

# OPTIMALISASI ASAS OPORTUNITAS PADA KEWENANGAN JAKSA GUNA MEMINIMALISIR DAMPAK *PRIMUM REMEDIUM* DALAM PEMIDANAAN

Muhamad Yodi Nugraha  
Kejaksaan Republik Indonesia, Kejaksaan Negeri Timor Tengah Utara  
*email:* nugraha.yodi@gmail.com

disampaikan 30/7/19 – di-review 3/10/19 – diterima 4/6/2020  
DOI: 10.25123/vej.3882

## **Abstract**

*In the Indonesian criminal justice system, every public prosecutor possesses the authority to cease criminal prosecution in the name of public interest. In contrast, in the Netherland, only the Attorney General (Procureur Generaal) at the Supreme Court has this authority. This article discusses this authority to cease of terminate criminal prosecution in the name of public interest. To do this a comparative approach is used in which the ruling of this authority to terminate criminal prosecution as found in the Draft of the Indonesian Criminal Code will be compared against the same regulation and policy used in the Netherlands. A doctrinal and comparative law approach will be used. One recommendation resulting from this research is the need to re-evaluate the existing procedure and requirement of terminating criminal prosecution in the public interest in the Indonesian context and the introduction of Rechter-Commissaris into the criminal justice system.*

## **Keywords :**

*Opportunity Principle, Termination of Criminal Prosecution, Public Interest*

## **Abstrak**

Di dalam sistem peradilan pidana Indonesia, jaksa penuntut umum memiliki wewenang untuk mendeponir perkara berdasarkan asas oportunitas. Ini berarti bahwa kewenangan ini, berbeda dengan Belanda, tidak lagi hanya berada di tangan Jaksa Agung. Tulisan ini menelaah asas oportunitas dan kewenangan Jaksa/Penuntut Umum untuk mengenyampingkan perkara demi kepentingan umum. Untuk itu akan dilakukan perbandingan antara pengaturan hal ini di dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia dengan Hukum dan kebijakan sepot di Belanda yang diberikan pada OM (*openbaar ministerie*). Pendekatan doctrinal dan perbandingan hukum akan digunakan di sini. Usulan yang muncul dari telaahan adalah perlunya dilakukan penyempurnaan syarat pelaksanaan pengenyampingan perkara demi kepentingan umum dan pengkajian terhadap lembaga Hakim Komisararis dalam Rancangan Undang-Undang Kitab Hukum Acara Pidana.

## **Kata Kunci:**

asas oportunitas, Pengenyampiran perkara pidana, kepentingan umum

## **Pendahuluan**

Negara merupakan suatu organisasi yang memiliki kewenangan sangat luas. Kewenangan tersebut bertujuan untuk mensejahterakan rakyat, melindungi warga negara, dan turut menjaga ketertiban dunia dalam konteks lintas negara.

Setiap negara memiliki corak dan tujuan yang berbeda. Tujuan negara bermuara pada bagaimana negara dapat menjamin kesejahteraan warga negaranya, sebagaimana ciri dari negara kesejahteraan (*welvaartsstaat*).

Dalam konteks negara, Indonesia merupakan negara yang mengukuhkan eksistensinya sebagai negara hukum. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, konsekuensi logis dari suatu negara hukum adalah Negara Indonesia harus mampu berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Sifat negara hukum adalah alat perlengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat kepada aturan-aturan yang telah ditentukan lebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan itu atau singkatnya disebut prinsip “*rule of law*”.

Ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum adalah<sup>1</sup>:

- a. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan;
- b. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan atau kekuatan apapun juga;
- c. Legalitas dalam arti dalam segala bentuknya.

Dilihat dari implementasi Negara Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana tercantum dalam grundnorm yakni pada Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa “Setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya”. Hal tersebut selaras dengan gambaran sebuah negara hukum, yakni Negara Indonesia harus melaksanakan wewenang dan melaksanakan segala peraturan dalam format kesetaraan bagi masyarakatnya.

Untuk dapat mewujudkan cita hukum sebagaimana tersurat dalam konstitusi maka seyogyanya negara Indonesia membentuk, melaksanakan, dan terus menerus membenahi sistem hukum yang akan menjadi motor untuk

---

<sup>1</sup> Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Jakarta Selatan, 1988, hlm., 162

mencapai hakikat keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum bagi masyarakatnya. Doktrin ilmu hukum ketika kita berbicara mengenai sistem hukum maka akan terbagi ke dalam tiga sub-sistem yakni sub-sistem yang pertama adalah sistem hukum mempunyai struktur, dalam hal ini struktur diartikan sebagai penegak mulai dari tingkat kepolisian, kejaksaan, penasehat hukum, sampai pengadilan, unsur tersebut yang menentukan apakah hukum dapat diberlakukan atau tidak. Aspek lain sistem hukum adalah substansinya, yaitu aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti “produk” yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu – keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Penekannya di sini terletak pada hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya pada aturan dalam kitab hukum (*law books*). Komponen ketiga dari sistem hukum adalah budaya hukum, yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum – kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan.<sup>2</sup>

Kejaksaan Republik Indonesia memiliki eksistensi penting dan sentral sebagai struktur hukum dalam sub-sistem hukum di Indonesia. Hal tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 13 Jo. Pasal 14 huruf g Jo. Pasal 137 KUHP, yang menyatakan bahwa Penuntut Umum ialah Jaksa yang diberi wewenang untuk melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan yang berwenang mengadili. Monopoli penuntutan yang dimiliki kejaksaan diutarakan oleh Djoko Prakoso bahwa setiap orang baru dapat diadili jika ada tuntutan dari penuntut umum atau hanya penuntut umum lah yang berwenang mengajukan seseorang ke muka pengadilan.<sup>3</sup> Hal tersebut menjadikan Kejaksaan sebagai filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan

---

<sup>2</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction Second Edition* (Hukum Amerika Sebuah Pengantar) Penerjemah Wishnu Basuki, Tatanusa, Jakarta, 2001, hlm., 7

<sup>3</sup> Djoko Prakoso, *Penyidik, Penuntut Umum, Hakim Dalam Proses Hukum Acara Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm., 11

perkara di persidangan, dengan kata lain Kejaksaan menjadi *dominus litis* dari penanganan perkara pidana di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, kewenangan lain yang dimiliki oleh Jaksa adalah Jaksa dapat bertindak sebagai penyelidik dari tindak pidana tertentu sebagaimana diberikan wewenangnya oleh Undang-Undang.

