimpangan dari kewajiban tersebut.

Wewenang dan asas oportunitas ini menurut hukum positif memang kemudian dikukuhkan dan diatur dalam Pasal 8 Undang-

undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 32 huruf c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dan sekarang Pasal 35 huruf c Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Namun demikian, yang tersurat dalam penjelasan pasal-pasal di atas mengisyaratkan bahwa asas oportunitas tersebut tidak akan banyak digunakan.

Seperti diketahui perkara pidana dapat disampingkan dalam dua hal, yaitu:

1. Penyampingan prosessual atau teknis

Yaitu penyampingan suatu perkara atas dasar penilaian hukum pidana (*strafrechtelijk*) atau atas dasar hukum pembuktian (*bewijsrechtelijk*) umpamanya karena suatu perkara tidak dapat dibuktikan atau hal yang disangkakan walaupun dapat dibuktikan, tetapi bukan merupakan suatu tindak pidana.

2. Penyampingan atas dasar kebijaksanaan (*beleid*)

Yaitu penyampingan suatu perkara yang telah terbukti, dan pelakunya dapat dipidana, atas dasar kepentingan umum.

Menurut **J.M. van Bemmelen**, memang harus diakui bahwa ada kerugian-kerugian yang melekat pada penerapan asas

oportunitas tersebut, umpamanya hak tersebut dapat diterapkan sewenang-wenang, menguntungkan orang lain, pada umumnya dapat mengarah pada penyalahgunaan.

Setelah wewenang “menghentikan penuntutan karena alasan kebijaksanaan” diambil alih oleh Jaksa Agung RI karena jabatan (*ambtshalve*), yaitu hak untuk menyampingkan perkara-perkara pidana, walaupun bukti-bukti cukup untuk menjatuhkan hukuman, jika ia berpendapat bahwa akan lebih banyak kerugiannya bagi kepentingan umum dengan menuntut suatu perkara, daripada tidak menuntutnya. Dasar daripada hak tersebut, bahwa jika jaksa (Penuntut Umum) sebagai wakil masyarakat demi kepentingan umum harus menindak dan menuntut setiap pelanggaran undang-undang, maka sebaiknya adalah tetap dan wajar bahwa jika kepentingan umum yang sama menghendaki, bahwa sesuatu kejahatan tidak perlu dituntut maka jaksa (Penuntut Umum) pun harus berhak pula tidak menuntutnya.

Para jaksa di Indonesia hanya memiliki wewenang “menghentikan penuntutan karena alasan teknis,” yang dijabarkan dalam Pasal 140 ayat 92) KUHAP. Pasal tersebut mengatur tiga keadaan yang membolehkan jaksa tidak menuntut perkara, yaitu: (1) tidak cukup bukti-buktinya; (2) peristiwanya bukan tindak pidana; (3) perkara ditutup demi hukum, misalnya karena tersangkanya

meninggal dunia, atau sudah daluwarsa, atau perkara tersebut sudah diputus sebelumnya oleh pengadilan (*ne bis in idem*).

Demikianlah Kejaksaan sejak tahun 1945 hingga sekarang mengalami pasang surut perkembangan dan wewenangnya. Andaikata wewenang penyidikan di bidang tindak pidana khusus pun suatu saat akan hilang, akan semakin berbedalah identitas Kejaksaan RI dengan Kejaksaan di negara-negara lain. Di banyak negara, jaksa memiliki wewenang penyidikan, baik dalam tindak pidana umum, maupun dalam tindak pidana khusus. Lagipula para jaksa di Indonesia sangat jarang menggunakan wewenang menghentikan penuntutan, sehingga seringkali menimbulkan keheranan bagi para jaksa negara lain yang berkunjung ke Indonesia. Bahkan sekarang di negara-negara yang tidak menganut asas oportunitas yaitu di negara-negara yang menganut asas legalitaspun, seperti misalnya di Jerman minta ijin pada Hakim, di Itali menunggu sampai Verjaard, untuk kejahatan-kejahatan tertentu, sekalipun cukup bukti-buktinya, jaksa boleh mengesampingkan perkara. Belanda sama tapi yang di ancam hukuman 6 (enam) tahun ke bawah (ringan), dikenakan asas oportunitas dengan cara membayar denda administratif (kasus) karena dnda pidana ini dengan putusan Hakim. Data korupsi yang dilakukan pejabat 50% dituntut 46% dengan perincian 37% asas oportunitas, 9% transaksi (bayar kerugian).

