

BAB I PENDAHULUAN

I. 1. LATAR BELAKANG

Indonesia adalah negara hukum, oleh karena itu Indonesia sangat menjunjung tinggi penegakan hukum tersebut. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut “UUD 1945”) yang secara tegas menyatakan bahwa, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, yang berarti bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Hal tersebut sesuai dengan hakekat tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, oleh karena itu seluruh aspek kehidupan baik itu di bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan diatur dan ditata oleh hukum, sehingga persoalan atau konflik yang timbul dalam masyarakat diselesaikan menurut ketentuan hukum yang berlaku (*rule of law*).

Salah satu asas terpenting dari suatu negara hukum adalah persamaan kedudukan di dalam hukum (*equality before the law*) dan supremasi hukum (*supremacy of law*). Dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, bahwa :

Pasal 27

(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Berdasarkan rumusan pasal tersebut di atas, adanya persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan, maka setiap warga negara yang terbukti melanggar hukum yang berlaku akan mendapat sanksi sesuai perbuatan yang dilakukannya, tidak memandang orang tersebut pejabat, rakyat sipil atau militer. Jika melanggar hukum akan mendapat sanksi sesuai perbuatan yang dilakukannya. Hal ini dilakukan agar terwujud rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Secara teori landasan ini baik adanya, namun secara praktek pemerintah masih harus bekerja keras agar dapat mewujudkan penegakan hukum tersebut.

Penegakan hukum di Indonesia sangat memprihatinkan, apa yang menjadi tujuan dari penegakan hukum tersebut pun menjadi kabur. Hal ini disebabkan karena adanya faktor kekuasaan dari para elite bangsa ini.

Ketika kekuasaan sudah berbicara, maka penegakan hukum menjadi lemah. Para elite atau pemimpin bangsa ini hampir tidak dapat tersentuh hukum ketika mereka terlibat kasus hukum, sedangkan bagi masyarakat awam, sekali saja berbuat kesalahan pasti akan di hukum.

Banyak kasus yang dapat dijadikan contoh untuk menunjukkan bagaimana buruknya penegakan hukum di Indonesia. Seperti kasus yang akan dibahas pada kesempatan ini yaitu masalah *deponering* terhadap kasus dua pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut "KPK"), Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah dengan nomor perkara Laporan Polisi No. Pol.: LP/2008/K/VII/2009/SPK tentang adanya dugaan tindak pidana penyalahgunaan wewenang berkaitan dengan adanya pelarangan bepergian ke luar negeri atas nama Anggoro Widjojo yang dilakukan oleh oknum Pimpinan KPK.

Pada tahun 2009 *deponering* ini sempat menjadi perbincangan hangat, karena untuk pertama kalinya Jaksa Agung mengeluarkan ketetapan *deponering* sebagai penerapan hak oportunitasnya. Pada saat itu masyarakat luas belum tahu mengenai *deponering*, sehingga ketika ketetapan *deponering* tersebut dikeluarkan memicu pro dan kontra. Apalagi pada waktu itu perkara kedua pimpinan KPK tersebut begitu menyita perhatian publik, sehingga ketika perkara tersebut *dideponering* dan tidak dilanjutkan ke pengadilan, muncul berbagai pertanyaan mengenai ketetapan yang dikeluarkan oleh Jaksa Agung tersebut.

Deponering adalah kondisi mengesampingkan perkara demi kepentingan umum¹. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam hal 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 tersebut².

Deponering merupakan kewenangan Jaksa Agung yang diberikan oleh Undang-Undang (selanjutnya disebut UU) atau disebut kewenangan atributif, hal ini didasarkan pada Pasal 35 huruf C Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004

¹ Susi Moeimam dan Hein Steinhauer, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, P.T. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005

² Penjelasan Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan

tentang Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut dengan UU Kejaksaan) yang berbunyi :

Pasal 35

(c) *Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang: Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.*

Deponering tersebut sebagai penerapan dari asas oportunitas yang dimiliki oleh Jaksa Agung. Asas oportunitas tersebut merupakan salah satu dari asas penuntutan yang dimiliki oleh penuntut umum sebagai monopoli, artinya tiada badan lain yang berhak melakukan penuntutan selain daripada penuntut umum³. Ini disebut sebagai asas *Dominus Litis* ditangan penuntut umum atau Jaksa. *Dominus* berasal dari bahasa latin yaitu pemilik, sedangkan *Litis* artinya perkara atau gugatan. Hakim tidak dapat meminta supaya delik diajukan kepadanya, Hakim hanya bisa menunggu saja tuntutan dari penuntut umum. Didalam penuntutan dikenal 2 (dua) asas (*beginsel*) yaitu :

1. Asas Legalitas (*Legaitetsbeginsel*)

Asas yang mewajibkan kepada penuntut umum untuk melakukan penuntutan terhadap seorang yang melanggar peraturan hukum pidana. Asas ini merupakan penjelmaan dari asas *equality before the law*.