Kejaksaan merupakan *dominus litis* dari penanganan perkara pidana, sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, tidak menutup kemungkinan seorang Jaksa mengambil kebijakan (diskresi). Kedudukan jaksa di berbagai yurisdiksi sebenarnya jaksa itu “setengah hakim” (*semi-judge*) atau seorang “hakim semu” (*quasijudicial officer*). Itulah sebabnya jaksa boleh mencabut dakwaan atau menghentikan proses perkara, bahkan diskresi putusan berupa tindakan penghentian penuntutan, penyampingan perkara, dan transaksi. Fungsi yuridis semu jaksa itu berasal dari peran dan fungsi jaksa yang bersifat ganda karena sebagai jaksa: “Mempunyai kekuasaan dan wewenang yang berfungsi sebagai administrator dalam penegakan hukum yang merupakan fungsi eksekutif, sementara itu ia harus membuat putusan-putusan agak bersifat yustisial yang menentukan hasil suatu perkara pidana, bahkan hasilnya final”.<sup>4</sup>

Anggapan diskresi hanya dikenal dalam lingkup hukum administrasi negara jelas sudah bergeser pemaknaannya, dalam tataran acara pidana diskresi dimaknai kewenangan yang dimiliki aparat negara dalam hal ini aparat penegak hukum, baik polisi, hakim, jaksa, untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan, misalnya, masalah penahanan. Aparat kepolisian, jaksa, dan hakim terserah kepada mereka untuk melakukan penahanan atau tidak melakukan penahanan kepada tersangka/terdakwa.<sup>5</sup> Diskresi dalam tataran acara pidana dimaknai kewenangan yang dimiliki oleh aparat penegak hukum, baik polisi, hakim, maupun jaksa untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan.

---

<sup>4</sup> Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1966, hlm., 6-7

<sup>5</sup> Didik Endro Purwoleksono, *Hukum Pidana, Untaian Pemikiran*, Airlangga University Press (Pusat Penerbitan dan Percetakan Universitas Airlangga), Surabaya, 2019, hlm., 13.

Sebagai contoh diskresi untuk tidak melakukan penahanan dikarenakan tersangka bersikap kooperatif selama pemeriksaan pada tingkat penyidikan.

Berdasarkan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dengan berlandaskan asas oportunitas diberikan hanya kepada Jaksa Agung. Dari hal tersebut dapat dikatakan diskresi dalam Lembaga Kejaksaan bukan hal baru mengingat Jaksa memiliki kewenangan diskresi penuntutan (*prosecutorial discretion*) walaupun terdapat alat bukti yang cukup, termasuk diskresi untuk menghentikan penuntutan sebelum putusan pengadilan dijatuhkan. Berbeda dengan Lembaga Penuntutan di Negara Belanda yang memperbolehkan Jaksa mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dengan dilandasi asas oportunitas (*beleidssepot*). Penggunaan asas oportunitas pada *Openbaar Ministerie* di Belanda dengan menganggap penggunaan diskresi penuntutan menjadi suatu keharusan bagi penuntut umum nyatanya telah memberikan hasil yang positif, karena hal tersebut membuat pelaksanaan pemidanaan di Belanda menjadi lebih efektif dan efisien.

Sistem pemidanaan dengan penggunaan asas oportunitas di Indonesia merupakan implikasi dari politik pemidanaan yang bersifat represif dan *primum remidium*. Politik pemidanaan tersebut mengakibatkan terjadinya *overcrowding* pada hampir setiap Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) maupun Rumah Tahanan (RUTAN) di Indonesia. Kondisi LAPAS dan RUTAN yang mengalami *overcrowding* memiliki efek domino, yakni rendahnya pemenuhan hak-hak tahanan dan narapidana. Dampak lain dari hal tersebut adalah dalam pengaturan pengelolaan LAPAS dan RUTAN seperti kelebihan beban kerja yang dialami oleh sipir sehingga dalam melaksanakan tugasnya sipir cenderung melakukan kekerasan untuk memudahkan pengaturan tahanan dan napi. *Overcrowding* juga mengakibatkan membengkaknya anggaran negara untuk pembiayaan pengelolaan LAPAS dan RUTAN, sebagai contoh pada tahun 2019 pemerintah menyiapkan anggaran makan tahanan dan narapidana sebesar Rp. 1,79 triliun dengan rata-rata biaya

makan Rp. 20.000,00 per narapidana/tahanan setiap harinya.<sup>6</sup> Dari hal sebagaimana di atas, penting untuk menelisik akar permasalahan dalam sistem pemidanaan di Indonesia.

Dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif penulis melakukan pengkajian terhadap peranan asas oportunitas pada wewenang Jaksa Penuntut Umum di Indonesia disertai dengan perbandingan hukum khususnya terkait sistem penuntutan, diskresi, dan perlekatan asas oportunitas dalam pelaksanaan kewenangan Jaksa di Belanda dengan Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Indonesia karena selanjutnya berimplikasi pada Politik Pemidanaan yang saat ini menjadi salah satu faktor besar *overcrowding* pada Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan di Indonesia.

## **Pembahasan**

### **Asas Oportunitas Pada Wewenang Penuntutan Jaksa Penuntut Umum**

Asas oportunitas adalah suatu asas hukum yang dapat memberikan wewenang kepada penuntut umum untuk menuntut atau tidak menuntut dengan atau tanpa syarat seseorang ataupun badan hukum yang telah mewujudkan delik demi kepentingan umum.<sup>7</sup> Secara harfiah tentang oportunitas sendiri adalah ketepatan, kepantasan, menguntungkan saat yang tepat, layak/kesempatan, dan manfaat yang baik. Dari hal tersebut jelas sekali bahwa ruh dari asas tersebut ditujukan guna memberikan kemanfaatan, kelayakan, dan kesempatan baik, guna kepentingan masyarakat sebagaimana dimaksud dengan kosa kata oportunitas itu sendiri.<sup>8</sup>

Dalam hubungan dengan hak penuntutan dikenal adanya 2 (dua) asas yaitu<sup>9</sup>:

---

<sup>6</sup> Marfuatul Latifah, *Overcrowded* pada Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia: Dampak dan Solusinya, dalam jurnal hukum INFO Singkat (Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis) Vol. XI, No.10/II/Puslit/Mei/2019, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2019, hlm., 5

<sup>7</sup> Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm., 17

<sup>8</sup> Djoko Prakoso, *Eksistensi Jaksa di Tengah-Tengah Masyarakat*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm., 96

<sup>9</sup> Andi Hamzah, *Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana*, BPHN, Jakarta, 2006, hlm., 59.

1. Asas legalitas yakni penuntut umum wajib melakukan penuntutan terhadap 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.

Berdasarkan ketentuan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, diskresi yang melekat pada lembaga Kejaksaan berupa diskresi penuntutan (*prosecutorial discretion*), dimana kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dengan berlandaskan asas oportunitas hanya dimiliki oleh Jaksa Agung. Asas oportunitas bukan merupakan hal baru dalam sistem hukum acara pidana di Indonesia khususnya dalam penerapan wewenang *seponering* Jaksa Agung. Ihwal asas oportunitas telah terkandung dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Ketentuan Pasal 4 menyatakan bahwa "Jaksa hanya diperbolehkan menyampingkan perkara korupsi, jika ada perintah dari Jaksa Agung".<sup>10</sup> Selang satu tahun selanjutnya asas tersebut kembali dipertahankan pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Kejaksaan sampai dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Wewenang menyampingkan perkara demi kepentingan umum yang hanya diberikan kepada Jaksa Agung memiliki alasan mendasar, yakni *seponering* rentan terhadap penyalahgunaan wewenang (*detournement de povoir*) dan kesewenang-wenangan (*willeukeur*) dikarenakan sifatnya yang terbuka dan tanpa tolak ukur yang ajeg.

