

PENGUATAN KEWENANGAN PENUNTUT UMUM MELALUI PENGESAMPINGAN PERKARA PIDANA DENGAN ALASAN TERTENTU

RUDI PRADISETIA SUDIRDJA

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Jl. Sultan Hasanuddin Dalam No.1 Jakarta, Email: rudipradisetia@gmail.com

ABSTRAK

Implementasi asas oportunitas diwujudkan melalui kewenangan pengesampingan perkara pidana. Di Indonesia, kewenangan ini hanya menjadi wewenang Jaksa Agung, dan terbatas pada alasan kepentingan umum. Penuntut umum tidak dibekali kewenangan untuk mengesampingkan perkara karena alasan-alasan tertentu, seperti kualitas kejahatan rendah, tersangka terlalu tua/muda, kondisi kesehatan tersangka, pembayaran ganti rugi, dan lain sebagainya. Artikel ini bermaksud menyoal praktik penegakan hukum yang terjadi akibat keterbatasan kewenangan yang diberikan undang-undang kepada penuntut umum dan prospek pengaturan kewenangan penuntut umum dalam mengesampingkan perkara pidana karena alasan tertentu. Keterbatasan kewenangan menimbulkan proses peradilan yang tidak sejalan dengan prinsip *due process of law*. Perkara-perkara kecil tetap dilimpahkan ke pengadilan. Selain itu, keterbatasan kewenangan, menimbulkan paradigma bahwa kebijakan kriminal saat ini cenderung mengedepankan sarana *penal* untuk menanggulangi kejahatan. Akibatnya, terjadinya penuh sesak di lembaga pemasyarakatan. *Ius Constituendum* telah mengakomodir mengatur kewenangan pengesampingan perkara karena alasan-alasan tertentu. Pengaturan tersebut diharapkan membawa perubahan guna menciptakan proses peradilan pidana yang sesuai dengan asas *due process of law*. Penuntut umum diharapkan lebih toleran dalam menentukan sikap, untuk menuntut atau tidak menuntut seseorang berdasarkan nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan. Pengaturan tersebut dimaksudkan agar penuntut umum benar-benar dapat menjadi pengendali penanganan perkara pidana sebagaimana amanat asas *dominus litis* yang berlaku secara universal.

Kata Kunci: Penuntut Umum, Pengesampingan Perkara Pidana.

ABSTRACT

*The implementation of the principle of opportunity is realized through the authority to overrule criminal cases. In Indonesia, this authority only becomes the authority of the Attorney General, and is limited to reasons of public interest. The public prosecutor is not equipped with the authority to set aside the case for certain reasons, such as the quality of crime is low, the suspect is too old / young, the health condition of the suspect, payment of compensation, and so forth. This article intends to question the practice of law enforcement that occurs due to the limited authority given by the law to public prosecutors and the prospect of regulating the authority of public prosecutors in setting aside criminal cases for certain reasons. Limited authority creates a judicial process that is not in line with the principle of due process of law. Small cases remain tried in court. In addition, the limited authority, raises the paradigm that the current criminal policy tends to prioritize the means of punishment to tackle crime. As a result, the occurrence is overcrowded in correctional institutions. *Ius Constituendum* has accommodated the authority to set aside cases for certain reasons. The regulation is expected to bring changes to create a criminal justice process in accordance with the principle of due process of law. Public prosecutors are expected to be more tolerant in determining attitudes, to prosecute or not sue someone based on human values and justice. The regulation is intended so that the public prosecutor can really be the controller of handling criminal cases as mandated by the universal principle of *dominus litis*.*

Keywords: *Public Prosecutor, Criminal Case Waiver.*



I. PENDAHULUAN

Sistem peradilan pidana (SPP) dapat digambarkan secara singkat sebagai suatu sistem yang bertujuan untuk “menanggulangi kejahatan” (Reksodiputro, 2007b). SPP terdiri dari berbagai komponen (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan) yang memiliki tugas dan fungsi masing-masing. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, masing-masing komponen harus saling bekerja sama sehingga menciptakan suatu sistem yang biasa disebut “*integrated criminal justice system*” atau sistem peradilan pidana terpadu (Reksodiputro, 2007a). Sebagai salah satu komponen SPP, Kejaksaan memiliki tugas dan kewenangan dalam bidang penuntutan (Pasal 30 ayat (1) huruf a Undang-Undang No 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia). Selain dalam bidang penuntutan, Kejaksaan juga oleh undang-undang diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu.

Kewenangan ini dipegang oleh penuntut umum sebagai monopoli, artinya tiada badan lain yang berhak melakukan itu. Prinsip ini disebut *dominus litis*. Secara etimologis, “*dominus*” berasal dari bahasa Latin, yang berarti “pemilik”. Sementara, “*litis*” artinya “perkara”. Apabila diterjemahkan “*dominus litis*” berarti “pengendali perkara”. Konsekuensi dari asas ini, bahwa penuntut umum merupakan satu-satunya badan yang berwenang untuk menentukan suatu perkara layak atau tidaknya dilimpahkan ke pengadilan. Dengan adanya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), yang mengatur penuntutan tersendiri (walaupun di sini penuntut umumnya masih berasal dari Kejaksaan), ini artinya ketentuan monopoli penuntutan oleh Kejaksaan telah diterobos (Tim Analis dan Evaluasi Hukum, 2006).

Asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*) dan asas oportunitas (*opportuneitsbeginsel*) merupakan dua asas penting dalam diskursus penuntutan.

Asas legalitas mensyaratkan penuntut umum untuk melakukan penuntutan terhadap seseorang yang melanggar peraturan hukum pidana. Asas ini merupakan perwujudan dari asas *equality before the law*. Sementara itu, asas oportunitas, ialah asas yang memberikan wewenang pada penuntut umum untuk tidak melakukan penuntutan terhadap seseorang yang melanggar peraturan hukum pidana dengan jalan mengesampingkan perkara yang sudah terang pembuktiannya (*algement belang*). Menurut A.Z. Abidin Farid, asas ini memberikan wewenang kepada penuntut umum untuk menuntut atau tidak menuntut dengan atau tanpa syarat seseorang atau korporasi yang telah mewujudkan delik demi kepentingan umum". *The public prosecutor may decide conditionally or unconditionally to make prosecution to court or no* (Hamzah, 2009).

Begitu pun dalam hukum acara pidana Belanda, penghentian atau melanjutkan perkara pidana didasarkan pada (Rachman, 2012):

1. Asas Legalitas

Asas Legalitas yang dimaksud adalah penuntut umum wajib menuntut semua perkara pidana yang cukup alat buktinya dan tidak ada halangan untuk menuntut.

2. Asas Oportunitas yang juga dikenal dengan peristilahan *expediency principle*.

Asas oportunitas berarti Penuntut Umum bisa tidak melakukan penuntutan atas dasar kepentingan umum. Dalam praktiknya perkembangan asas tersebut didasarkan atas alasan bahwa tidak mungkin semua tindak pidana dapat diajukan penuntutan, bahwa tidak semua tindak pidana patut untuk diajukan penuntutan serta pada kondisi-kondisi tertentu sangatlah tidak produktif jika menuntut semua perkara pidana hasil dari penyidikan. Peter J.P. Tak, dikutip Taufik Rachman, menyebutkan bahwa *Research on the effect of law enforcement coupled with the limited resources of law enforcement agencies revealed that it was impossible, undesirable, and in some circumstances even counter-productive to prosecute all offences investigated*. (Penelitian tentang

pengaruh penegakan hukum, ditambah dengan sumber daya yang terbatas dari lembaga penegak hukum mengungkapkan bahwa mustahil, dan dalam beberapa keadaan kontra-produktif, apabila menuntut semua pelanggaran yang telah diselidiki).

Perbedaan kedua asas ini, secara singkat menurut Djoko Prakoso terletak pada wajib dan tidaknya penuntut umum melakukan penuntutan. Dalam asas legalitas, penuntut umum wajib menuntut seseorang yang didakwa telah melakukan tindak pidana. Sementara itu, dalam asas oportunitas, penuntut umum tidak wajib menuntut seseorang yang melakukan suatu tindak pidana, jika menurut pertimbangannya apabila orang tersebut dituntut akan merugikan kepentingan umum (Prakoso, 1985).

Asas oportunitas juga merupakan prinsip hukum umum yang berlaku secara universal di berbagai negara, seperti di Belanda, Perancis, Belgia, Federasi Rusia, dan Jepang. Asas tersebut melekat kepada Jaksa sebagai pengendali penanganan perkara atau *dominus litis* dalam sistem peradilan pidana. Di Indonesia, asas oportunitas bukanlah hal yang baru, asas ini sudah berlaku sejak zaman Hindia Belanda sebagaimana diatur dalam Pasal 167 *Strafvordering* 1926 dan *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie* (RO). Tujuan dari *deponeering* sendiri pada prinsipnya adalah untuk memberi kemanfaatan, kelayakan, dan kesempatan yang baik guna melindungi kepentingan masyarakat secara baik dan benar, sebagai perwujudan perlindungan hak asasi manusia (Jaksa Agung Republik Indonesia, 2018).

Menurut Mardjono Reksodiputro, konsekuensi asas oportunitas di Indonesia, adalah Jaksa Agung dapat menutup perkara demi “kepentingan umum” (dalam Hukum Acara Pidana Belanda, hal ini dinyatakan dengan tegas dalam Pasal 167 ayat 2). Marjono mengatakan bahwa prinsip tersebut dikenal sebagai asas oportunitas secara negatif, dimana hak menutup perkara ini

dipergunakan secara sangat terbatas. Namun ada juga hak oportunitas secara positif, di sini dilakukan pendekatan, bahwa “apabila tidak diperlukan oleh kepentingan umum, maka penuntutan dihentikan”. Pelaksanaan hak oportunitas secara positif ditujukan demi keuntungan terdakwa (*legaliteisbeginsel ten voordele van de verdachte*) (Reksodiputro, 2009).

Saat ini, Indonesia menganut asas oportunitas dalam arti negatif, artinya pelaksanaan asas ini dilakukan secara terbatas, kewenangan diskresi: mengesampingkan perkara hanya dengan alasan kepentingan umum (*seponering*) tidak terdapat alasan mengesampingkan perkara demi alasan-alasan tertentu. Selain itu, kewenangan mengesampingkan perkara pun hanya menjadi wewenang Jaksa Agung (Pasal 32 ayat 1 butir C Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI.), tidak terdapat atribusi kewenangan kepada penuntut umum. KUHAP hanya memberikan kewenangan menghentikan penuntutan kepada penuntut umum melalui Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan/SKPP (Pasal 140 ayat (2) KUHAP). Akan tetapi penghentian penuntutan yang dimaksud tidak termasuk penyampingan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung (penjelasan Pasal 77 KUHAP).