2. Asas Oportunitas (*Opportuneitsbeginsel*)

Asas oportunitas adalah asas yang memberikan wewenang kepada penuntut umum untuk tidak melakukan penuntutan terhadap seseorang yang melanggar peraturan hukum pidana dengan cara mengesampingkan perkara yang sudah terang pembuktiannya untuk kepentingan umum. Tolok ukurnya semata-mata adalah didasarkan pada kepentingan umum (*algemeen belang*)⁴.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, ada asas hukum pidana yang dikesampingkan, yaitu asas legalitas. Pasal 1 ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut “KUHP”), dalam bahasa Belanda disebut *Wetboek van Strafrecht* mengatakan:

³ Hari Sasangka, Tjuk Suharjanto, dan Lyli Rosita, *Penuntutan dan Teknik Membuat Surat Dakwaan*, AM Print, Bangil, 1996, h.26

⁴ *Ibid*

Pasal 1

(1) Tiada suatu perbuatan pidana yang dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan.

Maksud dari ayat tersebut adalah tiada suatu perbuatan dapat dipidana sebelum ada UU yang mengatur tentang perbuatan tersebut. Asas legalitas ini menganut nilai kepastian hukum. Adanya asas oportunitas yang dimiliki oleh Jaksa Agung, maka ada pelunakan atau pergeseran terhadap penerapan asas legalitas tersebut. Selain daripada itu asas persamaan kedudukan di muka hukum (*equality before the law*) juga dikesampingkan. Terlihat adanya kontradiksi antara asas legalitas dan asas oportunitas, dimana asas legalitas mewajibkan penuntut umum untuk melakukan penuntutan, sedangkan asas oportunitas dari Jaksa Agung, memberi celah bagi penuntut umum untuk tidak melakukan penuntutan dengan alasan demi kepentingan umum.

Asas legalitas ini bersifat obyektif, berdasarkan Pasal 1 ayat 1 KUHP, segala sesuatu harus diatur dalam UU. Berdasarkan asas legalitas, suatu perkara dapat dibatalkan hanya dengan alasan demi kepentingan hukum (batal demi hukum). Sedangkan menurut asas oportunitas, penuntut umum tidak wajib menuntut seseorang yang melakukan suatu tindak pidana jika menurut pertimbangannya apabila orang tersebut dituntut akan merugikan kepentingan umum. Jadi demi kepentingan umum, seseorang yang melakukan tindak pidana dapat tidak dituntut⁵.

Berdasarkan prinsip oportunitas jaksa sebagai penuntut umum mempunyai kekuasaan yang amat penting untuk mengesampingkan suatu perkara pidana yang sudah jelas dilakukan seseorang. Tujuan dari prinsip ini adalah untuk kepentingan umum, maka jaksa harus berhati-hati dalam menggunakan kewenangannya dalam mengesampingkan suatu perkara pidana⁶.

Penjelasan Undang-Undang No 16 Tahun 2004 terhadap arti kepentingan umum itu sendiri memang terlalu sempit dan juga perlu penjelasan lebih lanjut, karena hanya diartikan sebagai kepentingan negara dan/atau masyarakat. Perlu

⁵ Djoko Prakoso dan I. Ketut Murtika, *Mengenal Lembaga Kejaksaan Di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, h. 29

⁶ *Ibid*, h. 30

adanya pedoman bagi jaksa untuk dapat melakukan pengesampingan perkara pidana sebagai jaminan dalam kerangka kebijakan penuntutan yang transparan dalam kemandirian terhadap penggunaan asas oportunitas yang meliputi juga pengawasan dan pertanggungjawaban penggunaan asas oportunitas, sumber daya penegak hukum, serta hubungan terkait dalam sistem.

Penerapan asas oportunitas berupa *deponering* tersebut dapat dilihat dalam kasus kedua pimpinan KPK, Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah. Kasus ini bermula ketika Polisi mendapatkan testimoni dari Antasari Azhar yang isinya memberikan penjelasan tentang terjadinya penerimaan uang sebesar Rp 5,1 miliar oleh sejumlah pimpinan KPK. Saat itu Mabes Polri belum menindaklanjuti sebagai peristiwa pidana yang harus diproses. Pada tanggal 7 Agustus 2009, dilakukan penyelidikan dan penyidikan oleh Bareskrim Polri secara profesional dan proporsional terhadap laporan dari Antasari Azhar tersebut. Pada saat dilakukan proses penyelidikan dan penyidikan, ditemukan tindak pidana seperti dilaporkan Antasari, sehingga Bibit dan Chandra pun kemudian ditetapkan sebagai tersangka dan dijerat pasal 23 UU 31/2009 jo Pasal 421 KUHP tentang penyalahgunaan wewenang dan jabatan⁷.