Dalam pada itu mungkin saja, dalam waktu dan tahun-tahun ke depan, setelah situasi berubah, yaitu tidak ada lagi kekhawatiran tergoda untuk berkolusi atau mengkomersialisasikan perkara; kiranya para jaksa di Indonesia harus diberi wewenang lagi mengesampingkan perkara demi kepentingan umum seperti yang digariskan dalam asas oportunitas, sehingga mereka itu boleh menghentikan proses perkara dan tidak dilanjutkan ke muka pengadilan, sekalipun bukti-buktinya cukup. Terutama apabila tersangka/ pelakunya sudah terlalu tua, korbannya sudah mendapat ganti rugi, sedang tindak pidananya biasa-biasa saja dalam arti tidak menimbulkan bahaya bagi masyarakat serta tidak menarik perhatian masyarakat. Syaratnya tentu profesionalismenya sudah tinggi, kesejahteraannya sudah berlipat lebih dari sepuluh kali dari sekarang, dan moralnya sudah sangat tangguh.

BAB V P E N U T U P

A. Kesimpulan

Perkembangan asas oportunitas di Indonesia.

1. Indonesia sebelum penjajahan berlaku hukum adapt yang sifatnya heterogin dan tidak membedakan antara hukum perdata dan hukum pidana, setiap pelanggaran dianggap merusak keseimbangan lingkungan, harus dipulihkan dengan membayar denda adat/ganti rugi.
2. Zaman penjajahan dengan asas konkordansi, segala perubahan perundang-undangan di Belanda berlaku di Indonesia dari RO,IR, HIR, terbentuknya lembaga open baar ministerie atau lembaga penuntut umum, untuk Bumiputra dibawah Procureur general, sekarang Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi.
3. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) sebagai produk hukum nasional, memberikan wewenang penuntut perkara pidana kepada Jaksa selaku penuntut umum. Dalam persidangan Hakim sifatnya penunggu penuntutan yang diajukan oleh Jaksa. Jika menurut pertimbangan Jaksa dan demi kepentingan umum perkara sudah terselesaikan dengan uang damai, jaksa tidak perlu melakukan penuntutan ke Pengadilan. Inilah asas oportunitas yang dianut di Indonesia.
4. Oportunitas bisa diartikan sebagai asas dan oportunitas sebagai pengecualian. Indonesia sebagai penganut hukum dasar tertulis dan juga hukum dasar tidak tertulis yang berupa adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang timbul dalam praktek penyelenggaraan Negara maupun kebiasaan

yang diakui dan dihayati rakyat setempat. Setiap pelanggaran/delik pidana tidak semuanya dilakukan penuntutan oleh jaksa mengingat jumlah jaksa sangat terbatas, terutama perkara ringan yang bisa diselesaikan melalui pembayaran uang tebusan/ganti rugi/uang damai bisa dilakukan oleh unit-unit keamanan/ketertiban dan kepolisian yang mereka wajib lapor ke atasannya. Inilah oportunitas sebagai pengecualian.