Menurut Taufik Rachman, penghentian penuntutan bukanlah kewenangan diskresi, karena adanya kewajiban penuntut umum untuk menuntut semua perkara pidana di daerah hukumnya. Selain itu, adanya karakter “*Governing rules*” sebagaimana dalam ketentuan KUHAP. *Governing rules* yang dimaksud, adalah adanya syarat yang harus dipenuhi sebelum menghentikan perkara pidana, seperti tidak terdapat cukup bukti, peristiwa tersebut ternyata bukan perkara pidana, dan perkara ditutup demi hukum (mati, daluarsa, atau *ne bis in idem*) (Rachman, 2012). Oleh karenanya, kewenangan yang dimiliki penuntut umum sangat terbatas, karena kewenangan mengesampingkan perkara dan penghentian penuntutan adalah berbeda.

Menurut Yahya Harahap terdapat perbedaan antara mengesampingkan perkara demi kepentingan umum (*seponering*) dengan penghentian penuntutan. Pada Penyampingan perkara (*deponering*), perkara yang bersangkutan memang cukup alasan dan bukti untuk diajukan di muka sidang pengadilan. Dari fakta dan bukti yang ada, kemungkinan besar terdakwa dapat dijatuhi hukuman. Akan tetapi perkara yang cukup fakta dan bukti ini sengaja dikesampingkan dan tidak dilimpahkan ke pengadilan oleh penuntut umum atas alasan “demi untuk kepentingan umum”. Sedangkan pada penghentian penuntutan, alasan bukan didasarkan kepada kepentingan umum, akan tetapi semata-mata didasarkan kepada alasan dan kepentingan hukum itu sendiri, yakni (Harahap, 2003):

1. Perkara yang bersangkutan tidak mempunyai pembuktian yang cukup sehingga jika perkaranya diajukan ke pemeriksaan sidang pengadilan diduga keras terdakwa akan dibebaskan oleh hakim atas alasan kesalahan yang didakwakan tidak terbukti. Untuk menghindari keputusan pembebasan yang demikianlah maka lebih bijaksana penuntut umum menghentikan penuntutan.
2. Setelah penuntut umum mempelajari berkas perkara hasil pemeriksaan penyidikan dan berkesimpulan bahwa apa yang disangka penyidik terhadap terdakwa bukan merupakan tindak pidana, baik yang berupa kejahatan atau pelanggaran, penuntut umum lebih baik menghentikan penuntutan. Sebab bagaimanapun, dakwaan yang bukan merupakan tindak pidana kejahatan atau pelanggaran yang diajukan ke muka persidangan, pada dasarnya hakim akan melepaskan terdakwa dari segala tuntutan hukum (*onstag van rechtvervolging*).
3. Penghentian penuntutan atas dasar perkara ditutup demi hukum adalah suatu perkara pidana yang terdakwa oleh hukum sendiri telah dibebaskan dari tuntutan atau dakwaan, dan perkara itu sendiri oleh hukum harus ditutup atau dihentikan pemeriksaannya pada semua tingkat pemeriksaan. Alasan yang menyebabkan suatu perkara ditutup demi hukum, bisa didasarkan pada:

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

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

Artikel ini, mencoba mengkaji dampak dari terbatasnya kewenangan penuntut umum dalam mengesampingkan perkara pidana dalam praktik penegakan hukum di Indonesia. Sebagai perbandingan akan dicoba diuraikan pula mekanisme “pengesampingan perkara” oleh penuntut umum di negeri Belanda. Terakhir, mengkaji pengaturan “pengesampingan perkara pidana” dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RUU-KUHAP) sebagai hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*). Untuk mempertegas ke arah mana fokus artikel ini, maka dapat dirumuskan artikel ini akan membahas: 1) Apakah praktik pengesampingan perkara pidana di Indonesia telah menciptakan proses peradilan pidana yang adil dan layak (*due process of law*)? 2) Bagaimana prospek pengaturan pengesampingan perkara pidana oleh penuntut umum dalam KUHAP yang akan datang ?

II. PEMBAHASAN

A. Praktik Pelaksanaan Pengesampingan Perkara Pidana di Indonesia

Sebagaimana telah dijelaskan dalam pendahuluan, bahwa kewenangan pengesampingan perkara oleh undang-undang hanya diberikan kepada Jaksa Agung, dan itu pun terbatas pada kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum tidak mengatur mengesampingkan perkara karena alasan-alasan tertentu. Penuntut umum hanya memiliki kewenangan menghentikan penuntutan, karena perkara tidak cukup bukti, peristiwa tersebut bukan tindak pidana dan perkara ditutup demi hukum (mati, daluarsa, atau *ne bis in idem*).