Hal di atas ditegaskan kembali oleh Andi Zainal Abidin Farid yang menyatakan bahwa wewenang Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum berdasarkan asas oportunitas termasuk *beleidsrvijheid*,

---

<sup>10</sup> Nasroen Yasabari, *Mengerling Hukum Positif Kita*, Alumni, Bandung, 1979, hlm., 31.

maka ukuran yang dapat dipakai untuk menentukan kebijakan atau penggunaan *seponeering* dapat juga mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik.<sup>11</sup>

Menurut hemat penulis, diskresi yang dilandasi asas oportunitas penting bagi Jaksa agar tidak tegak lurus dalam melaksanakan kewenangannya, dikarenakan subjek dalam ber hukum adalah masyarakat. Faktor sosiologis (masyarakat) menjadi tolak ukur apakah hukum memiliki nilai keadilan maupun kemanfaatan atau tidak pada saat hukum tersebut ditegakkan. Jaksa sebagai salah satu pengemban hukum yang terikat undang-undang selain mutlak memiliki ketajaman berpikir, juga harus memiliki rasa kesusilaan yang halus untuk menangkap rasa keadilan di masyarakat.

### **Perbandingan antara Penyampingan Perkara Demi Kepentingan Umum dalam RUU KUHP dengan *Beleidssepot* milik *Openbaar Ministerie* Belanda**

Kewenangan *seponeering* yang hanya dimiliki oleh Jaksa Agung disebabkan adanya perbedaan pandangan terkait asas oportunitas di Indonesia dengan Belanda, secara teoritis perbedaan pandangan terhadap asas oportunitas tersebut, yaitu<sup>12</sup>:

a. Positif

Menurut pandangan ini, maka sesuatu penuntutan barulah dapat dilakukan, jika telah dipenuhi syarat-syarat formal, dan harus pula dianggap perlu demi kepentingan umum, sehingga penuntut umum tidak akan menuntut suatu perkara sebelum unsur kepentingan umum tersebut telah dapat terpenuhi, yakni apakah suatu penuntutan itu benar-benar dikehendaki oleh kepentingan umum atau tidak;

b. Negatif

Sedangkan menurut pandangan negatif, maka penerapannya haruslah selalu merupakan suatu keistimewaan (*uitzondering*), terhadap kewajiban umum untuk melakukan penuntutan terhadap setiap tindak pidana. Sehingga titik

---

<sup>11</sup> Andi Zainal Abidin Farid, Bunga Rampai Hukum Pidana I, Sinar Grafika, Jakarta, 1995, hlm., 96.

<sup>12</sup> A. Karim Nasution, Makalah berjudul "Kepentingan Umum Sebagai Dasar Penyampingan Perkara", disampaikan dalam Simposium Masalah-Masalah Asas Oportunitas, Ujung Pandang, 1981, hlm., 56-58.



berat ada pada penuntutan setiap tindak pidana yang bersifat mutlak, tetapi dalam hal-hal yang didasarkan atas kepentingan umum, boleh diadakan penyimpangan dari asas tersebut.

Indonesia menganut pandangan negatif atas asas oportunitas, dimana penuntut umum mempunyai hak untuk menuntut, dan tanpa pertanggungjawaban dapat melaksanakan tuntutan, kecuali terdapat “kontra indikasi” yang menentang penuntutan tersebut. Hal ini tercermin dalam Pasal 139 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dimana Jaksa diberikan kewenangan untuk menuntut atau tidak menuntut apabila berkas yang dilimpahkan oleh penyidik telah selesai diperiksa dan selanjutnya ditentukan apakah berkas perkara dapat dilimpahkan ke pengadilan atau tidak. Tolok ukur dapat atau tidaknya berkas dilimpahkan ke pengadilan, yakni ketentuan teknis yang diantaranya tidak terdapat cukup bukti, peristiwa tersebut bukanlah suatu tindak pidana, atau perkara ditutup demi hukum (*set aside*) sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP. Ketentuan teknis sebagaimana dinyatakan sebelumnya disebut sebagai upaya penghentian penuntutan dengan dilandasi teknis prosesuil. Ketentuan teknis tersebut memiliki pengecualian sebagaimana tercantum dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yakni tugas dan wewenang Jaksa Agung untuk melakukan penyampingan perkara demi kepentingan umum, harus berlandaskan pada alasan “kepentingan umum” dan harus mendapatkan saran dari badan-badan kekuasaan negara. Dari hal tersebut dapat dilihat bahwa Indonesia menganut pandangan negatif yang berarti penuntutan merupakan hal yang harus dilakukan, sedangkan penyampingan perkara demi kepentingan umum atau seponering merupakan pengecualian dari hal tersebut.

Berbeda halnya dengan negara Indonesia, Belanda menganut pandangan positif atas asas oportunitas. Hal ini disampaikan Menteri Smidt pada tahun 1893 sebagaimana dikutip oleh A. Karim Nasution yang menerangkan “pada tahun 1893 Menteri Smidt menyatakan pada kejaksaan agar hanya melakukan penuntutan, jika perbuatan-perbuatan yang dilakukan telah merugikan ketertiban dan

kepentingan umum”.<sup>13</sup> Dengan demikian penuntut umum Belanda harus mempertimbangkan untuk tidak menuntut jika ketertiban dan kepentingan umum tidak dirugikan, juga apabila tidak dapat dilakukan penyelesaian lain selain dari penuntutan ke pengadilan. Pandangan positif asas oportunitas tersebut menyebabkan diskresi penuntutan di Belanda menjadi begitu luas. Telah terjadi perubahan paradigma, tentang fungsi yudikatif tidak hanya dilaksanakan oleh pengadilan tetapi juga oleh penuntut umum (eksekutif). Penggunaan asas oportunitas oleh penuntut umum Belanda lebih mempergunakan serta mempertimbangkan landasan “*doelmatigheid*” daripada landasan “*rechtmatigheid*”.<sup>14</sup> Lebih lanjut, baik di Belanda maupun Indonesia terdapat dua bentuk *beleidssepot* (demi kepentingan umum), yakni<sup>15</sup>:

- a. Bersyarat, penyimpangan perkara karena alasan kebijaksanaan dilakukan apabila tersangka telah memenuhi syarat yang ditetapkan;
- b. Tanpa syarat, penyimpangan perkara karena alasan kebijaksanaan dilakukan tanpa disertai syarat tertentu.

Bentuk *beleidssepot* yang berlaku di Indonesia adalah *beleidssepot* tanpa syarat yang diaplikasikan oleh Jaksa Agung melalui *sepponeering*. Sehingga pelaksanaannya tanpa tolok ukur yang jelas dan akan sulit untuk menakar keabsahan maupun kepatutan dari kebijaksanaan yang telah diambil oleh seorang Jaksa Agung.