5. Asas oportunitas yang dilaksanakan melalui perundang-undangan yakni UU No.15 Tahun 1961, UU No.5 Tahun 1991 dan UU No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, dengan jelas memberikan wewenang kepada Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Ini adalah termasuk perkara berat/besar misalnya Korupsi yang jumlahnya lebih dari 1 (satu) trilyun, bisa dikesampingkan melalui kebijakan (policy) dan dilekatkan dengan syarat “perseponeran” yaitu pembayaran denda damai (termasuk pengembalian uang Negara) yang disetujui antara pihak kejaksaan dan tersangka (Prof.Dr. Andi Hamzah, S.H “ Hukum Acara Pidana Indonesia”).
6. Asas oportunitas sampai sekarang tidak pernah diganggu gugat keberadaannya ternyata asas ini memberikan manfaat pada kepentingan umum. Asas tersebut lebih sesuai dengan tujuan pidana dalam hal ini asas oportunitas bertujuan untuk mengimbangi ketajaman asas legalitas.

7. Asas Oportunitas merupakan suatu *Overheidsbeleid* yang melaksanakan *Staatsbeleid*, karenanya dapat dipergunakan dalam suatu kewenangan (*discretionary power*) yang mengikat maupun kewenangan aktif. Kewenangan aktif dalam kaitannya Asas Oportunitas memberikan kewenangan Jaksa Agung melakukan tindakan-tindakan terhadap norma-norma tersamar (*vage normen*) sepanjang kewenangan ini didasarkan pertimbangan Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik serta dengan akhir dipergunakan asas ini.

B. Saran/Rekomendasi

1. Semua Jaksa hendaknya mempunyai wewenang oportunitas tetapi harus ada control melalui computer on line (data/penyelesaian perkara, sehingga sesuai dengan apa yang ada di Jaksa dan perkara.
2. Sehubungan dengan rekomendasi nomor 1 tersebut, maka control oleh jaksa di daerah harus diperketat oleh kepala Kejaksaan Tinggi setempat.
3. Pengawasan penerapan asas oportunitas diawasi oleh Kepala Kejaksaan dengan lebih ketat, jadi Kepala kejaksaan Tinggi dapat memerintahkan/pencabutan penyampingan perkara, dengan meneruskan penuntuan apabila penerapannya dilaksanakan secara keliru.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, "Reformasi Penegakan Hukum," *PIDATO PENGUKUHAN* diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti di Jakarta, 23 Juli 1998
-, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Arikha Media Cipta, 1993

-, "Analisis dan Evaluasi Jukum Yentang Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana,BPHN,2006.
-, Hukum Acara Pidana Indonesia, Penerbit CV Artha Jaya, Jakarta, 1996
-,"Penggunaan Hak Oportunitas Jangan Jadi Bumerang," *Harian KOMPAS*, Jakarta, Senin, 1 Agustus,.
- A.Z. Abidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1983
- D. Simons. *Kitab Pelajaran Hukum Pidana*. Diterjemahkan oleh: P.A.F. Lamintang. Pioner Jaya, Bandung,
- M. Yahya Harahap, SH., Pembahasan permasalahan dan penerapan KUHAP. Penyidikan dan Penuntutan, Penerbit Sinar Grafika, Edisi Kedua, Jakarta.
- RM. Surachman, *Mozaik Hukum I*, CV. Sumber Ilmu Jaya, Jakarta, 1996
-, Dr. Andi Hamzah, SH., Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya.
- Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Yayasan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta, 1962
- Soepomo, *Sistem Hukum Di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1981
- Satochid Kartanegara, *Hukum Pidana Bagian Kedua. Kumpulan Kuliah*. Balai Lektur Mahasiswa, tanpa tempat, tanpa tahun.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, PT. Eresco, Bandung, 1989
-
- UNAFEI, "Inovation and Reform in Prosecution," *Resource Material No. 24*, UNAFEI, Fushu, Tokyo, Japan, 24 Desember 1983
 - Konsep Rancangan KUHP 2005, terdiri dari Buku I tentang Ketentuan Umum dan Buku II tentang Tindak Pidana

- Buku Pedoman Pelaksanaan KUHAP, Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Penerbit Yayasan Pengayoman, Cetakan ke3, Jakarta