Pengesampingan perkara dalam proses pidana merupakan pengecualian dari asas legalitas. Menurut Prof. A.L. Melai, tidak diadakannya penuntutan oleh jaksa sebagai penuntut umum adalah merupakan penemuan hukum baru (*rechtvinding*), yang harus dipertimbangkan masak-masak berhubung hukum menuntut adanya “keadilan” dan “persamaan hukum” (Hairi, 2016). Sementara itu, Osman Simanjuntak mengatakan pengesampingan perkara adalah wewenang yang diberikan undang-undang kepada Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Adapun dasar pelaksanaan pengesampingan perkara adalah karena hukum acara menganut asas oportunitas, bahwa suatu perkara (perbuatan pidana) bilamana dilimpahkan ke persidangan diperkirakan akan menimbulkan suatu guncangan di kalangan masyarakat atau dengan penyidangan perkara tersebut akan menimbulkan akibat negatif di kalangan masyarakat luas. Dalam UU Kejaksaan, asas oportunitas tercantum dalam Pasal 35 huruf c yang menentukan bahwa Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.

Makna “kepentingan umum” dijelaskan dalam penjelasan Pasal 35 butir c sebagai berikut: “Yang dimaksud dengan 'kepentingan umum' adalah

kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas oportunitas, yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut". Kewenangan Jaksa Agung di atas pernah dilakukan *judicial review*, namun melalui Putusan Nomor 29/PUU-XIV/2016, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa kewenangan *seponering* yang dimiliki Jaksa Agung RI adalah konstitusional, tidak bertentangan dengan UUD 1945, karena kewenangan tersebut tidak dimaksudkan untuk menghilangkan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*), melainkan merupakan perwujudan pelaksanaan asas oportunitas dalam sistem peradilan pidana yang dianut Indonesia dan berbagai negara di dunia.

Mahkamah konstitusi dalam putusan tersebut memberikan sebuah parameter, dengan mengubah penjelasan Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan, menjadi "Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut". Walaupun dalam praktik, tanpa adanya perubahan penjelasan pasal tersebut pun, Jaksa Agung selalu berkoordinasi, berkomunikasi dan meminta saran/pendapat dari badan-badan lain sebagai wujud pelaksanaan sinergi antar lembaga negara. Dalam pelaksanaannya, Jaksa Agung R.I. telah beberapa kali menggunakan kewenangan *seponering* tersebut. Salah satunya dalam kasus terdakwa Abraham Samad dan Bambang Widjojanto, keduanya merupakan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK RI). Abraham Samad ditetapkan menjadi tersangka atas kasus dugaan pemalsuan dokumen. Adapun Bambang Widjojanto adalah tersangka perkara dugaan menyuruh saksi memberi keterangan palsu di Sidang Mahkamah Konstitusi (MK) pada

tahun 2010. Saat itu, Bambang adalah kuasa hukum Ujang Iskandar, calon Bupati Kotawaringin Barat.

Jaksa Agung pada saat mengesampingkan perkara ini, berpendapat bahwa kepentingan pemberantasan korupsi merupakan kepentingan umum. Terdapat 3 (tiga) alasan pertimbangan *seponering* perkara Abraham dan Bambang, alasan tersebut adalah filosofis, sosiologis dan yuridis. Alasan filosofis dikarenakan terjadinya kegaduhan publik karena terganggunya harmonisasi antar-institusi penegak hukum. Oleh karena itu, hukum tidak dapat terwujud secara maksimal. Alasan sosiologisnya adalah karena terganggunya pemberantasan korupsi sebab tersangka adalah tokoh dan aktivis yang diakui luas oleh masyarakat. Sementara alasan yuridis, yakni dalam rangka untuk mewujudkan kepastian hukum. Dalam pelaksanaannya, kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum telah dilaksanakan dengan cukup baik oleh institusi Kejaksaan R.I. Namun, yang menjadi fokus artikel ini adalah, persoalan Kejaksaan tidak dibekali kewenangan untuk mengesampingkan perkara demi alasan-alasan tertentu. Padahal, pengaturan tersebut penting, guna melihat manfaat atau tidaknya apabila suatu perkara dilimpahkan ke persidangan.

Sistem peradilan pidana Belanda sebagai perbandingan, mengenal dua cara dalam menghentikan perkara pidana yakni melalui (1). *technical or procedural waiver*, yang berarti kejaksaan dapat memutuskan untuk tidak melakukan penuntutan dalam hal kurang bukti, atau pertimbangan teknis lainnya. Adapun dasar penghentian penuntutan karena *due to technicalities* (alasan teknis atau prosedural) karena (Rachman, 2012): a) Kesalahan polisi dalam menetapkan seseorang menjadi tersangka; b) Argumen hukum tidak cukup kuat untuk dilakukannya penuntutan; c) Daluarsa, Matinya tersangka; d) Pengadilan tidak memiliki kompetensi hukum atas kasus tersebut; e) Tindakan itu bukan merupakan tindak pidana; f) Pelaku tidak diancam karena

terdapat alasan pembenar, dan bukti diperoleh secara ilegal. Sementara itu, *the expediency principle* merupakan implementasi dari asas oportunitas. Prinsip ini berkenaan dengan masalah kebijaksanaan penuntut umum selaku pengendali penanganan perkara pidana. *The expediency principle*, dapat diterapkan oleh penuntut umum apabila terdapat alasan-alasan tertentu seperti (Rachman, 2012): a) Sifat kejahatan minor; b) Kejahatan memiliki tingkat penghukuman rendah, atau c) Kejahatan sudah usang; d) Tersangka terlalu muda atau terlalu tua; e) Tersangka baru dihukum karena kejahatan lain; f) Kejahatan telah berdampak negatif terhadap tersangka sendiri (korban kejahatan sendiri); g) Kondisi kesehatan tersangka; h) Prospek Rehabilitasi tersangka; i) Tersangka tidak diketahui; j) Pertanggungjawaban pidana korporasi; k) Pengendali perilaku kejahatan telah dituntut, dan dia bukan pelaku pelaksana; l) Tersangka telah membayar kompensasi.

Mengesampingkan perkara demi alasan-alasan tertentu dalam praktik di Indonesia, tidak diberikan kewenangannya kepada penuntut umum seperti dalam KUHP Belanda, menimbulkan konsekuensi, bahwa setiap perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana harus diselesaikan di pengadilan. Akibatnya, penuntut umum sulit untuk dapat “menegakkan hukum berdasarkan nilai-nilai keadilan.” Keterbatasan kewenangan tersebut, banyak menimbulkan permasalahan, karena tidak mampu menjawab kebutuhan penegakan hukum. Berikut beberapa contoh penanganan perkara, yang mendapat sorotan dan dianggap menciderai keadilan masyarakat karena keterbatasan kewenangan penuntut umum tersebut:

- 1) Penahanan dilakukan penyidik kepada nenek Minah (perempuan tua renta) dalam perkara pencurian coklat dan kakau seharga Rp. 21.000. Selanjutnya, Kejaksaan melimpahkan perkara tersebut ke Pengadilan dengan alasan perbuatan tersebut memenuhi unsur 362 KUHP. Akhirnya,

nenek Minah disidangkan dan dijatuhi hukuman 1 bulan 15 hari penjara dengan masa percobaan 3 bulan.

- 2) Penahan kepada Kolil dan Basar (Petani) selama 70 hari dalam perkara melakukan pencurian semangka. Kejaksaan melimpahkan perkara tersebut ke Pengadilan dengan alasan unsur tindak pidana sudah terpenuhi.
- 3) Nenek Aisyah (72 tahun) dituduh mencuri hasil panen di sawahnya sendiri oleh penggarapnya. Penyidikan sudah selesai, berkas perkara dinyatakan lengkap. Selanjutnya, penuntut umum pada Kejaksaan Negeri Bale Bandung (Kabupaten Bandung) melimpahkan perkara tersebut ke Pengadilan.

Perbuatan nenek Midah memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 362 KUHP. Alat buktinya cukup, perbuatan yang dilakukan nenek Midah adalah tindak pidana, dan yang bersangkutan dapat dimintai pertanggungjawaban pidana (tidak ada alasan penghapus pidana). Berdasarkan asas legalitas, bahwa perkara ini harus diajukan ke pengadilan. Tidak terdapat pilihan lain bagi jaksa/penuntut umum, selain mengikuti amanat asas tersebut. Hal ini karena apabila dilakukan penghentian penuntutan melalui SKPP, maka penuntut umum mungkin saja akan dihadapkan pada gugatan melalui praperadilan oleh pihak korban ataupun penyidik. Mengingat, penghentian penuntutan yang dilakukan tidak sesuai dengan Pasal 140 ayat (2) KUHP. Selanjutnya, apabila penuntut umum tersebut mengajukan permohonan kepada Jaksa Agung secara berjenjang untuk menggunakan *seponering*, maka dalam hal ini kriteria kepentingan umum dalam Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan belum terpenuhi.

Pelimpahan perkara Nenek Aisyah yang dituduh mencuri padi di sawahnya sendiri, dapat dilihat bahwa kasus semacam ini terjadi karena keterbatasan kewenangan penuntut umum dalam KUHP saat ini. Adapun kronologis perkara tersebut sebagai berikut (Wijaksana, 2013):

“Nenek Aisyah berusia 72 tahun, Warga Kampung Andir, Desa Pakutandang, Kecamatan Ciparay, dituduh mencuri padi yang sebenarnya ditanam di atas lahan sawah miliknya. Nenek Aisyah dilaporkan oleh Mudin yang bekerja menggarap tanah miliknya. Menurut nenek Aisyah, sawah itu kepunyaan dia, tetapi digarap oleh Mudin sudah cukup lama, karena kondisinya yang tidak terawat, maka dibersihkan dan ditanami padi. Namun setelah panen, Aisyah dilaporkan dengan tuduhan telah mencuri hasil panen. Aisyah sudah berusaha mengganti Rp. 500 ribu sebagai pengganti biaya yang dikeluarkan Mudin selama menggarap sawah, tetapi Mudin tetap melaporkannya. Setelah dilakukan pemeriksaan, Aisyah ditetapkan sebagai tersangka oleh Satreskrim Polres Bandung. Berkas perkaranya bahkan telah dilimpahkan ke Kejaksaan. Herman Darmawan, Jaksa pada Kejaksaan Negeri Bale Bandung, mengungkapkan, walau telah ditetapkan menjadi tersangka, Aisyah tidak ditahan. Faktor umur menjadi salah satu alasan kejaksaan tidak menahan Aisyah. Berkas perkara sudah diterima dan telah lengkap. Kasus ini juga sudah siap untuk disidangkan.”

Mencermati uraian di atas, bahwa Jaksa berpendapat perkara ini akan diajukan ke pengadilan. Diyakini bahwa, pertimbangan Jaksa peneliti adalah karena berkas perkara sudah lengkap, perbuatan yang dilakukan telah memenuhi unsur-unsur pada Pasal 362 KUHP dan pelaku dapat dipertanggungjawabkan secara pidana. Pandangan Jaksa tersebut tepat bila dilihat dari perspektif asas legalitas dan kepastian hukum, karena perbuatan yang dilakukan memenuhi unsur-unsur tindak pidana, sehingga perkara tersebut harus dibawa ke pengadilan. Namun apabila dilihat dari sisi keadilan dan kemanusiaan, melihat umur yang bersangkutan, manfaat pemidanaan, *prinsip cost and benefit*, perkara tersebut sebaiknya tidak diajukan ke persidangan. Namun, KUHP tidak memberikan ruang untuk itu. Tidak ada kewenangan penuntut umum untuk mengesampingkan perkara karena alasan-alasan tertentu (*vide* KUHP Belanda). Menghentikan perkara yang sudah

terang pembuktiannya oleh Jaksa dalam perkara tersebut, selain rawan dipraperadilan, penanganan perkara tersebut sangat berpotensi dilakukan eksaminasi. Jaksa yang menangani perkara tersebut juga bisa diperiksa oleh Bidang Pengawasan, karena dianggap tidak menjalankan tugas seperti yang diamanatkan oleh undang-undang. Hal tersebut yang menjadi salah satu faktor penuntut umum sulit melaksanakan penegakan hukum berdasarkan nilai-nilai keadilan dan kemanusiaan.

Di samping perkara-perkara tersebut, masih banyak kasus-kasus lain yang melibatkan masyarakat kecil, yang oleh banyak kalangan dianggap menciderai rasa keadilan masyarakat (tidak mencerminkan *due process of law*). Hal ini disebabkan karena tidak diberikannya kewenangan mengesampingkan perkara demi alasan-alasan tertentu kepada penuntut umum oleh KUHAP. Dengan demikian, penuntut umum tidak memiliki kewenangan untuk mengesampingkan perkara tersebut. Dampak negatif lainnya berkenaan dengan tidak diberikannya kewenangan mengesampingkan perkara karena alasan-alasan tertentu, adalah masalah *overcrowded* di Lembaga Pemasyarakatan. Tingkat penuh sesak penghuni Lapas dan Rutan menurut data dari Sistem Database Pemasyarakatan (SDP) tahun 2014 s/d 2019 per tanggal 29 Juli 2019 menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan. Tahun 2014 penghuni Lapas dan Rutan berjumlah 159.964 orang dengan kapasitas 113.028 orang, mengalami kepadatan sebesar 41%. Periode 29 Juli 2019 penghuni Lapas berjumlah 263.790 orang, mengalami kepadatan sebesar 106%. Dengan demikian, dalam kurun waktu 6 tahun terjadi lonjakan jumlah penghuni sebesar 103.826 orang atau 81% (Kemenkumham, 2018). Hal tersebut disebabkan karena terlalu banyaknya orang yang dipidana.

Ketiadaan kewenangan mengesampingkan perkara karena alasan-alasan tertentu juga menimbulkan paradigma bahwa kebijakan kriminal saat ini

cenderung mengedepankan sarana penal untuk menanggulangi kejahatan. Hukum pidana tidak lagi bermakna sebagai *ultimum remedium*. Mengingat, penuntut umum yang seharusnya berperan sebagai “filter dalam menentukan layak atau tidaknya suatu perkara dilimpahkan ke pengadilan dalam penanganan perkara pidana”, tidak dibekali kewenangan yang memadai. Dengan demikian, kasus kecil seperti pencurian cokelat, semangka, sandal harus diproses sampai ke pengadilan. Menurut Mardjono Reksodiputro, apabila kewenangan sangat terbatas seperti saat ini, maka peran Kejaksaan dalam penafsiran KUHAP tak jauh beda dengan “Tukang Pos” atau “kurir”, yang hanya bertugas mengantarkan BAB Kepolisian ke Pengadilan. Kejaksaan tidak memiliki kekuasaan untuk melakukan penegakan hukum yang berkeadilan, sehingga sulit mencapai peradilan pidana yang adil dan layak (*due process of law*).

B. Prospek Pengaturan Kewenangan Pengesampingan Perkara Pidana dalam RUU-KUHAP

Pembahasan pertama di atas sudah dijelaskan mengenai kekurangan-kekurangan dari tidak diberikannya kewenangan mengesampingkan perkara karena alasan-alasan tertentu kepada penuntut umum. Hal ini menimbulkan tidak ada toleransi dalam sistem peradilan pidana. Semua perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana harus diajukan ke pengadilan (asas legalitas). Faktor-faktor di luar hukum tidak dipertimbangkan dalam menentukan menuntut atau tidak menuntut seseorang. Menurut Topo Santoso, dalam penegakan hukum pidana harus terdapat batas-batas toleransi. Toleransi di sini bukan berarti membiarkan kejahatan terjadi di masyarakat, bukan juga menegakkan hukum secara tidak konsisten. Toleransi yang dimaksud adalah sub sistem peradilan pidana harus bisa menyaring atau mempertimbangkan suatu perkara layak atau tidak untuk di proses melalui

penegakan hukum pidana. Apabila setiap perkara pidana selalu di proses ke pengadilan maka akan timbul *over* kriminalisasi dalam penegakan hukum pidana (Santoso, 2013).

Toleransi bertujuan untuk menciptakan SPP yang adil dan layak. Seyogianya, SPP tidak bertujuan untuk menghukum seseorang saja (*retributif*), melainkan terdapat cakupan yang lebih luas. Menurut Mardjono Reksodiputro, cakupan dari SPP termasuk: a) mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, b) menyelesaikan kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana, serta c) berusaha agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi perbuatannya (Santoso, 2000). Berkaitan dengan prospek pengaturan kewenangan penuntut umum dalam mengesampingkan perkara pidana di Indonesia. Dalam RUU-KUHAP, diatur bahwa penuntut umum diberikan kewenangan untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dan/atau alasan-alasan tertentu. Ketentuan itu secara tegas diatur dalam Pasal 42 ayat (2) yang merumuskan “penuntut umum juga berwenang demi kepentingan umum dan/atau dengan alasan tertentu menghentikan penuntutan baik dengan syarat maupun tanpa syarat”.

Namun demikian, penggunaan nomenklatur “*menghentikan penuntutan*” dalam pasal tersebut, menurut kurang tepat, karena penghentian penuntutan bukan prinsip kebijaksanaan. Penghentian penuntutan dilakukan karena alasan kepentingan hukum, seperti tidak cukup bukti, peristiwa tersebut bukan tindak pidana dan perkara ditutup demi hukum (*mati*, *daluarsa*, atau *ne bis in idem*). Berbeda dengan pengesampingan perkara pidana, yang bersumber dari asas oportunitas. Penuntut umum bahkan dapat mengesampingkan perkara yang sudah terang pembuktiannya (*algement belang*) karena alasan-alasan tertentu. Oleh karenanya, seharusnya

nomenklatur yang digunakan dalam RUU KUHAP adalah “pengesampingan perkara pidana karena alasan tertentu”.

Pasal 42 ayat (3) RUU KUHAP dijelaskan 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 (berlaku untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun). Pengaturan pengesampingan perkara dalam Pasal 42 ayat (3) RUU-KUHAP memiliki kesamaan dengan pengaturan mengenai *the expediency principle* atau (prinsip kebijaksanaan), mengesampingkan penuntutan dalam Sistem Peradilan Pidana Belanda. Namun, alasan-alasan *seponering* di Belanda ruang lingkupnya lebih luas dibanding RKUHAP. Selain yang termuat dalam Pasal 43 ayat (3) RKUHAP termasuk juga alasan-alasan: (1) penggunaan sanksi non pidana lebih efektif, (2) tingkat kejahatan yang dilakukan rendah, (3) kejahatan sudah tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat, (4) tersangka terlalu muda, (5) tersangka baru dihukum karena kejahatan lain, (6) kejahatan berdampak negatif pada tersangka sendiri (tersangka adalah korban kejahatan), (7) kondisi kesehatan tersangka, (8) prospek rehabilitasi, (8) tersangka tidak diketahui, dan (9) karena pertanggungjawaban korporasi.

Adanya pengaturan pengesampingan perkara karena alasan-alasan tertentu dalam Pasal 43 ayat (3) RKUHAP sudah cukup baik. Namun, akan lebih sempurna lagi manakala beberapa persyaratan dalam *the expediency principle* diadopsi seluruhnya oleh RUU-KUHAP. Mengingat, alasan-alasan tersebut memang layak untuk menjadi syarat dalam pengesampingan perkara pidana di Indonesia. Sebagai contoh, usia anak terlalu muda. Hal itu sejalan

dengan semangat UU Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Anak Jo Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor I/PUU-VIII/2010 yang pada pokoknya mengemukakan bahwa batas bawah usia anak yang bisa dimintai pertanggungjawaban pidana adalah 12 tahun. Begitupun mengenai prospek rehabilitasi (misalkan sebagai penyalahgunaan narkoba) sejalan dengan semangat UU No 35 Tahun 2009 Tentang Narkoba. Untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan pengesampingan perkara dengan alasan tertentu tersebut, RUU-KUHAP mengamanatkan bahwa setiap dilakukan tindakan itu, maka penuntut umum wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada kepala kejaksaan tinggi setempat melalui kepala kejaksaan negeri setiap bulan. Ketentuan tersebut diharapkan dapat menjadi mekanisme kontrol, sehingga penyalahgunaan kewenangan dapat diminimalisir.

Berdasarkan hal di atas, maka diberikannya kewenangan pengesampingan perkara dengan alasan tertentu dalam RUU-KUHAP, diharapkan dapat menimbulkan jiwa toleran pada penuntut umum. Penuntut umum harus lebih selektif dalam menentukan suatu perkara layak atau tidak dibawa pengadilan sebagai implementasi dari asas *dominus litis*. Dengan begitu, kasus yang pernah menimpa nenek Minah dan Nenek Aisyah, semoga tidak terjadi lagi. Seyogianya hukum pidana adalah *ultimum remedium*, artinya hukum ini digunakan apabila sarana hukum lain sudah tidak mampu menanggulangi permasalahan tersebut. Selama hukum lain (seperti pemberian ganti rugi dalam hukum perdata), masih mampu mengembalikan keseimbangan (*equalibrium*) yang rusak akibat kejahatan, hukum pidana tidak perlu menampakkan diri. Dengan begitu, *due process of law* akan tercipta dalam sistem peradilan pidana di Indonesia.

III. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

1. KUHAP tidak memberikan kewenangan pada penuntut umum untuk mengesampingkan perkara karena alasan-alasan tertentu. Penuntut umum hanya memiliki kewenangan menghentikan penuntutan yang berkaitan dengan substansi perkara (vide Pasal 140 ayat (2) KUHAP). Adapun kewenangan mengesampingkan perkara pidana, hanya menjadi wewenang khusus Jaksa Agung, dan khusus alasan untuk “kepentingan umum”. Keterbatasan kewenangan tersebut menimbulkan proses peradilan pidana menjadi tidak adil dan layak (*due process of law*). Perkara-perkara kecil harus tetap di limpahkan ke pengadilan karena penuntut umum tidak memiliki instrumen untuk mengesampingkan perkara tersebut. Selain itu, keterbatasan kewenangan, menimbulkan paradigma bahwa kebijakan kriminal saat ini cenderung mengedepankan sarana penal untuk menanggulangi kejahatan. Dampak lainnya, muncul permasalahan baru di Indonesia yakni penuh sesak (*overcrowded*) di lembaga pemasyarakatan.
2. Pengaturan kewenangan penuntut umum dalam mengesampingkan perkara dalam Pasal 43 ayat (2) (3) (4) (5) RUU-KUHAP diharapkan membawa perubahan guna menciptakan proses peradilan pidana yang adil dan layak (*due process of law*). Setiap penuntut umum memiliki kewenangan untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dan karena alasan-alasan tertentu baik dengan syarat maupun tanpa syarat.

B. Saran

1. Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat perlu segera merampungkan revisi KUHAP yang memuat kewenangan penuntut umum untuk dapat mengesampingkan perkara pidana karena alasan-alasan tertentu, dengan mengadopsi ketentuan dalam *the expediency principle* KUHAP Belanda sebagai. Adopsi tersebut penting dilakukan agar jangkauan pengesampingan perkara menjadi lebih lengkap dari pada yang sudah disusun dalam Pasal 43 ayat (2) (3) (4) (5) RUU-KUHAP. Apabila RUU KUHAP telah disahkan, Kejaksaan sebagai induk organisasi penuntut umum di Indonesia, perlu menyusun mekanisme kontrol secara berjenjang agar pelaksanaan kewenangan tersebut dapat dilaksanakan dengan arif dan bijaksana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Perlu disosialisasikan dalam SPP, selain terdapat asas legalitas yang mengharuskan proses hukum terhadap seseorang yang melanggar peraturan pidana, juga terdapat asas oportunitas yang merupakan pengejawantahan dari peran Jaksa sebagai pemegang kendali SPP (*dominus litis*). Artinya, kelayakan suatu perkara untuk dapat atau tidaknya dilimpahkan ke pengadilan itu mutlak menjadi wewenang seorang Jaksa. Pemahaman hal tersebut diharapkan dapat memberikan perubahan paradigma bahwa untuk perkara-perkara kecil, tidak perlu melulu dilimpahkan ke pengadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Hairi, P. J. (2016). Pengesampingan Perkara Pidana Abraham Samad dan Bambang Widjojanto. *Info Singkat Hukum Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, 2. Retrieved from http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info_Singkat-VIII-4-II-P3DI-Februari-2016-71.pdf
- Hamzah, A. (2009). *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Harahap, Y. (2003). *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Jaksa Agung Republik Indonesia. (2018). *Penjelasan Jaksa Agung Republik Indonesia pada Rapat Kerja dengan komisi III DPR RI tanggal 22 Oktober 2018*. Jakarta: Kejaksaan Agung Republik Indonesia.
- Kemenkumham, K. (2018). *Lembaga Pemasyarakatan di 30 Kanwil Kelebihan Kapasitas*. Retrieved from <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/10/17/lembaga-pemasyarakatan-di-30-kanwil-kelebihan-kapasitas>
- Prakoso, D. (1985). *Eksistensi Jaksa Ditengah-tengah Masyarakat*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Rachman, T. (2012). *Hukum Pidana Dalam Perspektif, Kepentingan Umum dalam Mengesampingkan Perkara Pidana di Indonesia*. Denpasar: Pustaka Larasan.
- Reksodiputro, M. (2007a). *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia.
- Reksodiputro, M. (2007b). *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana (kumpulan karangan buku ke dua)*. Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia.
- Reksodiputro, M. (2009). Rekonstruksi Sistem Peradilan Pidana Indonesia. *Seminar Komisi Hukum Nasional 9 Desember 2009, 2–3*. Komisi Hukum Nasional.
- Santoso, T. (2000). *Polisi dan Jaksa: Keterpaduan atau Pergulatan?* Depok: Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia.

Santoso, T. (2013). *Laporan Kuliah Sistem Peradilan Pidana Disampaikan dalam Perkuliahan Sistem Peradilan Pidana di Program Pascasarjana Universitas Indonesia*. Jakarta.

Tim Analis dan Evaluasi Hukum. (2006). *Pelaksanaan Asas Oportunitas dalam Hukum Acara Pidana*. Jakarta: BPHN.

Wijaksana, F. (2013). Nenek Aisyah Dituduh Mencuri di Sawahnya Sendiri. *Kompas.Com*. Retrieved from <https://regional.kompas.com/read/2013/12/09/0545084/Nenek.Aisyah.Dituduh.Mencuri.di.Sawahnya.Sendiri?page=all>.