Berdasarkan data yang dilansir oleh penulis terkait Rancangan Undang-Undang KUHAP Indonesia, arah kebijakan pemidanaan Indonesia dalam penerapan asas oportunitas mulai mendekati arah kebijakan penyimpangan perkara yang dilakukan negara-negara di Eropa, khususnya *openbaar ministerie* di Belanda. Hal sebagaimana diatas tercantum dalam Pasal 42 ayat (2) pada BAB III tentang Penuntut Umum dan Penuntutan RUU KUHAP<sup>16</sup> yang menyatakan: “Penuntut Umum juga berwenang menghentikan penuntutan demi kepentingan

---

<sup>13</sup> Id.

<sup>14</sup> Andi Zainal Abidin Farid, supra no. 11, hlm., 88.

<sup>15</sup> Id.

<sup>16</sup> Rancangan Undang-Undang Kitab Hukum Acara Pidana Indonesia, diakses dari <http://pantaukuhap.id/> serta diselaraskan dengan draft RUU KUHAP dari <http://ditjenpp.kemenumham.go.id> diakses pada tanggal 25 Juli 2019 pukul 21.00 WITA.

umum dan/atau dengan alasan tertentu”. Muatan RUU KUHP mencoba menyelaraskan dengan definisi oportunitas seperti yang dijabarkan oleh A. Zainal Abidin Farid diartikan sebagai *the public prosecutor may decide to prosecute or not to prosecute, whether conditionally or not*, atau asas 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.<sup>17</sup> Selanjutnya dalam ayat (3) dinyatakan bahwa “Kewenangan Penuntut Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan jika:

- a. Tindak pidana yang dilakukan bersifat ringan;
- b. Tindak pidana yang dilakukan diancam dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun;
- c. Tindak pidana yang dilakukan hanya diancam dengan pidana denda;
- d. Umur tersangka pada waktu melakukan tindak pidana di atas 70 (tujuh puluh) tahun; dan/atau
- e. Kerugian sudah diganti.

Kaidah hukum acara yang masih bersifat *ius constituendum* tersebut mencoba melihat sebagian syarat dari pelaksanaan *beleidssepot* lembaga *openbaar ministerie* Belanda, sebagaimana tercantum dalam *Aanwijzing Gebruik Sepotgronden (Instructions for the Application of Reasons to Waive a Prosecution)*<sup>18</sup> antara lain:

- a. Kejahatannya merupakan kejahatan ringan;
- b. Keterlibatan tersangka dalam tindak pidana tergolong kecil;
- c. *The crime has a low degree of punishability*;
- d. Tindak pidana sudah lampau (daluwarsa);
- e. Usia tersangka terlalu muda atau terlalu tua;
- f. Tersangka pada saat itu telah dihukum untuk tindak pidana lain;
- g. Kejahatan yang telah terjadi telah memberikan dampak negatif terhadap tersangka sendiri (yakni tersangka menjadi korban atas kejahatan yang dilakukannya);
- h. Kondisi kesehatan tersangka;
- i. Kemungkinan rehabilitasi terhadap tersangka sangat besar;
- j. Perubahan kondisi kehidupan tersangka;

---

<sup>17</sup> A. Zainal Abidin F, supra no. 14, hlm., 21.

<sup>18</sup> Peter J.P Tak, *The Dutch Prosecutor, A Prosecuting and Sentencing Officer, in The Prosecutor in Transnational Perspective*, edited by Erik Luna and Marianne Wade, Oxford University Press, New York, 2012, hlm., 11.

- k. Tersangka tidak dapat ditelusuri;
- l. Terdapat pertanggungjawaban pidana korporasi;
- m. Pihak yang mengendalikan tindak pidana sudah dituntut;
- n. Tersangka telah membayarkan kompensasi;
- o. Korban berkontribusi dalam tindak pidana;
- p. Terdapat hubungan yang sangat erat antara korban dan tersangka dan penuntutan bertentangan dengan kepentingan korban.

Berdasarkan perbandingan dari kriteria penyampingan perkara yang terdapat dalam RUU KUHAP Indonesia dengan *Aanwijzing Gebruik Sepotgronden* Belanda tidak semua kriteria memiliki kesamaan, menurut hemat penulis hal tersebut bukan menjadi permasalahan yang berarti karena pada dasarnya pembentukan hukum di sebuah negara digantungkan pada politik hukum dan keadaan sosial masyarakat, sebagaimana diutarakan oleh Satjipto Rahardjo yang mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>19</sup>

Terdapat adagium hukum "*geen bevoegheid zonder verantwoording*" atau "*there is no authority without responsibility*" yang mana dalam konteks ini berarti *beleidssepot* produk bangsa ini harus dapat diujikan keabsahan, kepatutan, serta nilai kepentingan umumnya dalam setiap penggunaan wewenang mengingat penghentian kali ini bukan penghentian yang dilakukan demi hukum seperti perkara tidak cukup bukti, bukan peristiwa pidana, atau *nebis in idem* yang melahirkan keputusan *set aside*. Selaras dengan pendapat J.M. van Bemmelen yang merupakan intelektual asal Belanda mengingatkan bahwa "terdapat kerugian yang melekat pada penerapan asas oportunitas, yakni jika diterapkan dengan sewenang-wenang akan menguntungkan orang lain dan pada umumnya dapat mengarah pada penyalahgunaan,<sup>20</sup> sehingga daripada itu sangatlah diperlukan pranata untuk menguji *output* dari *beleidssepot* tersebut guna menghindari penyalahgunaan pelaksanaan *beleidssepot*. Namun sangat disayangkan dalam RUU KUHAP Indonesia tersebut tidak tercantum mekanisme pengujian pelaksanaan

---

<sup>19</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Adita Bakti, Bandung, 2000, hlm., 35.

<sup>20</sup> A. Karim Nasution, supra no. 12, hlm., 55.

kewenangan penyampingan tersebut. Pasal 42 ayat (5) hanya menyatakan “Dalam hal penuntut umum menghentikan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), penuntut umum wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Kepala Kejaksaan Tinggi setempat melalui Kepala Kejaksaan Negeri setiap bulan”. Yang berarti setiap dilakukan *beleidssepot* maka hanya akan diregister guna dipertanggungjawabkan kepada pimpinan dan/atau atasan pimpinan jaksa yang bersangkutan. RUU KUHAP hanya menyediakan *Legal Remedies* untuk penghentian penyidikan atau penuntutan dengan berdasarkan alasan teknis saja (*technischesepot*), hal tersebut ditegaskan dalam BAB IX Tentang Hakim Komisaris<sup>21</sup> Pasal 111 ayat (1) huruf h yang berbunyi, “penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan yang tidak berdasarkan asas oportunitas”. Implikasi dari ketiadaan mekanisme untuk membuka kembali perkara yang telah dikesampingkan oleh Jaksa sebagaimana diatur dalam RUU KUHAP adalah sekali suatu perkara yang ditangani oleh Jaksa kemudian dilakukan penghentian dengan berdasarkan pada kepentingan umum sebagaimana termuat takarannya pada Pasal 42 ayat (3) maka perkara tersebut tidak dapat dibuka kembali untuk dilakukan penuntutan, dalam artian keputusannya menjadi bersifat final.

Terkait pertanggungjawaban *beleidssepot* di Belanda sendiri, *openbaar ministerie* Belanda melakukan pencatatan pada register PPS (*Public Prosecution Service*) dan tidak ada keharusan untuk meminta persetujuan *beleidssepot* baik dari pelaku, korban, ataupun meminta penetapan dari pengadilan.<sup>22</sup> Dari hal tersebut dapat dikatakan pranata *beleidssepot* kepunyaan *openbaar ministerie* Belanda bersifat sangat mandiri dalam melaksanakan fungsinya sebagai *dominus litis* pemidanaan karena tidak digantungkan pada faktor-faktor lain selain penilaian dari *Public Prosecutor* nya sendiri, pun di dalam *National Prosecution*

---

<sup>21</sup> Istilah Hakim Komisaris termuat dalam Rancangan Penjelasan KUHAP pada bagian ke-1 paragraf 15 bahwa “Untuk menggantikan lembaga praperadilan yang selama ini belum berjalan sebagaimana mestinya, ditentukan lembaga baru dalam KUHAP ini, yakni lembaga “hakim komisaris”. Lembaga ini pada dasarnya merupakan lembaga yang terletak antara penyidik dan penuntut umum di satu pihak dan hakim di lain pihak. Wewenang hakim komisaris lebih luas dan lebih lengkap daripada prapenuntutan (lembaga praperadilan).

<sup>22</sup> Jörg-Martin Jehle & Marianne Wade, *Coping with Overloaded Criminal Justice System (The Rise of Prosecutorial Power Across Europe)*, Springer, Heidelberg, 2006, hlm., 62.

*Guidelines* yang dibuat oleh *the Assembly of Prosecutors General* memberikan batasan dalam ruang lingkup pelaksanaan diskresi penuntutan sebagaimana dimaksud, diantaranya:

- *Other than penal sanctions or measures (e.g. disciplinary, administrative or civil measures) are preferable or more efficacious;*
- *Prosecution would be disproportionate, unjust or ineffective with regard to the nature of the offence (e.g. the offence caused no harm and there is No. need to impose a punishment);*
- *Prosecution would be disproportionate, unjust or ineffective with regard to the offender (e.g. very old age or good probability of re-socialization);*
- *Prosecution would be contrary to the interest of the state (e.g. state security, peace and order), and;*
- *Prosecution would be contrary to the interest of the victim (e.g. when compensation has already been paid).<sup>23</sup>*

Namun, *Openbaar Ministerie* Belanda menyediakan peluang untuk dapat membuka kembali perkara yang telah dikesampingkan demi kepentingan umum oleh penuntut umum. Berdasarkan Pasal 12 huruf k dan l Hukum Acara Pidana Belanda menyatakan jika Jaksa Penuntut Umum memutuskan untuk tidak menuntut suatu tindak pidana dengan alasan kepentingan umum, maka pihak yang secara langsung berkepentingan atas perkara dapat menguji keabsahan *beleidssepot*, nantinya pengadilan akan melakukan pemeriksaan terhadap apakah benar perkara tersebut masuk kedalam kategori kepentingan umum atau tidak. Sehingga, nanti hakim dapat membuat suatu putusan untuk memerintahkan Penuntut Umum untuk melanjutkan ke tahap penuntutan. Sifat dari putusan pengadilan tersebut final dan mengikat.

### **Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan *Overcrowding* Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan di Indonesia**

Sistem peradilan pidana merupakan sistem penanganan perkara sejak adanya pihak yang merasa dirugikan atau sejak adanya sangkaan seseorang telah melakukan perbuatan pidana hingga pelaksanaan putusan hakim. Sebagai suatu jaringan, sistem peradilan pidana mengoperasionalkan hukum pidana sebagai

---

<sup>23</sup> *Peter J.P. Tak, The Dutch Criminal Justice System (Onderzoek en beleid), Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Den Haag, 1999, hlm., 42-43.*

sarana utama, dalam hal ini berupa hukum pidana materiil, hukum pidana formil dan hukum pelaksanaan pidana.<sup>24</sup> *Due process* Sistem Peradilan Pidana Indonesia ditentukan dalam KUHAP secara umumnya dan secara khusus tertuang di dalam beberapa instrumen undang-undang lainnya seperti Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. *Due process* diversi perkara anak tidak mengikuti apa yang tertera di KUHAP, tetapi mengacu pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

*Integrated Criminal Justice System* harus dilaksanakan secara berkesinambungan guna memastikan *due process of law* dapat memunculkan nilai nyata dari keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan dan perlindungan hak asasi manusia terhadap masyarakat baik pelaku tindak pidana, korban, maupun dampak yang mungkin muncul terhadap keamanan negara dan ketertiban umum. Dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan *due process of law* harus dilakukan secara holistik dan sinergis dari lembaga-lembaga pelaksanaannya.

Arah kebijakan dan pelaksanaan sistem peradilan pidana sendiri menurut hemat penulis dapat dinilai dari kondisi pada hilir sistem, yakni pada kondisi LAPAS dan RUTAN yang ada di Indonesia. Terjadi peningkatan tajam dari jumlah tahanan dan narapidana pada Rutan maupun Lapas secara nasional pada periode 2013 hingga 2017 sebagaimana termuat dalam tabel.

**Tabel 1: Peningkatan Jumlah Tahanan dan Narapidana pada Rutan dan Lapas Nasional 2013-2017**

No	Tahun	Tahanan	Narapidana	Jumlah Total Penghuni	Kapasitas Hunian Rutan dan Lapas	Selisih antara Jumlah Total Penghuni dengan Kapasitas Hunian	Persentase Overcrowding
1	2013	51.395	108.668	160.063	111.857	48.206	143%
2	2014	52.935	110.469	163.404	114.921	48.483	142%
3	2015	57.547	119.207	176.754	119.797	56.957	147%
4	2016	65.554	138.997	204.551	119.797	84.757	170%
5	2017	70.739	161.342	232.082	123.481	108.600	188%

Sumber: Sistem Database Pemasarakatan (SDP), Direktorat Jenderal Pemasarakatan, Kementerian Hukum dan HAM, 2017, diakses dari Jurnal Strategi Menangani *Overcrowding* di Indonesia: Penyebab, Dampak, dan Penyelesaiannya, *Institute for Criminal Justice Reform (ICJR)*, Jakarta, 2018, hlm., 11.

<sup>24</sup> Yasmil Anwar dan Adang, *Sistem Peradilan Pidana (Konsep, Komponen dan Pelaksanaannya dalam Penegakkan Hukum di Indonesia)*, Widya Padjadjaran, Bandung, 2009, hlm., 86

Tabel di atas memperlihatkan bahwa tingkat persentase *overcrowding* pada RUTAN dan LAPAS secara nasional terus mengalami peningkatan pada setiap tahunnya. Tingkat *overcrowding* paling parah terjadi pada tahun 2017 yakni dengan persentase *overcrowding* mencapai 188% dengan selisih antara jumlah total penghuni dengan kapasitas hunian mencapai angka 108.600. Lebih lanjut, berdasarkan data tahun 2018 satuan kerja yang mengalami tingkat *overcrowding* paling signifikan diraih oleh Cabang RUTAN Bagan Siapi-API yang dengan perbandingan antara kapasitas RUTAN 98 orang namun jumlah penghuni mencapai angka 808 orang.

**Tabel 2: UPT dengan Tingkat *Overcrowded* Tertinggi di Indonesia**

No	UPT	Jumlah Penghuni	Kapasitas	<i>Overcrowded</i>	Jumlah Petugas
1	Cab. Rutan Bagan Siapi-API	808	98	824%	36
2	Rutan Kelas Iib Takengon	453	65	597%	26
3	Lapas Kelas Iib Banjarmasin	254	366	595%	112
4	Lapas Kelas Ila Tarakan	996	115	543%	53
5	LPKN Kelas IIA Bandar Lampung	1.055	168	528%	90
6	Cab. Rutan Langsa	379	63	502%	25
7	Lapas Kelas Iib Kota Baru	1.070	180	494%	47
8	Lapas Kelas Ila Labuan Ruku	1.770	300	490%	49
9	Rutan Kelas Iib Dumai	920	198	458%	39
10	Rutan Kelas Iib Kupang	265	50	430%	45

Sumber: Laporan Statistik Pemasarakatan, Data Pendukung Rapat kerja Komisi III dengan Menteri Hukum dan HAM RI, Kamis 25 Januari 2018, data diakses melalui [smslap.ditjenpas.go.id](http://smslap.ditjenpas.go.id)

Meskipun telah ada upaya untuk membangun tempat-tempat baru lapas dan rutan yang dilakukan pemerintah melalui Ditjen Pemasarakatan dengan tujuan tempat bagi para penghuni rutan dan lapas tercukupi, namun hal tersebut akan menjadi hal yang akan terus percuma jika lonjakan pertumbuhan jumlah orang yang akan masuk rutan dan lapas juga selalu meningkat.<sup>25</sup> Bahkan pada 21 Provinsi di Indonesia dinyatakan dalam tahapan *Extreme Overcrowding* yang mana kondisi tersebut secara tidak langsung mengarah pada kondisi yang sama

<sup>25</sup> Rully Novian, Supriyadi Widodo Eddyono, Ajeng Gandini Kamilah, Sustira Dirga, Carla Nathania, Erasmus A.T. Napitupulu, Syarial Martanto Wiryawan, Adhigama Andre Budhiman, Jurnal Strategi Menangani *Overcrowding* di Indonesia: Penyebab, Dampak, dan Penyelesaiannya, *Institute for Criminal Justice Reform (ICJR)*, Jakarta, 2018, hlm., 12



seperti situasi penjara di 30 negara di dunia yang mengalami hal yang sama antara lain <sup>26</sup>:

1. 15 negara di wilayah Afrika (Benin, Burkina Faso, Buruni, Kamerun, Mesir, Gambia, Kenya, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mozambik, Sierra Leone, Togo, Uganda, Zambia);
2. 8 negara di benua Amerika Utara dan Karibia (El Salvador, Guatemala, Honduras, Antigua dan Barbuda, Bahama, Republik Dominika, Grenada, Haiti);
3. 5 negara di wilayah Amerika Selatan (Bolivia, Paraguay, Peru, Venezuela, dan Brazil);
4. 7 Wilayah di Asia (Afghanistan, Bangladesh, Kamboja, Iran, Nepal, Pakistan, Filipina).

Tingginya tingkat *overcrowding* di Indonesia salah satu faktor besarnya adalah politik pemidanaan yang masih berpatokan pada target pemenjaraan guna menyelesaikan perkara, selain itu juga persepsi publik atau masyarakat yang memiliki pandangan bahwa penjatuhan pidana terhadap pelaku kejahatan dilakukan untuk memperbaiki diri pelaku dan melindungi kepentingan masyarakat, dalam kenyataannya penjatuhan pidana yang ditetapkan oleh hakim terhadap pelaku kejahatan dilakukan semata-mata karena perintah undang-undang. Pidanaan dilakukan untuk memberikan efek jera kepada pelaku. Oleh karena itu, banyak hakim yang menjatuhkan pidana penjara tinggi, dengan keyakinan semakin tinggi pidana yang dijatuhkan, maka semakin besar efek jera yang diberikan kepada pelaku. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa hakim belum menyadari sepenuhnya bahwa penjatuhan pidana penjara adalah upaya terakhir (*ultimum remedium*) apabila upaya lain tidak berhasil dilakukan.<sup>27</sup>

Selain itu, di Indonesia masih cukup banyak pasal-pasal “karet” yang berdampak pada over kriminalisasi. Akhirnya over kriminalisasi ini menjadi salah satu penyebab *overcrowding* di Rutan dan Lapas semisalnya Pasal 27 ayat (3) UU ITE. Temuan yang mengejutkan, ialah kecenderungan untuk menggunakan Pasal 27 ayat (3) UU ITE sebagai alat untuk membalas dendam, karena mudahnya

---

<sup>26</sup> Id.

<sup>27</sup> Id.

menahan seseorang dengan bersandar pada ketentuan ini. Apalagi sejumlah kasus memperlihatkan relasi kuasa yang timpang antara pelapor dengan orang yang dilaporkan. Para pelapor pada umumnya adalah mereka yang memiliki kekuatan politik (kepala daerah, birokrat), ekonomi (pengusaha), atau memiliki pengaruh sosial yang kuat. Sementara mereka yang dilaporkan mayoritas berasal dari kalangan lemah, sehingga kesulitan akses keadilan secara memadai.<sup>28</sup>

Penulis berpandangan perlu untuk berkaca pada sejarah pelaksanaan lahirnya *national prosecution guidelines* di Belanda, hingga akhir 1960-an pelaksanaan *beleidssepot* dilakukan pada skala yang sangat terbatas, yakni hanya mengacu pada Pasal 167 ayat (2) KUHAP Belanda (*wetboek van strafvordering*), melihat kondisi tersebut dilakukanlah penelitian terhadap dampak dari penegakkan hukum dan keterbatasan sumberdaya pada lembaga penegak hukum yang mana menghasilkan konklusi bahwa sebenarnya penegakkan hukum di Belanda sedang berada dalam keadaan yang mustahil, tidak sesuai dengan tujuan pemidanaan, dan bahkan kontra-produktif apabila harus menuntut semua perkara yang dihasilkan dari penyidikan yang berujung pada menumpuknya narapidana. Sejak saat itu secara bertahap diskresi untuk tidak melakukan penuntutan dengan dilandasi pertimbangan kebijakan mulai dilaksanakan lebih gencar. Guna mengharmonisasi fungsi dari diskresi lembaga penuntutan kemudian *Assembly of Prosecutors-General* menerbitkan *national prosecution guidelines* sebagaimana tercantum di atas.<sup>29</sup> Tentunya hal tersebut memberikan dampak cukup signifikan terhadap angkat penuntutan terhadap perkara pidana di Belanda, dengan wewenang *non-prosecute*, angka perkara yang diajukan ke pengadilan hanya 50% dari semua perkara yang diterima oleh penuntut umum.<sup>30</sup> Hal tersebut memang dipengaruhi juga oleh faktor lain di Belanda yakni *conditional disposals (afdoening buiten process)* yang mana berdasarkan data penyelesaian perkara oleh penuntut umum di Belanda pada tahun 2002, untuk tindak pidana kategori B

---

<sup>28</sup> Id.

<sup>29</sup> Id.

<sup>30</sup> Andi Hamzah, *Supra* no. 9, hlm., 28.

(*Kantonzaken*)<sup>31</sup> dari 209.500 total perkara dilakukan *beleidssepot* sebanyak 11,500 dan ada sekitar 37.600 perkara diselesaikan di luar pengadilan (*afdoening*) dengan rincian 36.900 perkara diselesaikan dengan pembayaran dan 20 perkara diselesaikan dengan pelaku melakukan kerja bakti sosial.<sup>32</sup>

Berdasarkan hal di atas, peran dari penegak hukum yang masih sangat bersifat represif bahkan dalam artian mencoba mengabaikan prinsip pemidanaan yang bersifat *ultimum remedium* itulah yang menjadi salah satu faktor besar terjadinya *overcrowded* pada LAPAS dan RUTAN. Kejaksaan selaku lembaga penuntutan seharusnya dapat mereduksi dampak tersebut dengan pelaksanaan *beleidssepot* untuk menyisihkan perkara-perkara yang memang sebenarnya bertentangan dengan kepentingan umum dan tidak akan proporsional apabila harus dilanjutkan. Sebagaimana diungkapkan oleh Agustinus Pohan bahwa dengan dilaksanakannya *beleidssepot* seharusnya dapat mengurangi tingkat over kapasitas penjara, hal ini disebabkan kejaksaan sebagai *dominus litis* memiliki peran besar guna menentukan apakah suatu perkara hendak dilakukan penuntutan atau tidak.<sup>33</sup> Mengenai hal tersebut pun didukung oleh pernyataan Fachrizal Afandi, bahwa masalah *overcrowded* lapas memiliki banyak dimensi, jika *beleidssepot* diterapkan di Indonesia bisa jadi salah satu jalan mengurangi masalah ini. Meski ada masalah lain juga seperti kriminalisasi dalam perumusan undang-undang di DPR dan peraturan internal Kejaksanaan serta KUHAP yang juga harus dievaluasi.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> *Kantonzaken* adalah salah satu dari tiga kategori tindak pidana dalam sistem peradilan pidana Belanda, yang mana contoh-contohnya seperti pelanggaran lalu lintas yakni berkendara diluar batas kecepatan, mabuk dan berbuat onar di tempat umum. *Kantonzaken* ditangani sebagaimana perkara pidana kategori C (*bankzaken*) seperti perkara tindak pidana anak, meninggalkan tempat terjadinya peristiwa kecelakaan, yang menjadi pembedanya adalah untuk *Kantonzaken* adalah ketiga perkaranya dilimpahkan ke pengadilan, maka perkara akan ditangani terlebih dahulu oleh pengadilan tingkat terendah (*kantongerecht*).

<sup>32</sup> Peter J.P. Tak, supra no.24, hlm., 246.

<sup>33</sup> Agustinus Pohan, Telewicara terkait efektivitas penyampingan perkara demi kepentingan umum dikaitkan dengan tingkat *overcrowded* penjara/lapas di Indonesia, pada tanggal 25 Juli, pukul 13.35 WITA.

<sup>34</sup> Fachrizal Afandi, (*Ph.D Candidate at the Van Vollenhoven Institute, Leiden Law School*), konsultasi dengan menggunakan surat elektronik terkait pengaruh penggunaan asas oportunitas dan kosongnya penjara di Belanda serta permasalahan *overcrowded* lapas/rutan di Indonesia.

## Penutup

Peran serta Kejaksaan sebagai lembaga sentral dalam sistem peradilan pidana terpadu Indonesia yang berfungsi sebagai lembaga pelaksana kuasa penuntutan berdiri diatas dua asas yang berlawanan yakni asas legalitas dan asas oportunitas. Perbenturan kedua asas tersebut sangatlah kuat yang mana asas legalitas mengharuskan dilakukannya penuntutan terhadap semua perkara yang ditangani oleh Jaksa dan disisi lain asas oportunitas memberikan kesempatan bagi Jaksa untuk tidak melakukan penuntutan setelah berkas hasil penyidikan diterima dari kepolisian. Meskipun dalam konsideran huruf a Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana menyatakan:

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

Melihat pada konsideran KUHAP tersebut berarti kita memahami maksud dari *wetgever* adalah menanamkan semangat legalistik yang tinggi, tapi pada akhirnya harus diakui bahwa Indonesia adalah negara yang menganut asas oportunitas sebagaimana tercantum pada Pasal 77 KUHAP yang menyebutkan wewenang Jaksa Agung untuk melakukan *seponeering*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan asas oportunitas yang sudah berjalan selama kurang lebih 38 tahun sejak kelahiran KUHAP sepertinya mulai menunjukkan akan adanya perubahan pada lini penuntutan di Indonesia, yakni perubahan dari cara pandang, pelaksanaan, serta implikasi dari asas oportunitas yang mana pemegang kendali asas oportunitas tidak lagi bersifat eksklusif di tangan Jaksa Agung semata, melainkan dapat juga dilaksanakan oleh Jaksa pada umumnya.

Sebagai *ius constituendum*, penulis merasa RUU KUHAP pada bagian tentang penuntutan sedikit banyak terinspirasi dari KUHAP Belanda (*wetboek van strafvordering*) yang mana ketentuan Pasal 42 RUU KUHAP mencantumkan bahwa setiap Jaksa Penuntut Umum dapat melakukan penyampingan perkara dengan persyaratan-persyaratan yang tercantum dalam ayat (3). Tidak semua syarat penyampingan perkara demi kepentingan umum identik dengan syarat

*beleidssepot* Belanda sebagaimana tercantum dalam *National Prosecution Guidelines* kepunyaan *openbaar ministerie* Belanda, namun dapat dikatakan mendekati seperti syarat terkait tindak pidana yang bersifat ringan, tidak dilakukan penuntutan karena terdakwa lanjut usia (di atas 70 tahun), dan telah dilakukan penggantian kerugian oleh pelaku. Mengingat RUU KUHAP masih bersifat *ius constituendum* maka setidaknya kita masih dapat berharap dilakukan penyempurnaan kembali terhadap syarat-syarat tersebut agar lebih sesuai dengan kondisi sosial ekonomi dan budaya masyarakat serta tidak berbenturan dengan politik hukum pidana di Indonesia secara umumnya. Menurut hemat penulis hal yang paling penting untuk dilakukan pengkajian kembali adalah terkait sifat final dari *beleidssepot* Indonesia ini, dikarenakan dalam RUU KUHAP tidak terdapat mekanisme pengujian keabsahan atas keputusan penyampingan perkara baik terhadap nilai kepatutan, takaran kepentingan umum yang dinilai oleh penuntut umum maupun hak korban untuk menyetujui *beleidssepot* ini kelak akan terabaikan.

Selain penyesuaian terhadap instrumen perundang-undangan, penulis merasa cara pandang terhadap penggunaan asas oportunitasnya pun harus diubah, yang mana sebelumnya pandangannya terhadap asas oportunitas menggunakan pandangan negatif sehingga penerapan penyampingan perkara demi kepentingan umum haruslah selalu merupakan suatu keistimewaan (*uitzondering*) yang berarti mengedepankan sisi prosedural dengan nuansa legalistik, setelah muncul ketentuan baru tersebut maka penuntut umum harus mengedepankan sisi kebijaksanaannya guna menakar tingkat kepentingan umum yang hadir dalam perkara tersebut guna mencapai kemanfaatan dari pelaksanaan wewenangnya.

Apabila penyampingan perkara demi kepentingan umum ini benar-benar terealisasi maka akan menjadi angin segar bagi lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan di seluruh Indonesia, mengingat kondisi lapas di Indonesia yang mencapai tahapan *extreme overcrowded* maka diharapkan pelaksanaan asas oportunitas terbaru ini akan menjadi “penawar” bagi kondisi memprihatinkan di lapas ataupun rutan yang dapat dikatakan rawan sekali dengan terjadinya

pelanggaran hak asasi manusia bagi narapidana maupun tahanan yang tinggal di sana. Pada intinya dengan dihadapkannya wewenang oportunitas bagi seluruh Jaksa Penuntut Umum tanpa terkecuali, maka penuntutan dapat dilaksanakan dengan landasan kebijaksanaan dari penuntut umum sehingga penuntut umum dapat menghindari pelaksanaan pemidanaan yang bersifat *prium remedium* karena hal tersebut tidak akan sesuai dengan tujuan hukum yakni keadilan dan kemanfaatan.

## Daftar Pustaka

### Buku:

- Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- Andi Zainal Abidin Farid, Bunga Rampai Hukum Pidana I, Sinar Grafika, Jakarta, 1995
- Bernard Arief Sidharta, Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional, Mandar Maju, Bandung, 1999
- Didik Endro Purwoleksono, Hukum Pidana, Untaian Pemikiran, Surabaya, Airlangga University Press (Pusat Penerbitan dan Percetakan Universitas Airlangga), 2019
- Djoko Prakoso, Eksistensi Jaksa di Tengah-Tengah Masyarakat, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985
- Djoko Prakoso, Penyidik, Penuntut Umum, Hakim, Dalam Proses Hukum Acara Pidana, Bina Aksara, Jakarta, 1987
- Jörg-Martin Jehle & Marianne Wade, Coping with Overloaded Criminal Justice System (The Rise of Prosecutorial Power Across Europe), Springer, Heidelberg, 2006*
- Lawrence M. Friedman, American Law An Introduction Second Edition (Hukum Amerika Sebuah Pengantar) Penerjemah Wishnu Basuki, Penerbit PT. Tatanusa, Jakarta, 2001*
- Luhut M.P. Pangaribuan, S.H.,LL.M., Hukum Acara Pidana (Surat-Surat Resmi di Pengadilan oleh Advokat), Djambatan, Jakarta, 2008
- Mardjono Reksodiputro, Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana (Kumpulan Karangan Buku Ketiga), Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1994

- Martiman Prodjoamidjojo, *Kekuasaan Kejaksaan dan Penuntutan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984
- Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Jakarta, 1988
- Nasroen Yasabari, *Mengerling Hukum Positif Kita*, Alumni, Bandung, 1979
- O.C. Kaligis, *Perlindungan Hukum atas Hak Asasi Tersangka, Terdakwa, dan Terpidana*, Alumni, Bandung, 2006
- Osman Simanjuntak, *Tehnik Penuntutan dan Upaya Hukum*, Gramedia Widiasarana, Jakarta, 1995
- Peter J.P. Tak, *The Dutch Criminal Justice System (Onderzoek en beleid)*, *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Den Haag*, 1999
- Peter J.P. Tak, *The Dutch Prosecutor (A Prosecuting and Sentencing Officer) in Erik Luna – Marianne L. Wade*, *Oxford University Press, New York*, 2012.
- S.F, Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2011
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Adita Bakti, Bandung, 2000
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI-Press, 1986
- Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 1966
- Yasmil Anwar dan Adang, *Sistem Peradilan Pidana (Konsep, Komponen dan Pelaksanaannya dalam Penegakkan Hukum di Indonesia)*, Widya Padjadjaran, Bandung, 2009

**Jurnal:**

- Strategi Menangani *Overcrowding* di Indonesia: Penyebab, Dampak, dan Penyelesaiannya, *Institute for Criminal Justice Reform (ICJR)*, Jakarta, 2018

**Makalah:**

- Karim Nasution, Makalah berjudul “Kepentingan Umum Sebagai Dasar Penyampingan Perkara”, disampaikan dalam Simposium Masalah-Masalah Asas Oportunitas, Ujung Pandang, 1981
- A. Zainal Abidin F, Sejarah dan Perkembangan Asas Oportunitas di Indonesia, Makalah disampaikan pada Simposium Masalah-Masalah Asas Oportunitas, Ujung Pandang, 1981
- Studi tentang Implementasi Kekuasaan Penuntutan di Negara Hukum Indonesia, Pusat Penelitian dan Pengembangan Kejaksaan Agung RI, Jakarta, 2008
- Andi Hamzah, Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana, BPHN, Jakarta, 2006

**Tesis:**

- Arin Karniasari, Tesis yang berjudul “Tinjauan Teoritis, Historis, Yuridis, dan Praktis Terhadap Wewenang Jaksa Agung Dalam Mengesampingkan Perkara Demi Kepentingan Umum”, telah berhasil dipertahankan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada 3 Juli 2012

**Wawancara:**

Agustinus Pohan, S.H.,M.S., (Dosen Hukum Acara Pidana FH Universitas Katolik Parahyangan Bandung) Telewicara terkait efektivitas penyampingan perkara demi kepentingan umum dikaitkan dengan tingkat *overcrowded* penjara/lapas di Indonesia, pada tanggal 25 Juli, pukul 13.35 WITA

Fachrizar Afandi, S.Psi., S.H., M.H. (*Ph.D Candidate at the Van Vollenhoven Institute, Leiden Law School*) konsultasi dengan menggunakan surat elektronik terkait pengaruh penggunaan asas oportunitas dan kosongnya penjara di Belanda serta permasalahan *overcrowded* lapas/rutan di Indonesia.

**Situs Daring :**

<http://pantaukuhap.id/> diakses pada tanggal 25 Juli 2019 pukul 21.00 WITA.

<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id> diakses pada tanggal 25 Juli 2019 pukul 21.00 WITA.