Perkara kedua Pimpinan KPK tersebut sudah masuk tahap P-21 (P-21 merupakan kode administrasi perkara Pidana di Kejaksaan yang menandai bahwa hasil penyelidikan sudah lengkap), tetapi kemudian perkara tersebut di *deponering* oleh Jaksa Agung dengan alasan demi kepentingan umum. Jaksa Agung mengeluarkan surat ketetapan pengesampingan perkara demi kepentingan umum bernomor TAP 001/A/JA/01/2011 atas nama Chandra Marta Hamzah, dan TAP 002/A/JA/01/2011 atas nama Bibit Samad Rianto.

Pasal 139, Pasal 140 ayat 1 dan Pasal 143 ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut "KUHAP") tentang penuntutan yang berbunyi :

Pasal 139

Setelah Penuntut Umum menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, ia segera menentukan apakah berkas perkara itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke Pengadilan.

⁷ Ardison Muhammad, *Serangan Balik Pemberantasan Korupsi*, Penerbit Liris, Surabaya, 2009, h.114-115

Pasal 140

(1) Dalam hal Penuntut Umum berpendapat bahwa dari hasil penyidikan dapat dilakukan penuntutan, ia dalam waktu secepatnya membuat surat dakwaan.

Pasal 143

(1) Penuntut Umum melimpahkan perkara ke Pengadilan Negeri dengan permintaan agar segera mengadili perkara tersebut dengan surat dakwaan.

Berdasarkan kutipan pasal-pasal dalam KUHAP tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa kasus kedua pimpinan KPK tersebut dapat dilanjutkan ke Pengadilan karena telah memiliki cukup bukti. Namun, oleh karena Jaksa Agung telah mengeluarkan ketetapan *deponering* atas kasus ini, maka kasus ini dihentikan dan berkas perkara tidak perlu dilimpahkan ke pengadilan.

Alasan Jaksa Agung melakukan *deponering* terhadap perkara ini adalah karena Bibit dan Chandra adalah pimpinan KPK selaku lembaga independen yang bertugas memberantas korupsi di Negara ini, sehingga apabila keduanya harus ditangkap dan diadili, maka Presiden wajib memberhentikan sementara yang bersangkutan dari jabatannya. Apabila hal tersebut terjadi maka KPK tidak akan berfungsi secara normal dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Oleh karena itu perkara ini di *deponering* karena dianggap akan mengganggu kepentingan umum apabila perkara ini dilanjutkan ke pengadilan⁸.

Deponering memang merupakan wewenang dari Jaksa Agung yang diberikan oleh undang-undang, namun ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penerapannya, yaitu bagaimana prosedur penerapan *deponering* terhadap suatu perkara seperti pada contoh perkara kedua pimpinan KPK Bibit-Chandra serta pengawasan terhadap penerapan *deponering* itu sendiri. Kejaksaan menggunakan asas oportunitasnya untuk menghentikan perkara tersebut, maka dibutuhkan penjelasan lebih lanjut untuk menjelaskannya, agar tidak memicu pro dan kontra. Bila dikaitkan dengan kasus tersebut di atas, maka dilihat bahwa ada perbedaan antara asas legalitas dan asas oportunitas, secara khusus dalam hal penerapannya dalam hal penuntutan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas membuat ketertarikan saya untuk mengangkat masalah hukum ini dalam suatu penelitian dan menuliskannya dalam

⁸ Polemik *Deponering*, <http://hukum.kompasiana.com/2010/11/01/polemik-deponering/>, diunduh pada tanggal 1 November 2010, Pukul 14:18

suatu hasil skripsi dengan judul: “PENGESAMPINGAN PERKARA DEMI KEPENTINGAN UMUM SEBAGAI PENERAPAN ASAS OPORTUNITAS DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO. 16 TAHUN 2004 TENTANG KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA DAN KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM ACARA PIDANA”.

I. 2. RUMUSAN MASALAH

Sesuai dengan latar belakang di atas maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah :

”Apakah prosedur *deponering* yang diberikan oleh Jaksa Agung kepada kedua pimpinan KPK, Bibit–Chandra dapat dibenarkan berdasarkan Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia dan KUHAP ?”

I. 3. TUJUAN PENULISAN

a. Tujuan Praktis

1. Untuk mengetahui bagaimana prosedur penerapan *deponering* yang sesungguhnya terhadap suatu perkara berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
2. Untuk mengetahui tugas dan wewenang Kejaksaan terutama dalam melakukan *deponering* terhadap suatu perkara.
3. Untuk memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah dalam hal penerapan *deponering* agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaannya dimasa yang akan datang.

b. Tujuan Akademis

Penulisan ini dibuat untuk melengkapi dan merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Surabaya.

