

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah hukum. Tujuan hukum memang bukan hanya tercapainya keadilan, tetapi juga kepastian hukum, dan juga kemanfaatan. Idealnya hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Dalam penerapannya, misalnya pada putusan hakim sedapat mungkin putusan yang diberikan merupakan *resultante* dari ketiganya, sekalipun demikian banyak orang yang berpendapat bahwa diantara ketiga tujuan hukum itu, yang paling penting adalah tercapainya keadilan¹.

Semangat pembangunan hukum di Indonesia mendasarkan pada cita-cita yang terkandung dalam pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita moral yang luhur, meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia yang terdapat dalam Pancasila dan UUD 1945. Sebagai suatu negara yang berdasarkan “Rule of law”, terdapat tiga prinsip utama yang harus dipegang secara teguh, yaitu pengakuan dan perlindungan HAM, peradilan yang bebas dan tidak memihak, serta legalitas dalam arti hukum materiil maupun formil.

Pada masa ini pembangunan hukum Indonesia banyak terkonsentrasi pada masalah penanganan perkara korupsi, hal ini dapat dengan mudah diketahui

¹ Darji Darmodiharjo and Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm.155.

dengan melihat pemberitaan di media massa yang selalu menempatkan berita penanganan perkara korupsi sebagai *head line news*. Penanganan perkara korupsi memang selalu mendapatkan perhatian yang besar dari masyarakat, hal ini dapat dimengerti mengingat bahwa dampak negatif yang ditimbulkan dari tindak pidana ini begitu luar biasa. Korupsi merupakan persoalan yang serius bagi setiap bangsa, khususnya bagi bangsa Indonesia. Dampak yang begitu serius, hingga dapat menyentuh berbagai aspek kehidupan, membahayakan stabilitas dan keamanan negara, membahayakan pembangunan sosial ekonomi, serta dapat merusak nilai-nilai demokrasi dan moralitas yang telah berhasil dibangun sebelumnya.

Korupsi yang telah mengakar lama, membuat roda gerak pembangunan berat untuk berjalan, atau dengan kata lain upaya pembangunan dari Pemerintah akan kehilangan efektivitas dan efisiensinya, akhirnya kemiskinan yang diderita oleh sebagian besar rakyat Indonesia bertambah parah dan semakin sulit terentaskan. Sangat beralasan bila hal diatas membuat masyarakat sangat membenci korupsi, terlebih masyarakat kecil.

Sebagai pihak yang ikut merasa menjadi korban akan korupsi, muncul adanya harapan besar dari masyarakat kepada para penegak hukum agar para koruptor dapat dijerat dan dihukum. Dalam upaya penegakan hukum yang telah dilakukan, pada akhirnya masyarakat justru melihat bahwa banyak tersangka atau terdakwa kasus korupsi pada akhirnya dibebaskan, sehingga mereka pun menuntut jaminan adanya tindakan tegas, penerapan hukum yang pasti, serta tidak adanya deskriminasi dalam setiap penanganan perkara.

Menyadari hal itu, kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum tentunya dituntut untuk lebih meningkatkan perannya dalam upaya pemberantasan korupsi. Kejaksaan Republik Indonesia (RI) akhirnya memberikan respon yang sangat positif atas tuntutan keadaan itu, yaitu sejak Kejaksaan Agung dipimpin oleh Abdul Rahman Saleh yang dilantik pada tanggal 21 Oktober 2004 dan kemudian dilanjutkan oleh Hendarman Supandji sejak tanggal 9 Mei 2007 hingga sekarang, program pemberantasan korupsi telah ditetapkan sebagai *core bussiness* atau panglima program diantara program-program Kejaksaan RI lainnya².

Sebagai lembaga pemerintahan satu-satunya yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, tentunya Kejaksaan RI memiliki peran yang sangat menentukan bagi berhasil atau tidaknya upaya pemberantasan korupsi. Kewenangan yang dimilikinya itu, harus dilakukan secara merdeka dan profesional demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani. Kejaksaan seterusnya berwenang secara penuh dalam merumuskan dan mengendalikan arah dari kebijakan penanganan perkara demi keberhasilan penuntutan, sehingga keadilan yang diinginkan oleh masyarakat dapat ditegakkan.

Selain melakukan penuntutan di pengadilan, Kejaksaan yang secara khusus berdasarkan perintah atau instruksi Jaksa Agung dapat melakukan penghentian penuntutan. Melalui penghentian penuntutan terdakwa dari perkara tindak pidana korupsi atau tindak pidana lainnya telah dibebaskan dari

² Abdul Rahman Saleh, *Bukan Kampung Maling, Bukan Desa Ustadz*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008. hlm.17.

tuntutan atau dakwaan, dan perkara itu sendiri juga harus ditutup atau dihentikan pemeriksaannya pada semua tingkat pemeriksaan. Hal ini pun pernah dilakukan pada kasus-kasus korupsi besar, yaitu kasus korupsi yang bernilai nominal besar atau kasus yang menarik perhatian masyarakat, seperti ; kasus mantan Presiden HM Soeharto dan penjualan aset BPPN di Gorontalo. Melihat bahwa implikasi dari penghentian penuntutan adalah terbebasnya terdakwa, sementara dalam setiap perkara tindak pidana korupsi masyarakat selalu berharap agar semua koruptor dapat segera dijatuhi hukuman atau pidana yang berat, agar adanya efek jera dari para pelaku. Hal itulah yang sekiranya memberikan semacam pemahaman tersendiri bahwa seakan-akan tindakan penghentian penuntutan menjadi sangat kontra-produktif dengan harapan masyarakat akan tegaknya keadilan.

Penghentian penuntutan merupakan tindakan yang sah secara hukum, Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana sebagai sumber hukum formil Indonesia mengaturnya pada Pasal 14 huruf h dengan pernyataan bahwa penuntut umum mempunyai wewenang menutup perkara demi kepentingan hukum dan Pasal 140 ayat (2) huruf a yang menegaskan bahwa dalam hal penuntut umum untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan peristiwa pidana atau perkara ditutup demi hukum, penuntut umum menuangkannya dalam surat ketetapan. Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia sendiri tidak mengatur mengenai penghentian penuntutan demi kepentingan hukum, namun hanya mengatur mengenai *deponering* yang diatur pada Pasal 35 huruf c yang

tertulis bahwa Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Mencermati hal itu, kini selalu muncul pertanyaan dari masyarakat “mengapa hukum memperbolehkan adanya penghentian penuntutan oleh kejaksaan, bukankan hal itu tidak adil dan menyakiti hati rasa keadilan dari masyarakat”.

Kepastian hukum atas penanganan perkara korupsi sangat diperlukan untuk memenuhi rasa keadilan atau kepuasan hukum dari masyarakat. Tindakan dari Kejaksaan yang melakukan penghentian penuntutan, banyak dinilai telah menyakiti rasa keadilan dari masyarakat, dan kadang dinilai identik dengan tindakan yang diskriminatif, akan tetapi secara hukum, tindakan penghentian penuntutan oleh kejaksaan adalah tindakan yang sah, karena diatur dalam Pasal 14 huruf h dan Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHP atau dengan kata lain hukumnya sendiri mengizinkan Kejaksaan melakukan hal itu.

B. Rumusan Permasalahan

Dari uraian diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penulisan ini, yaitu: “Bagaimana implikasi penghentian penuntutan oleh kejaksaan dalam perkara tindak pidana korupsi terhadap tegaknya keadilan?”

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut : Untuk memperoleh data tentang implikasi penghentian penuntutan oleh kejaksaan dalam perkara tindak pidana korupsi terhadap tegaknya keadilan”

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh penulis dan para pihak yang membaca hasil penulisan hukum ini adalah

- a Bagi peneliti : menambah pemahaman tentang prosedur pelaksanaan dan ketentuan yang mengatur tindakan penghentian penuntutan oleh kejaksaan, serta dari tindakan tersebut terhadap tegaknya keadilan.
- b Bagi mahasiswa Fakultas Hukum pada umumnya : menambah wacana, referensi, dan bahan kajian yang dapat diteliti lebih lanjut khususnya tentang penghentian penuntutan yang dilakukan kejaksaan.
- c Bagi para dosen Fakultas Hukum: menambah referensi untuk bahan perkuliahan, khususnya bagi mata kuliah hukum acara pidana dan sebagai salah satu bahan kajian tentang penghentian penuntutan yang yang kemudian hari dapat diteliti lebih lanjut.
- d Bagi para jaksa : hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai salah satu bahan pertimbangan atau referensi dalam menangani setiap perkara, khususnya perkara korupsi.
- e Bagi masyarakat luas : hasil penelitian ini dapat digunakan oleh masyarakat luas, untuk mendapatkan pemahaman tentang hak Jaksa Agung dalam melakukan penghentian penuntutan, dan apa implikasinya terhadap upaya penegakan keadilan.

E. Keaslian Penulisan

Dari penelusuran yang telah dilakukan, penulis mengakui memang terdapat banyak tulisan yang mengangkat *korupsi* sebagai tema sentralnya. Namun tulisan-tulisan yang telah ditemukan penulis kesemuanya memilih penekanan-penekanan atau sisi-sisi yang berbeda dalam membahas korupsi dibandingkan dengan penulisan hukum ini, atau dengan kata lain “belum pernah dibuat tulisan-tulisan tentang korupsi, yang secara khusus, menekankan pada sisi implikasi penghentian penuntutan oleh kejaksaan dalam perkara tindak pidana korupsi terhadap tegaknya keadilan

Sebagai perbandingan untuk memperkuat keaslian penulisan, dibawah ini adalah beberapa tulisan atau karya tulis dengan pemilihan korupsi sebagai tema sentral yang pernah ditemukan penulis, ketika mengadakan penelusuran literatur.

- a. Karya tulis yang dibuat oleh Anggar Prihatis (Mahasiswa UGM) pada tahun 2001, yang merupakan penulisan hukum untuk dijadikan sebagai skripsi guna melengkapi persyaratan dalam rangka memperoleh gelar sarjananya. Tulisan tersebut berjudul “Pembuktian Perkara dalam Penyelesaian Perkara Pidana Korupsi”, merupakan karya tulis yang sama-sama membahas atau mengkaji masalah korupsi, namun tulisan ini hanya mengangkat masalah korupsi secara khusus dari sisi pembuktiannya saja. Penulisan ini ditujukan untuk mengetahui

perbedaan pengaturan pembuktian menurut UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan pembuktian yang diatur oleh UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- b. Karya tulis yang dibuat oleh Rudi Setiawan pada tahun 2007 (Mahasiswa UGM) yang merupakan penulisan hukum, untuk dijadikan sebagai skripsi guna melengkapi persyaratan dalam rangka memperoleh gelar sarjannya. Tulisan tersebut berjudul “Pertanggungjawaban Pidana terhadap Pejabat Negara Terkait dengan Kebijakan-Kebijakan dalam Tindak Pidana Korupsi”, merupakan karya tulis yang sama-sama membahas atau mengkaji masalah dengan pembahasan atau analisa yang bertujuan untuk mengetahui batasan yang tegas dan jelas mengenai dapat atau tidaknya sebuah kebijakan ditarik keranah hukum pidana dan apa yang menjadi domein hukum administrasi. Selain itu, penulisan tersebut juga bertujuan untuk melihat bagaimanakah sebuah pertanggungjawaban pidana yang akan dikenakan terhadap pejabat negara terkait dengan kebijakan-kebijakannya yang koruptif.
- c. Karya tulis yang dibuat oleh Zukhruf Irfan (mahasiswa FH UGM), yang dibuat pada tahun 2008, merupakan penulisan hukum untuk dijadikan sebagai skripsi guna melengkapi persyaratan dalam rangka memperoleh gelar sarjanannya.

Tulisan tersebut berjudul “ Penerapan Pidana Tambahan Pembayaran Uang Pengganti dalam Tindak Pidana Korupsi”, merupakan karya tulis yang sama-sama membahas atau mengkaji masalah korupsi, namun tulisan ini menekankan pada pembahasan penerapan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti terhadap tindak pidana korupsi dalam praktek peradilan. Selain itu, penulisan tersebut juga lebih menekankan analisisnya pada dasar pertimbangan yang dipergunakan oleh hakim dalam penjatuhan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti terhadap terhadap tindak pidana korupsi.

- d. Karya tulis yang dibuat oleh I Gde Agung Antareja (mahasiswa FH UAJY), yang dibuat pada tahun 2007 merupakan penulisan hukum untuk dijadikan sebagai skripsi guna melengkapi persyaratan dalam rangka memperoleh gelar sarjananya. Tulisan tersebut berjudul “ Tinjauan terhadap Pelaksanaan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Mengenai Sistem Pembuktian Terbalik Terbatas Berimbang dalam Tindak Pidana Korupsi”, merupakan karya tulis yang sama-sama membahas atau mengkaji masalah Korupsi, namun tulisan ini menekankan pada pembahasan mengenai pelaksanaan sistem pembuktian terbalik berimbang pada penyelesaian perkara tindak pidana korupsi setelah berlakunya UU No. 31 Tahun 1999, dan

penekanan materi diarahkan pula pada hal-hal yang menjadi konsekuensi atas penerapan sistem pembuktian itu.

- e. Karya tulis yang dibuat oleh Magdalena B.R. Ginting (mahasiswa FH UAJY), yang dibuat tahun 2006. Merupakan penulisan hukum untuk dijadikan sebagai skripsi guna melengkapi persyaratan dalam rangka memperoleh gelar sarjananya. Tulisan tersebut berjudul “Pengaruh Alat Bukti Surat (Keterangan Dokter) terhadap Pengadilan Pidana Korupsi” merupakan karya tulis yang sama-sama membahas atau mengkaji masalah korupsi, namun tulisan ini hanya menekankan pada pembahasan mengenai hal-hal yang relevan sebagai hasil dari pengaruh alat bukti berupa surat keterangan dokter, terhadap jalannya proses pemeriksaan tersangka atau terdakwa dalam penyidikan dan persidangan.

F. Batasan Konsep

Untuk menentukan batasan konsep, penulis akan mengacu pada judul skripsi, kemudian akan mendefinisikan masing-masing terminologi yang terkandung dalam setiap variabel.

Penghentian Penuntutan, menurut M. Yahya Harahap, SH *penghentian penuntutan* merupakan sesuatu tindak pidana yang terdakwa telah

dibebaskan dari tuntutan atau dakwaan, dan perkara itu sendiri juga ditutup atau dihentikan pemeriksaanya pada semua tingkat pemeriksaan³.

Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 memiliki definisi hukum sebagai berikut: *setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.*

Dalam penulisan ini, obyek yang akan dibahas atau dikaji hanya terbatas pada hal-hal atau keadaan yang terlibat dengan perbuatan atas suatu tindak pidana, yang terdakwaanya telah dibebaskan dari tuntutan atau dakwaan, dan perkara itu sendiri juga ditutup atau dihentikan pemeriksaanya pada semua tingkat pemeriksaan ketika dikaitkan dengan suatu usaha untuk meningkatkan keadaan yang adil bagi kehidupan dalam masyarakat.

G. Metode penelitian

1. Jenis Penelitian

Penulisan ini adalah hasil penelitian hukum normatif yang sering juga disebut penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum jenis ini merupakan penelitian yang berfokus pada norma (law ini book), atau

³ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, (Jakarta: Pustaka Kartini) hlm.471.

dengan kata lain penelitian ini menggunakan data sekunder sebagai data utamanya.

Berdasarkan perspektif tujuannya, penelitian hukum ini dapat dikategorikan sebagai penelitian menemukan asas dan doktrin hukum⁴. Penelitian hukum ini merupakan suatu penelitian hukum yang dikerjakan dengan tujuan untuk menemukan asas atau doktrin hukum positif yang berlaku. Penelitian tipen ini lazim disebut sebagai *studi dogmatik*. Menurut Scholten, penelitian semacam ini merupakan kecenderungan-kecenderungan dalam memberikan suatu penilaian susila terhadap hukum, artinya memberikan penilaian yang bersifat etis⁵.

2. Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif, data yang akan digunakan hanyalah data sekunder. Data tersebut terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer :

- 1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- 2) Tap MPR Nomor XI Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

⁴ Bambang Sunggono, Metode Penelitian Hukum, (Jakarta : Raja Grafindo Persada) .hlm. 87.

⁵ Amirudin and Zainal Asikin, Pengantar Metode Penelitian Hukum, (Jakarta: Raja Grafindo Persada). hlm.123.

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

4) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang
Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

5) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang
Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana

b. Bahan Hukum sekunder yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti : buku, makalah atau skripsi dari kalangan hukum, artikel dan pemberitaan dari media massa, dan sebagainya.

c. Bahan-bahan tersier atau bahan hukum penunjang⁶, mencakup :

1) Bahan-bahan yang memberi petunjuk-petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder. Contohnya : kamus, dan ensiklopedia, dan seterusnya.

2) Bahan-bahan primer, sekunder, dan tersier (penunjang) diluar bidang hukum, misalnya berasal dari bidang sosiologi, filsafat, komunikasi dan lain sebagainya, yang akan

⁶ Bambang Sunggono, Metode Penelitian Hukum, (Jakarta : Rajagrafindo Persada), hlm.114.

dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitian

3. Metode Pengumpulan Data

Berdasarkan pertimbangan bahwa data yang akan digunakan dalam dalam penelitian hukum ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Maka metode pengumpulan data yang akan dipergunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dan wawancara terhadap narasumber.

Melalui studi kepustakaan dan wawancara terhadap narasumber, peneliti berharap akan memperoleh :

- a. Konsep-konsep dan teori-teori yang bersifat umum, yang berkaitan dengan permasalahan penelitian;
- b. Dan akan diperoleh informasi empiris yang spesifik yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

4. Narasumber

Narasumber yang digunakan dalam penulisan ini adalah para subyek yang memberikan jawaban atas pertanyaan penulis dalam penelitian yang berupa pendapat hukum berkaitan dengan permasalahan hukum yang diteliti. Para subyek yang dimaksud dalam penelitian ini adalah orang-orang yang berasal dari kalangan akademisi yang memiliki

konsentrasi keilmuan di bidang hukum acara pidana, dan jaksa. Mereka yang dimaksud adalah :

- a. Ch. Medi Suharyono, SH, M.Hum, seorang akademisi yang mengajar mata kuliah hukum acara pidana di FH UAJY
- b. Dr. Martinus Sardi, aktivis HAM dan akademisi yang mengajar mata kuliah HAM di FH UAJY
- c. Tri Widhi Astuti, SH, Jaksa Bidang Pidana Khusus di Kejaksaan Negeri Sleman.

5. Metode Analisis Data

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data hakikatnya kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam analisis data, yaitu :

- a. Memilih pasal-pasal dari peraturan perundang-undangan yang berisikan kaidah-kaidah hukum yang mengatur masalah dilakukannya tindakan penghentian penuntutan oleh kejaksaan.
- b. Membuat klasifikasi dan sistematik dari pasal-pasal tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu

- c. Data yang berupa peraturan-peraturan yang berupa peraturan perundang-perundangan ini dianalisa dengan menggunakan asas-asas hukum yang ada.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan hukum ini disusun secara sistematis dalam bab per bab yang saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya, dengan tujuan agar terwujud penulisan hukum yang menghasilkan keterangan yang jelas dan sistematis. Adapun bab-bab tersebut adalah sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

Dalam bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah mengenai implikasi penghentian penuntutan oleh kejaksaan dalam perkara tindak pidana korupsi terhadap tegaknya keadilan, yang kemudian dituangkan dalam suatu rumusan masalah yang menjadi acuan dilakukannya penulisan, tujuan dan manfaat penulisan, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum.

BAB II. TEGAKNYA KEADILAN MELALUI PENGHENTIAN PENUNTUTAN

Dalam bab ini menguraikan tentang pengertian tindak pidana korupsi, tujuan adanya hukum dan penegakkannya, kewenangan-kewenangan kejaksaan sebagai aparat penegak hukum untuk mencapai keadilan beserta prosedurnya.

BAB III. PENUTUP

Dalam bab ini menguraikan tentang kesimpulan dari hasil penelitian dan saran.