I. 4. MANFAAT PENULISAN

Manfaat yang diharapkan dari penulisan Skripsi ini adalah :

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut guna menambah wawasan Ilmu Pengetahuan mengenai penerapan *deponering* khususnya bagi kasus yang telah masuk pada tahap P-21 dan akan dilimpahkan ke pengadilan.
2. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah, praktisi hukum dan almamater.

I. 6. METODOLOGI

a. Tipe Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal itu sesuai dengan karakteristik keilmuan hukum yaitu yang bersifat preskriptif (bersifat menentukan) dan terapan⁹. Oleh karena itu, menurut Terry Hutchinson¹⁰, penelitian hukum termasuk dalam kategori *applied research*, dan membedakan penelitian hukum menjadi empat tipe, yaitu *doctrinal research*, *reform-oriented research*, *theoretical research*, dan *fundamental research*.

Berdasarkan uraian tersebut, maka tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian doktrinal (*doctrinal research*) yang mana pengertiannya adalah upaya mencari penyelesaian masalah dengan meneliti dan mengkaji norma hukum positif dengan menggunakan konsep *law in book*, yaitu dengan melakukan studi kepustakaan.

b. Pendekatan Masalah

Sehubungan dengan penggunaan tipe penelitian di atas, maka pendekatan masalah dalam penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kecana Media Group, Jakarta, 2010, h. 35

¹⁰ *Ibid*, h. 32

ditangani yaitu Undang-Undang Kejaksaan dan KUHAP¹¹. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan dengan mengidentifikasi dan membahas perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam Ilmu Hukum¹².

c. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, yang merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat berupa peraturan perundang-undangan¹³, dalam hal ini Undang-Undang tentang kejaksaan No. 15 Tahun 1961, yang telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 1991 dan yang terbaru adalah UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, KUHAP dan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Bahan hukum sekunder, yang erat kaitan dengan bahan hukum primer karena menjelaskan bahan hukum primer, antara lain buku-buku tentang *deponering*, penuntutan, kejaksaan, hasil karya tulis ilmiah, seminar, maupun media cetak dan elektronik yang ada kaitannya dengan *deponering*.

d. Langkah penelitian

Penulisan ini dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan hukum yang didapatkan dengan cara membaca, mempelajari peraturan-peraturan yang berlaku, literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan penulisan ini. Kemudian menginventarisasi bahan-bahan hukum tersebut, dan akhirnya disusun secara sistematis. Pembahasan masalah dengan menggunakan metode deduksi, yaitu metode yang menggunakan pemikiran yang berawal dari pengetahuan yang bersifat umum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang kemudian diimplementasikan pada permasalahan yang bersifat khusus yang terjadi, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dikemukakan. Dalam penulisan ini juga

¹¹ *Ibid*; h. 93

¹² *Ibid*; h. 95

¹³ *Ibid*; h.141

akan digunakan penafsiran sistematis, yaitu dengan penafsiran dengan cara melihat susunan pasal yang berhubungan satu dengan yang lain yang ada di dalam undang-undang itu sendiri maupun dengan pasal-pasal lain dari undang-undang yang lain untuk memperoleh pengertian yang lebih mantap.

I. 7. PERTANGGUNGJAWABAN SISTEMATIKA

Untuk lebih memudahkan dalam mengkaji dan memahami ini dari skripsi ini nantinya, maka disusun sistematika penulisan skripsi seperti berikut :

BAB I : Merupakan Pendahuluan, dalam bab ini berisi gambaran umum dari keseluruhan isi skripsi, karena didalamnya berisi: Latar Belakang; Rumusan Masalah; Tujuan Penulisan; Metode Penulisan; Pertanggungjawaban Sistematika dan Bahan Kajian Pustaka.

Bab II : Membahas permasalahan mengenai, Tinjauan Hukum Mengenai Kewenangan Jaksa Agung dalam Mengesampingkan Perkara. Materi dalam bab ini meliputi dua sub bab Bab II sub 1 membahas tentang Jaksa Agung selaku pimpinan tertinggi lembaga Kejaksaan Republik Indonesia. Sedangkan bab II sub 2 membahas tentang *Deponering* menurut UU Kejaksaan dan KUHAP.

Bab III : Membahas permasalahan mengenai, Penerapan *doponeering* terhadap perkara Bibit-Chandra Atas Dugaan Tindak Pidana Penyalahgunaan Wewenang dan Jabatan. Materi dalam bab ini meliputi dua sub bab Bab III sub 1 membahas tentang Kronologis Kasus. Sedangkan bab III sub 2 membahas tentang Analisis Kasus.

Bab IV : Merupakan bab penutup. Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran.