REKONSTRUKSI
ASAS OPORTUNITAS
GUNA MEWUJUDKAN KEMANFAATAN HUKUM

SINOPSIS

Buku ini membahas secara komprehensif konsep, dasar pemikiran, dan pengembangan asas oportunitas dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Asas oportunitas tidak hanya dipahami sebagai kewenangan penegak hukum untuk menentukan kelanjutan suatu perkara, tetapi juga sebagai instrumen strategis untuk mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

Pembahasan dalam buku ini mencakup kajian normatif, filosofis, dan praktis mengenai asas oportunitas, termasuk landasan teoritis, perkembangan pengaturan, serta penerapan dalam praktik penegakan hukum. Buku ini juga mengkaji tantangan dan peluang rekonstruksi asas oportunitas agar dapat diimplementasikan secara proporsional, terukur, transparan, dan akuntabel, dengan tetap memperhatikan prinsip keadilan, kepastian hukum, serta perlindungan hak asasi manusia.

Melalui pendekatan akademik dan analisis yang komprehensif, buku ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi mahasiswa, dosen, peneliti, praktisi hukum, penegak hukum, pembentuk kebijakan, dan masyarakat yang memiliki perhatian terhadap pengembangan hukum pidana, serta mendorong terwujudnya sistem penegakan hukum yang lebih responsif, berkeadilan, dan memberikan kemanfaatan yang nyata bagi kepentingan masyarakat luas.

PT Andalas
Global Research Center

Jl. Mulia 2, No. 52A, Sariharjo, Ngaglik,
Sleman, DI Yogyakarta 55581
+62 811 7488 066
globalpublisherofficial@gmail.com
www.andalaspress.com

REKONSTRUKSI ASAS OPORTUNITAS
GUNA MEWUJUDKAN KEMANFAATAN HUKUM

Jerniaty, S.H.,M.H.
Prof. Dr. Hafrida, S.H.,M.H.
Prof. Dr. Sahuri Lasmadi, S.H.,M. Hum.

Andalas
Global Research Center

REKONSTRUKSI
ASAS OPORTUNITAS
GUNA MEWUJUDKAN
KEMANFAATAN HUKUM

PT Andalas
Global Research Center



Jerniaty, S.H., M.H.
Prof. Dr. Hafrida, S.H., M.H.
Prof. Dr. Sahuri Lasmadi, SH., M. Hum.

REKONSTRUKSI ASAS OPORTUNITAS GUNA MEWUJUDKAN KEMANFAATAN HUKUM

Jerniaty, S.H., M.H.
Prof. Dr. Hafrida, S.H., M.H.
Prof. Dr. Sahuri Lasmadi, SH., M. Hum

Penerbit PT Andalas Global Research Center

Judul	: **Rekonstruksi Asas Oportunitas Guna Mewujudkan Kemanfaatan Hukum**
Penulis	: Jerniaty, Hafrida., Sahuri L.
Editor	: Fitri Arianti Saputri, S.H.
Ilustator	: Rahmat Purnomo, S.Kom.
Penerbit	: **PT Andalas Global Research Center** Jl. Mulia 2, No. 52A, Sariharjo, Ngaglik, Sleman, Dareah Istimewa Yogyakarta 55581
Telp	: +62 811 7488 066
Email	: globalpublisherofficial@gmail.com
Website	: www.andalaspress.com
ISBN	: xxxx

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Diterbitkan oleh PT Andalas Global Research Center, Yogyakarta, 2026

KATA PENGANTAR

Puji dan Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia-Nya sehingga buku yang berjudul **"Rekonstruksi Asas Oportunitas guna Mewujudkan Kemanfaatan Hukum"** ini dapat diselesaikan. Buku ini disusun sebagai bentuk pemikiran akademik mengenai pentingnya pengembangan dan rekonstruksi asas oportunitas dalam sistem peradilan pidana Indonesia, khususnya dalam menghadirkan penyelesaian perkara yang tidak semata-mata berorientasi pada kepastian dan keadilan hukum, tetapi juga mampu memberikan kemanfaatan bagi masyarakat. Perkembangan kompleksitas tindak pidana dan kebutuhan terhadap sistem penegakan hukum yang lebih responsif menuntut adanya pemikiran hukum yang mampu menempatkan kepentingan umum sebagai salah satu pertimbangan fundamental dalam pelaksanaan kewenangan penegakan hukum.

Pembahasan dalam buku ini diarahkan untuk mengkaji asas oportunitas secara normatif, filosofis, dan praktis dalam perspektif kemanfaatan hukum. Rekonstruksi asas oportunitas tidak dimaknai sebagai pengurangan terhadap prinsip penegakan hukum, melainkan sebagai upaya membangun formulasi kewenangan yang lebih proporsional, terukur, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Perspektif kemanfaatan hukum menjadi landasan penting untuk menilai sejauh mana penyelesaian suatu perkara dapat menghasilkan manfaat yang lebih luas bagi negara, masyarakat, korban, serta kepentingan pemulihan kerugian. Kerangka pemikiran tersebut diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan hukum pidana dan hukum acara pidana yang adaptif terhadap kebutuhan masyarakat serta perkembangan sistem peradilan pidana modern.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih memiliki keterbatasan, baik dari aspek substansi maupun penyajiannya. Kritik, saran, dan pemikiran konstruktif dari para akademisi, praktisi hukum, mahasiswa, penegak hukum, serta pembaca pada umumnya sangat diharapkan untuk penyempurnaan karya ini pada masa yang akan datang. Semoga buku **"Rekonstruksi Asas Oportunitas guna Mewujudkan Kemanfaatan Hukum"** dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum, memperkaya kajian mengenai asas oportunitas, serta menjadi salah satu referensi dalam membangun sistem penegakan hukum pidana yang berorientasi pada keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum.

Jambi, 03 Oktober 2026

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ..... **iii**

DAFTAR ISI ..... **v**

BAB 1 KORUPSI, PEMIDANAAN, DAN KEBUTUHAN AKAN JALAN BARU **1**

A. Korupsi sebagai Kejahatan Luar Biasa 2

1. Korupsi sebagai extraordinary crime dan dampak sistemiknya 2

2. Kerugian ekonomi: pengadaan barang dan jasa, sektor pendidikan, dan kesehatan 5

3. Ketidakadilan sosial bagi lapisan masyarakat bawah 8

4. Posisi Indonesia dalam Indeks Persepsi Korupsi 9

B. Keterbatasan Paradigma Pemidanaan 12

1. Proses perkara yang panjang, rumit, dan berbiaya tinggi 12

2. Pemidanaan tidak sebanding dengan pemulihan kerugian negara 16

3. Gagasan penyelesaian di luar pengadilan sebagai alternatif 20

C. Asas Oportunitas sebagai Titik Masuk 24

1. Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan dan praktik deponering..... 24

2. Kekaburan makna "kepentingan umum" 29

3. Risiko penyalahgunaan wewenang dan benturan dengan equality before the law..... 32

BAB 2 FONDASI KONSEPTUAL DAN TEORETIS 37

..... 37

A. Konsep Kunci..... 37

1. Rekonstruksi..... 37

2. Penyelesaian Perkara di Luar Pengadilan 39

3. Tindak Pidana Korupsi 41

4. Asas Oportunitas dan Deponering..... 43

5. Kemanfaatan Hukum 46

B. Teori Keadilan sebagai Grand Theory 48

1. Keadilan Pancasila: Kemanusiaan, Kekeluargaan, dan Keseimbangan Kepentingan..... 48

2. Keadilan sebagai Kewajaran (Rawls) dan Prinsip Perbedaan..... 51

3. Keadilan Distributif dan Keadilan Restoratif 54

C. Teori Sistem Hukum sebagai Middle Range Theory 56
1. Struktur, Substansi, dan Budaya Hukum 56
2. Sistem Hukum Pancasila yang Bersifat Prismatik 59
3. Relevansi bagi Pengaturan Oportunitas 60
D. Teori Tujuan Hukum sebagai Applied Theory 61
1. Kepastian, Keadilan, dan Kemanfaatan menurut Radbruch..... 61
2. Negara Hukum Kesejahteraan (Welfare State) .. 64
BAB 3 JEJAK SEJARAH DAN STRATEGI PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA 67
A. Sejarah Pengaturan Hukum Pidana Korupsi..... 68
1. Periode Kolonial dan Awal Kemerdekaan 68
2. Perpu 24/1960 dan UU 3/1971 71
3. Era Reformasi: UU 31/1999 jo. UU 20/2001 73
4. Politik Hukum dan Konfigurasi Kekuasaan (Mahfud MD) 76
B. Pendekatan Penal dalam Pemberantasan Korupsi 79
1. Dominasi Pemidanaan dan Efek Jera 79
2. Rumusan Delik dalam UU Tipikor..... 82

3. Hukum Pidana sebagai Ultimum Remedium dan Kenyataannya 85

C. Pendekatan Nonpenal dan Pemulihan Aset 88

1. Pencegahan dan Perbaikan Tata Kelola 88

2. Uang Pengganti dan Perampasan Aset 91

3. Wacana RUU Perampasan Aset Tindak Pidana .. 94

4. Sintesis: Dari Strategi Terpecah ke Strategi Terpadu 98

BAB 4 KEMANFAATAN HUKUM DAN ASAS OPORTUNITAS DALAM KEBIJAKAN HUKUM PIDANA 101

A. Makna Kemanfaatan dalam Hukum Pidana 102

1. Utilitarianisme Jeremy Bentham 104

2. Hukum sebagai Alat Rekayasa Sosial (Roscoe Pound) 107

3. Analisis Ekonomi Hukum (Richard A. Posner) 110

B. Keseimbangan Kepastian, Keadilan, dan Kemanfaatan 112

1. Prioritas Nilai ketika Ketiganya Berbenturan .. 112

2. Kemanfaatan dalam Penyelesaian Perkara Korupsi 116

C. Asas Legalitas dan Asas Oportunitas 120

1. Titik Tolak Masing-masing Asas..... 120

2. Hubungan Komplementer, bukan Dikotomis ... 124

3. Oportunitas di Negara Civil Law dan Common Law 126

BAB 5 PENGATURAN ASAS OPORTUNITAS DALAM PERKARA KORUPSI DI INDONESIA 134

A. Landasan Normatif Asas Oportunitas 135

1. Dari UU 15/1961 hingga UU 11/2021 135

2. Pasal 35 Huruf c dan Penjelasan "Kepentingan Umum" 138

3. Pasal 77 KUHAP dan Pasal 140 Ayat (2): Dua Institusi yang Sering Dicampuradukkan 141

B. Pengaturan dalam UU Tipikor..... 145

1. Orientasi Legalistik-Retributif..... 145

2. Pasal 4: Pengembalian Kerugian Tidak Menghapus Pidana 148

3. Tidak Adanya Mekanisme Penyelesaian di Luar Pengadilan 151

C. Disharmoni Regulasi 154

1. UU Kejaksaan, KUHAP, UU Tipikor, dan KUHP Baru 154

2. Pedoman Internal Kejaksaan..... 160

BAB 6 PENERAPAN DAN PROBLEMATIKA: DARI DEPONERING HINGGA URGENSI REKONSTRUKSI. 166

A. Praktik Deponering..... 167

1. Perkara Bibit-Chandra 169

2. Perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto 171

3. Alasan yang Dipakai: Stabilitas dan Kepentingan Umum..... 175

B. Kontroversi dan Pengujian Konstitusional 178

1. Kritik Akademik dan Politik 178

2. Pengujian Pasal 35 Huruf c di Mahkamah Konstitusi..... 182

3. Persoalan Transparansi dan Akuntabilitas 186

C. Disparitas Penanganan Perkara..... 188

1. Perkara Kerugian Kecil yang Tetap Disidangkan 189

2. Biaya Penegakan Hukum yang Tidak Sebanding 193

Urgensi Rekonstruksi..... 197

BAB 7 BELAJAR DARI BELANDA: OPORTUNITAS YANG TERKODIFIKASI DAN TERKONTROL 199

A. Landasan Asas Oportunitas Belanda 199

1. Pasal 167 ayat (2) Sv dan Sejarah *Seponering*..... 199

2. Hubungan Historis dengan Hukum Indonesia (Asas Konkordansi)..... 203

3. Penyeimbangan Legalitas dan Efisiensi..... 206

B. Kelembagaan dan Pedoman Penuntutan 209

1. Kewenangan Setiap Penuntut Umum 209

2. *Beleidscyclus* dan Pedoman OM..... 211

C. Instrumen Penyelesaian di Luar Pengadilan..... 214

1. *Transactie* dan *Strafbeschikking*..... 214

2. *Wet OM-afdoening* 2008..... 216

3. *Ontnemingsschikking* untuk Perampasan Keuntungan 219

D. Penyelesaian Korupsi Korporasi 221

1. Tahap Penyidikan hingga Kesepakatan 221

2. Kedudukan Korban dan Contoh Kasus 226

Penutup Bab: Prinsip Rancangan bagi Rekonstruksi 229

BAB 8 BRASIL DAN PERBANDINGAN LAIN: MENUJU PARADIGMA KEMANFAATAN..... 232

A. Pergeseran Sistem Penuntutan Brasil..... 232

1. Dari *Obrigatoriedade* menuju Keadilan Konsensual 232
2. *Mensalão* dan *Lava Jato* 235
B. Tiga Pilar Mekanisme Brasil 237
1. *Acordo de Leniência* (Lei 12.846/2013) 237
2. *Colaboração Premiada* (Lei 12.850/2013) 240
3. *Acordo de Não Persecução Penal* 242
C. Kontrol Yudisial dan Kasus Odebrecht 244
1. Pembatasan Peran Hakim dalam Negosiasi 244
2. Hasil Pemulihan dan Kemanfaatan Empiris 246
D. Perbandingan Yurisdiksi Lain 248
1. Kolombia (Decreto 390/2024) 248
2. DPA dan Plea Bargaining di *Common Law* 251
3. Hong Kong dan Singapura 253
E. Perbandingan dengan Indonesia 256
1. Paradigma Represif dan Paradigma Kemanfaatan 256
2. Unsur Reformulasi Norma Non-Litigasi Berbasis Oportunitas 260
3. Urgensi Kemanfaatan Hukum di Indonesia 263

BAB 9 REKONSTRUKSI ASAS OPORTUNITAS: KONSEP DAN ENAM PILAR 266

A. Landasan Teoretis Rekonstruksi 266

1. Sintesis Teori Keadilan, Sistem Hukum, dan Tujuan Hukum 266

2. Rekonstruksi sebagai Penemuan Hukum 268

3. Hukum yang Tidak Final (Satjipto Rahardjo) 270

B. Posisi Oportunitas dalam Rekonstruksi 272

1. Instrumen Komplementer, Bukan Pengganti Legalitas 272

2. Pelajaran dari Kegagalan *Deponering* Terdahulu. 274

C. Pilar Filosofis dan Kelembagaan 277

1. Landasan Utilitarian-Restoratif yang Terbatas (Pilar 1) 277

2. Majelis Pertimbangan: Kejaksaan, KPK, Kepolisian, dan Masyarakat Sipil (Pilar 2) 280

3. Peralihan dari Kewenangan Tunggal ke Kolegial. 282

D. Pilar Parameter dan Prosedur 283

1. Kategori Perkara dan Ambang Batas Kerugian Negara (Pilar 3) 283

2. Pengganti Makna "Kepentingan Umum" dengan Parameter Terukur 286

3. Prosedur Transparan dan Pengawasan Berlapis (Pilar 4) 287

4. Hakim Pengawas pada Persetujuan Akhir (Pilar 5) 289

E. Pilar Sinergi Pemulihan Aset 292

1. Pengembalian Kerugian secara Penuh (Pilar 6) .. 292

2. *Non-Conviction Based Asset Forfeiture* 294

BAB 10 IUS CONSTITUENDUM PENGATURAN ASAS OPORTUNITAS DALAM PENYELESAIAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI LUAR PENGADILAN GUNA MEWUJUDKAN KEMANFAATAN HUKUM 299

A. Landasan dan Arah Pembaruan Hukum (Ius Constituendum) 299

1. Pengertian Ius Constituendum dan Kedudukannya dalam Pembaruan Hukum Pidana 299

2. Kesenjangan antara Ius Constitutum dan Hukum yang Dicita-citakan..... 301

3. Pokok Kelemahan Pengaturan Saat Ini yang Harus Dijawab 304

4. Asas yang Menjadi Pedoman Perumusan Norma 306

5. Pembatasan Konsep: Oportunitas sebagai Instrumen Komplementer 309

B. Pilihan Wadah dan Harmonisasi Pengaturan 310

1. Opsi Pertama: Revisi UU Kejaksaan (Perubahan Kedua) sebagai Pengganti Pasal 35 Huruf c 311

2. Opsi Kedua: Penyempurnaan Hukum Acara Pidana dan Harmonisasi dengan KUHP Baru 312

3. Opsi Ketiga: Undang-Undang Khusus Penyelesaian Perkara Korupsi di Luar Pengadilan 313

4. Penyelarasan dengan UU Tipikor, Khususnya Pasal 4 313

5. Sinkronisasi dengan RUU Perampasan Aset Tindak Pidana 314

6. Pertimbangan Memilih Opsi: Kecepatan, Kepastian, dan Daya Ikat 316

C. Rumusan Norma Usulan tentang Kewenangan dan Parameter 318

1. Definisi Operasional "Kepentingan Umum" dalam Perkara Korupsi 318

2. Pergeseran dari Kewenangan Tunggal Menuju Kewenangan Kolegial dengan Delegasi Berjenjang 319

3. Kategori Perkara yang Dapat Diselesaikan dan Perkara yang Dikecualikan 320

4. Ambang Batas Nilai Kerugian Keuangan Negara 321

5. Syarat Subjektif: Itikad Baik, Kooperatif, dan Bukan Residivis 322

6. Uji Kelayakan Skenario dan Mitigasi Risiko 324

7. Draf Contoh Rumusan Pasal 327

DAFTAR PUSTAKA 332

BAB 1
KORUPSI, PEMIDANAAN, DAN KEBUTUHAN AKAN JALAN BARU

Hukum pada hakikatnya tidak berdiri untuk dirinya sendiri. Ia hadir untuk mewujudkan ketertiban, melindungi kepentingan bersama, dan menghadirkan kesejahteraan. Karena itu, sejak Gustav Radbruch merumuskan tiga nilai dasar hukum, yakni keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan, setiap kebijakan penegakan hukum selalu dapat diuji dengan satu pertanyaan sederhana: apakah cara yang ditempuh benar-benar membawa hasil yang baik bagi masyarakat?[1] Pertanyaan inilah yang menjadi titik berangkat buku ini. Korupsi di Indonesia telah ditindak puluhan tahun dengan hukum pidana yang kian keras, tetapi kerugian

[1]Gustav Radbruch, Rechtsphilosophie (Heidelberg: C.F. Müller, 1932), hlm. 134; lihat juga Achmad Ali, Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) (Jakarta: Kencana, 2009).

negara tetap besar, kepercayaan publik tetap rapuh, dan sebagian besar uang yang dikorupsi tidak kembali. Bab ini menguraikan mengapa paradigma pemidanaan semata perlu ditinjau ulang, dan mengapa asas oportunitas patut dipertimbangkan sebagai pintu masuk menuju pendekatan yang lebih bermanfaat, sekaligus tetap terkendali.

A. Korupsi sebagai Kejahatan Luar Biasa

1. Korupsi sebagai extraordinary crime dan dampak sistemiknya

Korupsi tidak lagi dipandang sebagai pelanggaran hukum biasa. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menegaskan bahwa korupsi tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat luas, sehingga pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa.[2]

[2]Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Indonesia juga telah meratifikasi United Nations Convention

Karena itulah korupsi dikategorikan sebagai extraordinary crime, yaitu kejahatan yang dampaknya menjalar ke seluruh sendi kehidupan bernegara. Indriyanto Seno Adji menekankan bahwa korupsi tidak cukup dipahami sebagai pelanggaran individual. Ia adalah fenomena struktural yang berakar pada kelemahan tata kelola pemerintahan.[3] Elwi Danil, dalam kajiannya tentang konsep dan pemberantasan korupsi, menunjukkan bahwa unsur penyalahgunaan kekuasaan dan kerugian publik menjadi inti dari semua bentuk korupsi.[4]

Sifat sistemik itu tampak pada tiga lapis. Pertama, lapis keuangan: kerugian negara bukan sekadar angka yang hilang dari anggaran, melainkan sumber daya yang

against Corruption (UNCAC) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006.

[3]Indriyanto Seno Adji, Korupsi dan Penegakan Hukum (Jakarta: Diadit Media, 2009), hlm. 27.

[4]Elwi Danil, Korupsi: Konsep, Tindak Pidana, dan Pemberantasannya (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 15-18.

seharusnya menjadi jalan, sekolah, dan layanan kesehatan. Kedua, lapis institusional: korupsi menggerus legitimasi pemerintahan dan kepercayaan warga terhadap hukum.[5] Ketiga, lapis relasi kuasa: pelaku korupsi sering berada dalam jaringan kepentingan politik dan ekonomi sehingga pembuktiannya rumit dan prosesnya panjang. Satjipto Rahardjo mengingatkan bahwa hukum dibuat untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Dengan kata lain, ukuran keberhasilan penegakan hukum terletak pada manfaat nyata bagi masyarakat, bukan pada kerapian prosedur semata.[6]

Pengakuan terhadap karakter luar biasa itu juga bersifat global. UNCAC memandang korupsi sebagai ancaman bagi stabilitas dan keamanan masyarakat, bagi

[5]Dewi Asri Puanandini, Vita Suci Maharani, dan Putri Anasela, "Korupsi sebagai Kejahatan Luar Biasa: Analisis Dampak dan Upaya Penegakan Hukum," Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan dan Hukum 4, no. 1 (2025): 77-88.

[6]Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 3-6.

lembaga dan nilai demokrasi, serta bagi pembangunan berkelanjutan dan supremasi hukum. Dengan demikian, perlakuan khusus terhadap korupsi bukanlah anomali hukum nasional, melainkan konsensus internasional. Namun penting dicatat bahwa predikat luar biasa menjelaskan mengapa korupsi harus ditangani serius, bukan bagaimana cara menanganinya paling efektif. Dua pertanyaan itu sering dicampuradukkan, sehingga keseriusan diterjemahkan secara otomatis menjadi kekerasan hukuman. Buku ini berangkat dari pembedaan keduanya.

2. Kerugian ekonomi: pengadaan barang dan jasa, sektor pendidikan, dan kesehatan

Kerugian ekonomi akibat korupsi paling mudah dilihat pada pengadaan barang dan jasa, sektor yang menyerap belanja negara dalam jumlah besar dan rawan penggelembungan nilai. Data Indonesia Corruption Watch (ICW) menunjukkan potensi kerugian negara akibat korupsi pada 2024 mencapai Rp279,9 triliun, tertinggi dalam lima tahun terakhir, dengan satu perkara

tata niaga timah menyumbang sekitar Rp271 triliun.[7] Angka itu perlu dibaca hati-hati karena merupakan nilai dugaan pada tahap penyidikan. Namun tren umumnya jelas: kerugian terus membesar, sementara jumlah perkara yang ditangani tidak serta-merta bertambah. Kajian lain mencatat bahwa kerugian dalam pengadaan barang dan jasa mencapai triliunan rupiah setiap tahun dan seharusnya dapat dialihkan untuk kepentingan publik.[8]

[7]Indonesia Corruption Watch, Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2024, https://antikorupsi.org/id/tren-penindakan-kasus-korupsi-2024. ICW mencatat potensi kerugian negara Rp279,9 triliun pada 2024, yang sekitar Rp271 triliun di antaranya bersumber dari satu perkara tata niaga timah; di luar perkara itu, kerugian yang terungkap sekitar Rp8,8 triliun. Angka ini adalah potensi kerugian pada tahap penyidikan, bukan nilai yang telah diputus pengadilan.

[8]Naomi Catherine Felencia, "Pengawasan dalam Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) terhadap Keuangan Negara Berdasarkan Peraturan BPKP," Tinjauan Hukum, Pembangunan dan Keadilan 5, no. 2 (2022): 213-227.

Dampaknya paling terasa pada sektor pendidikan dan kesehatan. Anggaran pendidikan yang diselewengkan berarti sekolah kehilangan fasilitas dan guru kehilangan dukungan, sehingga kualitas generasi mendatang ikut terkorbankan. Di sektor kesehatan, dana yang tidak sampai ke fasilitas layanan berarti obat, alat, dan tenaga medis tidak tersedia pada saat dibutuhkan, terutama di daerah terpencil.[9] Dalam kerangka ini, korupsi bukan hanya kerugian akuntansi bagi negara. Ia adalah hilangnya kesempatan hidup yang layak bagi warga.

Pola perkara memperkuat gambaran tersebut. Dari 364 kasus yang masuk tahap penyidikan pada 2024, sebanyak 328 kasus atau sekitar 90 persen dijerat dengan delik kerugian keuangan negara.[10] Artinya, inti

[9]Azzahra Aulia Putri, Chindi Jania, dan Salbilla Dwi Andrian, "Dampak Korupsi terhadap Perekonomian dan Kehidupan Sosial," Jurnal Multidisiplin Ilmu Akademik 2, no. 2 (2025): 381-389.

[10]ICW, Tren Penindakan Kasus Korupsi 2024 (n. 7): dari 364 kasus yang masuk penyidikan sepanjang 2024, sebanyak

persoalan sebagian besar perkara korupsi adalah uang negara yang hilang. Fakta ini penting bagi arah buku: bila pokok kerugiannya bersifat keuangan, maka ukuran keberhasilan penanganannya tidak dapat melepaskan diri dari seberapa banyak kerugian itu dipulihkan.

3. Ketidakadilan sosial bagi lapisan masyarakat bawah

Beban korupsi tidak terbagi rata. Kelompok yang paling bergantung pada layanan dasar negara justru yang paling dirugikan ketika anggaran bocor. Dalam bahasa John Rawls, ketimpangan hanya dapat dibenarkan apabila memberi manfaat terbesar bagi pihak yang paling kurang beruntung, padahal korupsi bekerja sebaliknya: ia memperkaya yang berkuasa dan memiskinkan yang lemah.[11] Aristoteles membedakan keadilan distributif,

328 kasus dijerat dengan Pasal 2 ayat (1) dan/atau Pasal 3 UU Tipikor, yaitu delik kerugian keuangan negara.

[11]John Rawls, A Theory of Justice (Cambridge: Harvard University Press, 1971). Prinsip perbedaan (difference principle) menyatakan bahwa ketimpangan hanya dapat

yaitu pembagian sumber daya menurut kelayakan, dari keadilan korektif, yaitu pemulihan keseimbangan yang rusak.[12] Korupsi merusak keduanya sekaligus. Ia mengacaukan pembagian sumber daya publik, dan hukuman bagi pelakunya belum tentu memulihkan apa yang hilang. Gagasan ini penting karena akan menjadi tolok ukur bagi seluruh pembahasan buku: penyelesaian perkara korupsi yang adil harus dinilai dari seberapa jauh ia memulihkan kerugian masyarakat, bukan hanya dari beratnya hukuman yang dijatuhkan.

4. Posisi Indonesia dalam Indeks Persepsi Korupsi

Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang diterbitkan Transparency International memberi gambaran tentang bagaimana korupsi dipersepsikan di sektor publik suatu negara. Pada IPK 2025, yang dirilis Februari 2026, Indonesia memperoleh skor 34 dan berada di peringkat

dibenarkan bila memberi manfaat terbesar bagi pihak yang paling tidak diuntungkan.

[12]Aristoteles, Nicomachean Ethics, terj. W.D. Ross, buku V, tentang keadilan distributif dan keadilan korektif.

109, turun tiga poin dan sepuluh peringkat dibanding tahun sebelumnya (skor 37, peringkat 99).[13] Penurunan ini menghapus perbaikan yang tercapai pada 2024 dan mengembalikan skor Indonesia ke tingkat 2023. Skor tersebut juga berada jauh di bawah target pemerintah dalam perencanaan pembangunan jangka menengah.

IPK memang indeks persepsi, bukan ukuran langsung jumlah korupsi. Meski demikian, ia penting sebagai cermin kepercayaan publik dan pelaku usaha terhadap kesungguhan negara memberantas korupsi. Mahfud MD mengingatkan bahwa hukum adalah produk politik, sehingga arah dan kualitas kebijakan pemberantasan korupsi sangat dipengaruhi oleh

[13]Transparency International, Corruption Perceptions Index 2025 (Berlin: Transparency International, 2026), https://www.transparency.org/en/cpi/2025; Transparency International Indonesia, peluncuran CPI 2025, 10 Februari 2026. Skor Indonesia 34 (peringkat 109), turun dari 37 (peringkat 99) pada 2024; pada 2023 skornya 34. Lihat juga Transparency International Indonesia, Corruption Perceptions Index 2023: Laporan Indonesia (Jakarta, 2024).

konfigurasi kekuasaan yang melahirkannya.[14] Maka menurunnya IPK sebaiknya dibaca sebagai alarm untuk mengevaluasi strategi, bukan sekadar menambah ancaman hukuman. Pertanyaan kritisnya: apakah cara yang selama ini dipakai, yaitu penindakan pidana sebagai jalur utama, sudah cukup untuk membalik arah?

Ada satu hal lagi yang patut dicatat dari IPK. Persepsi publik dibentuk bukan hanya oleh banyaknya perkara yang ditindak, melainkan juga oleh apakah penindakan itu dirasa adil, konsisten, dan membuahkan hasil. Penegakan hukum yang tampak selektif atau tidak mengembalikan uang rakyat akan sulit memulihkan kepercayaan, seberapa pun gencarnya penindakan. Karena itu, perdebatan tentang cara menyelesaikan perkara korupsi sesungguhnya adalah perdebatan tentang legitimasi: bagaimana negara menunjukkan bahwa hukum bekerja untuk kepentingan publik. Ukuran

[14]Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011).

legitimasi inilah yang akan menuntun penilaian terhadap setiap alternatif yang ditawarkan dalam buku ini.

B. Keterbatasan Paradigma Pemidanaan

1. Proses perkara yang panjang, rumit, dan berbiaya tinggi

Kebijakan pemberantasan korupsi di Indonesia sejak lama bertumpu pada pendekatan penal. Barda Nawawi Arief menjelaskan bahwa kebijakan kriminal terdiri dari upaya penal dan nonpenal, dan hukum pidana seharusnya menjadi sarana terakhir (ultimum remedium), tetapi dalam praktik pemberantasan korupsi ia justru menjadi sarana utama.[15] Pendekatan ini bertumpu pada tujuan pencegahan dan pembalasan

[15]Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002); Barda Nawawi Arief, Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm. 27-30.

dalam teori pemidanaan, yaitu efek jera bagi pelaku dan peringatan bagi calon pelaku.[16][17]

Persoalannya, jalur pemidanaan mahal. Perkara korupsi harus melewati penyelidikan, penyidikan, penuntutan, persidangan tingkat pertama, banding, hingga kasasi dan kerap peninjauan kembali. Setiap tahapan menuntut waktu, tenaga penyidik, penuntut, dan hakim, serta anggaran negara. Sudarto sejak lama mengingatkan bahwa penggunaan hukum pidana harus memperhitungkan biaya dan hasilnya, karena sanksi pidana adalah instrumen yang mahal dan membawa beban sosial.[18] Herbert Packer menyampaikan hal senada: sanksi pidana adalah penjamin sekaligus ancaman, sehingga ia perlu dipakai hemat dan tepat

[16]Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-Teori dan Kebijakan Pidana (Bandung: Alumni, 1998).

[17]Syarif Saddam Rivanie dkk., "Perkembangan Teori-Teori Tujuan Pemidanaan," Halu Oleo Law Review 6, no. 2 (2022): 176-188.

[18]Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 37-40.

sasaran.[19] Dalam kerangka analisis ekonomi hukum, Richard Posner menegaskan bahwa kebijakan hukum yang baik adalah yang mencapai hasil optimal dengan biaya sosial minimum.[20] Bila perkara kerugian kecil diproses sepanjang dan semahal perkara besar, rasio antara biaya penegakan hukum dan manfaat yang diperoleh negara patut dipertanyakan.

Kompleksitas pembuktian menambah beban itu. Eddy O.S. Hiariej menekankan bahwa asas legalitas dan prinsip kehati-hatian dalam hukum pidana menuntut pembuktian unsur delik secara ketat.[21] Untuk delik korupsi yang berdimensi kerugian keuangan negara, pembuktiannya melibatkan audit, penghitungan kerugian, penelusuran aliran dana, dan penilaian peran

[19]Herbert L. Packer, The Limits of the Criminal Sanction (Stanford: Stanford University Press, 1968).

[20]Richard A. Posner, Economic Analysis of Law (Boston: Little, Brown and Company, 1972), hlm. 10-12.

[21]Eddy O.S. Hiariej, Prinsip-Prinsip Hukum Pidana (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016), hlm. 47-52.

tiap pelaku. Ketelitian ini penting bagi keadilan, tetapi juga membuat proses menjadi panjang.

Ada pula soal proporsionalitas. Sumber daya penegak hukum terbatas, sementara jumlah perkara yang harus ditangani terus bertambah. Bila setiap perkara, tanpa memandang nilai kerugian, peran pelaku, dan itikad pemulihannya, diperlakukan dengan jalur yang sama, maka perkara kecil dapat menyita tenaga yang semestinya dicurahkan bagi perkara besar yang berdampak lebih luas. Dalam bahasa Achmad Ali, hukum yang baik harus mampu menyeimbangkan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan secara proporsional, bukan menegakkan satu nilai dengan mengorbankan dua lainnya.[22]

[22]Achmad Ali, Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 204-206 untuk pembahasan tujuan hukum dan pelaksanaan oportunitas.

2. Pemidanaan tidak sebanding dengan pemulihan kerugian negara

Putusan pemidanaan yang tegas belum menjamin uang negara kembali. Romli Atmasasmita mengingatkan bahwa politik hukum pidana korupsi idealnya tidak berhenti pada pembalasan (retributive justice), tetapi juga memperhatikan pemulihan kerugian negara.[23] Data ICW menggambarkan jarak itu. Pada 2020, ketika kerugian negara tercatat sekitar Rp56,7 triliun, uang pengganti yang dijatuhkan pengadilan baru sekitar Rp19,6 triliun atau 34,5 persen. Itu pun belum menghitung berapa yang benar-benar dibayarkan.[24] Selisih sebesar itu menunjukkan bahwa kemenangan di

[23]Romli Atmasasmita, Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Penegakan Hukum (Bandung: Mandar Maju, 2001), hlm. 88-91.

[24]Indonesia Corruption Watch, Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2020. Menurut ICW, kerugian negara pada 2020 sekitar Rp56,7 triliun, sedangkan pidana tambahan uang pengganti yang dijatuhkan sekitar Rp19,6 triliun (34,5 persen). Perlu dicatat bahwa angka uang pengganti yang dijatuhkan tidak sama dengan uang yang benar-benar masuk ke kas negara.

ruang sidang tidak otomatis menjadi kemenangan bagi keuangan negara.

Sebabnya beragam. Pelaku telah menyembunyikan atau memindahtangankan aset, pidana pengganti berupa kurungan membuat sebagian terpidana memilih menjalani hukuman daripada membayar, dan eksekusi uang pengganti sering terhambat oleh pelacakan aset yang sulit.[25] Pengalaman internasional yang dihimpun dalam inisiatif Stolen Asset Recovery (StAR) PBB dan Bank Dunia juga menunjukkan bahwa pemulihan aset lintas yurisdiksi pada umumnya lambat dan menuntut kerja sama yang ekstensif.[26] Semakin lama proses berjalan, semakin besar peluang aset menguap. Jadi

[25]M. Irsan Arief, Pertanggungjawaban atas Kerugian Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi, Perdata/Bisnis dan Pidana/Korupsi (Jakarta: MCL Publisher, 2023), hlm. 157.

[26]Purwaning M. Yanuar, Pengembalian Aset Hasil Korupsi (Bandung: Alumni, 2007); United Nations Office on Drugs and Crime dan World Bank, Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan (Washington, D.C., 2007).

lamanya proses litigasi bukan hanya soal efisiensi waktu, tetapi juga mengancam tujuan pemulihan itu sendiri.

Kerangka hukum yang berlaku turut menguatkan watak represif tersebut. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menempatkan kerugian keuangan negara sebagai unsur delik (Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3), menjadikan uang pengganti sebagai pidana tambahan (Pasal 18), dan menegaskan dalam Pasal 4 bahwa pengembalian kerugian negara tidak menghapus pidana pelakunya.[27] Logika norma ini jelas: pengembalian uang bukan alasan untuk tidak menghukum. Ketentuan tersebut berkontribusi pada prinsip kehati-hatian dan mencegah praktik membeli kebebasan dengan mengembalikan hasil korupsi. Namun di sisi lain, ia membuat pelaku tidak memiliki insentif

[27]Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001: Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 (delik yang merugikan keuangan negara), Pasal 4 (pengembalian kerugian tidak menghapus pidana), dan Pasal 18 (pidana tambahan, termasuk uang pengganti).

hukum untuk mengembalikan kerugian lebih awal dan menyeluruh, sebab tetap akan diproses hingga pemidanaan. Kejaksaan dan penyidik pun tidak memiliki dasar yang jelas untuk menimbang jalur lain, betapapun besar manfaat pemulihan bagi negara.

Persoalan ini diperumit oleh primasi pemidanaan itu sendiri. Yodi Nugraha menyoroti bahwa pendekatan yang menjadikan pemidanaan sebagai jalan utama (primum remedium) memperbesar beban sistem peradilan, sehingga asas oportunitas patut dioptimalkan sebagai penyeimbang pada kewenangan jaksa.[28] Pandangan serupa muncul dalam kajian tentang pidana kerja sosial dan ganti rugi yang menempatkan pemulihan

[28]Yodi Nugraha, "Optimalisasi Asas Oportunitas pada Kewenangan Jaksa guna Meminimalisir Dampak Primum Remedium dalam Pemidanaan," Veritas et Justitia 6, no. 1 (2020): 213-236.

sebagai bagian dari tujuan pemidanaan yang berkeadilan.[29]

3. Gagasan penyelesaian di luar pengadilan sebagai alternatif

Dari kesenjangan itu lahir gagasan untuk menyediakan jalur penyelesaian di luar pengadilan bagi perkara korupsi tertentu. Gagasan ini bertumpu pada tiga dasar pemikiran. Pertama, utilitarianisme Jeremy Bentham, yang menilai baik-buruknya suatu kaidah dari sejauh mana ia mendatangkan kebahagiaan terbesar bagi sebanyak mungkin orang.[30] Kedua, gagasan Roscoe Pound tentang hukum sebagai alat rekayasa sosial yang harus menyeimbangkan kepentingan-kepentingan yang

[29]Sahat Maruli Tua Situmeang dan Musa Darwin Pane, "Optimalisasi Peran Penegak Hukum dalam Menerapkan Pidana Kerja Sosial dan Ganti Rugi guna Mewujudkan Tujuan Pemidanaan yang Berkeadilan," Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 7, no. 3 (2020).

[30]Jeremy Bentham, An Introduction to the Principles of Morals and Legislation (Oxford: Clarendon Press, 1907), hlm. 1-4.

bersaing.[31] Ketiga, keadilan restoratif yang menggeser fokus dari menghukum pelaku ke memperbaiki kerugian akibat kejahatan.[32]

Pengalaman negara lain memperlihatkan bahwa ruang semacam ini nyata. Sistem common law mengenal plea bargaining dan deferred prosecution agreement dalam penanganan perkara korupsi,[33] sedangkan Belanda dan Brasil, yang akan dibahas pada bab-bab berikut, mengembangkan penyelesaian di luar pengadilan dalam kerangka sistem civil law. Kajian Bannenberg tentang penyelesaian perkara korupsi di luar pengadilan di Belanda merumuskannya sebagai

[31]Roscoe Pound, An Introduction to the Philosophy of Law (New Haven: Yale University Press, 1954), hlm. 47.

[32]Howard Zehr, Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice (Scottdale: Herald Press, 1990); Eva Achjani Zulfa, Keadilan Restoratif (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010).

[33]Febby Mutiara Nelson, Plea Bargaining dan Deferred Prosecution Agreement dalam Tindak Pidana Korupsi (Jakarta: Sinar Grafika, 2019).

pertarungan antara efisiensi dan legitimasi.[34] Rumusan itu penting karena menunjukkan bahwa jalur ini tidak bebas risiko: setiap penyelesaian di luar pengadilan harus tetap dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. UNCAC sendiri, dalam Pasal 30 ayat (3), meminta negara pihak memastikan bahwa kewenangan diskresioner penuntutan atas delik korupsi digunakan untuk memaksimalkan efektivitas penegakan hukum.[35] Dengan demikian, penyelesaian di luar pengadilan bukan gagasan asing bagi komitmen antikorupsi internasional. Pertanyaannya adalah melalui pintu hukum yang mana ia

[34]F. Bannenberg, "Buitengerechtelijke afdoening van corruptiezaken: Efficiëntie versus legitimiteit," Ars Aequi 66, no. 9 (2017).

[35]United Nations Convention against Corruption, Pasal 30 ayat (3), yang meminta negara pihak berupaya agar kewenangan diskresioner penuntutan atas delik korupsi digunakan untuk memaksimalkan efektivitas penegakan hukum, dengan memperhatikan kebutuhan pencegahan. Konvensi diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006.

dapat dimasukkan di Indonesia. Di sinilah asas oportunitas masuk.

Meskipun menarik, gagasan ini hanya dapat dibenarkan bila memenuhi syarat-syarat yang ketat. Penyelesaian di luar pengadilan tidak boleh berarti memaafkan pelaku, melainkan mengganti jalur pemenuhan keadilan dengan jalur yang lebih berorientasi hasil. Setidaknya ada tiga syarat dasar. Pertama, pemulihan kerugian negara harus penuh dan nyata, bukan simbolik. Kedua, keputusan harus transparan dan dapat diuji, sehingga publik dapat menilai alasannya. Ketiga, jalur ini harus dibatasi pada kategori perkara yang jelas, agar korupsi besar yang melibatkan penyalahgunaan kekuasaan tidak ikut terhapus oleh logika kemanfaatan. Satjipto Rahardjo mengingatkan bahwa hukum tidak pernah final dan terus harus disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Meski

demikian, penyesuaian itu mesti dijalankan dengan landasan nilai yang terang, bukan karena kemudahan.[36]

C. Asas Oportunitas sebagai Titik Masuk

1. Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan dan praktik deponering

Andi Hamzah merumuskan asas oportunitas sebagai wewenang penuntut umum untuk menuntut atau tidak menuntut, dengan syarat atau tanpa syarat, orang atau korporasi yang telah mewujudkan suatu delik demi kepentingan umum.[37] Asas ini dibedakan dari asas legalitas dalam penuntutan, yang mewajibkan penuntut menuntut setiap perkara yang cukup bukti. Namun keduanya tidak perlu dipertentangkan secara diametral. Keduanya bertumpu pada kepentingan umum, hanya

[36]Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 22-25, tentang hukum sebagai proses yang terus berkembang dan tidak final.

[37]Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia, ed. rev. (Jakarta: Sinar Grafika, 2001); Andi Hamzah dkk., Pelaksanaan Asas Oportunitas dalam Hukum Acara Pidana (Jakarta, 2006), hlm. 22-25.

titik tolaknya yang berbeda: legalitas menjadikan penuntutan sebagai kewajiban, sedangkan oportunitas memberi ruang pertimbangan manfaat. Kajian Ishwara menunjukkan bahwa di negara common law oportunitas berjalan melalui diskresi, sedangkan di negara civil law ia harus berjalan berdampingan dengan asas legalitas.[38] Indonesia, sebagai negara civil law, berada pada kelompok kedua.[39]

Secara historis, kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum bukan hal baru dalam sistem penuntutan Indonesia. Ia telah dikenal sejak Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961, dipertahankan dalam undang-undang kejaksaan berikutnya, dan terus

[38]Ade Sathya Sanathana Ishwara, "Evaluating the Construction and Limitations of Opportunism Principle in Indonesian Judiciary," Rechtsidee 11, no. 2 (2023): 10.

[39]Henry Yoseph Kindangan, "Diskresi Penuntutan di Indonesia," The Prosecutor Law Review 1, no. 1 (April 2023); Muh. Ibnu Fajar Rahim, "Asas-Asas Hukum Penuntutan," The Prosecutor Law Review 1, no. 1 (April 2023).

berlaku hingga sekarang.[40] Kesinambungan ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang secara sadar menerima gagasan bahwa penuntutan tidak selalu harus berujung pada persidangan. Yang belum terjadi adalah pengembangan gagasan itu menjadi norma yang matang: dari sekadar pengesampingan perkara menjadi mekanisme yang terukur dan bersyarat.

Dalam hukum positif Indonesia, asas oportunitas diwujudkan melalui Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, yang menyatakan bahwa Jaksa Agung bertugas dan berwenang mengesampingkan

[40]Ketentuan pengesampingan perkara demi kepentingan umum pertama kali dikenal dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, dipertahankan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dan kini diatur dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021.

perkara demi kepentingan umum.[41] Kewenangan itu bersifat mutlak pada Jaksa Agung dan harus ditujukan bagi kepentingan umum.[42] Bentuk konkretnya adalah deponering, yaitu pengesampingan perkara walaupun unsur tindak pidana dan alat bukti secara formal telah terpenuhi.[43] Deponering berbeda dari penghentian

[41]Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Penjelasan pasal itu memaknai kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.

[42]Suharto R.M., Penuntutan dan Praktek Peradilan (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 18.

[43]Hasan Muhammad, Moh. Nurman, dan Yudhistira Nugroho, "Kepastian Hukum Deponering Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan," Jurnal Ilmiah AKSES 3, no. 2 (2025); Andri Kristanto, "Wewenang Jaksa Agung dalam Penyampingan Perkara (Deponering) dalam Proses Peradilan Pidana," Jurnal Analogi Hukum 4, no. 1 (2022).

penuntutan karena alasan hukum yang diatur dalam KUHAP.[44]

Praktik deponering di Indonesia sangat terbatas dan justru menjadi perdebatan. Dua contoh yang paling dikenal terkait dengan pimpinan KPK: perkara Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah pada 2010-2011, serta perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto pada 2016.[45] Alasan yang dikemukakan berkisar pada kepentingan umum dan keberlangsungan

[44]Pasal 140 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana: penghentian penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti, peristiwa itu bukan tindak pidana, atau perkara ditutup demi hukum. Penghentian jenis ini berbeda dari pengesampingan perkara demi kepentingan umum.

[45]Pengesampingan perkara Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah dilakukan Jaksa Agung Basrief Arief (diumumkan 2010, dituangkan dalam ketetapan Jaksa Agung tahun 2011); pengesampingan perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto diumumkan Jaksa Agung H.M. Prasetyo pada 3 Maret 2016. Lihat Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Info Singkat Vol. VIII, No. 4 (Februari 2016); "Jaksa Agung Deponeering Perkara AS dan BW," Bisnis.com, 3 Maret 2016.

pemberantasan korupsi. Namun keduanya memunculkan kritik: apakah pengesampingan itu benar-benar demi kepentingan umum, atau lebih merupakan respons terhadap tekanan politik dan opini publik? Perdebatan ini bahkan sampai ke Mahkamah Konstitusi yang menguji Pasal 35 huruf c beserta penjelasannya.[46] Sampai kini, deponering belum pernah dirancang sebagai instrumen penyelesaian perkara korupsi yang berorientasi pemulihan kerugian negara. Ia tetap menjadi hak prerogatif tunggal yang jarang dipakai dan sulit diprediksi.

2. Kekaburan makna "kepentingan umum"

Titik paling problematis dari Pasal 35 huruf c terletak pada frasa kuncinya. Penjelasan pasal hanya merumuskan kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas, tanpa parameter tentang apa yang termasuk di

[46]Pasal 35 huruf c beserta penjelasannya pernah diuji ke Mahkamah Konstitusi, antara lain dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016.

dalamnya.[47] Rumusan seluas itu mudah dibaca sesuai kebutuhan. Bagi satu pihak, kepentingan umum berarti menjaga stabilitas nasional; bagi pihak lain, berarti memastikan koruptor tetap diadili; bagi pihak ketiga, berarti mengembalikan uang negara secepat mungkin.

Perbandingan dengan sistem asalnya memperjelas kelemahan itu. Di Belanda, tempat konsep opportuniteitsbeginsel tumbuh, asas ini bersandar pada Pasal 167 ayat (2) Wetboek van Strafvordering dan menjadi kewenangan penuntut umum secara umum, bukan hanya pimpinan tertinggi, yang kemudian dikendalikan melalui pedoman penuntutan.[48] Dengan

[47]Nyoman Serikat Putra Jaya dan A.A.H. Sukinta, "Kepentingan Umum sebagai Dasar Pertimbangan Penerapan Asas Oportunitas oleh Jaksa Agung dalam Proses Peradilan Pidana," Diponegoro Law Journal 6, no. 2 (2017).

[48]H. De Doelder, "Het opportuniteitsbeginsel: Historische wortels en hedendaagse betekenis," dalam C. Kelk dkk. (ed.), Grensoverschrijdend strafrecht (Deventer: Kluwer, 2010); J.B.H.M. Simmelink, "Het opportuniteitsbeginsel en de vervolgingsbeslissing," dalam M.S. Groenhuijsen dan G. Knigge (ed.), Dwangmiddelen en rechtsmiddelen: Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001

kata lain, diskresi di sana datang bersama kerangka kerja: ada pedoman, ada tingkatan keputusan, dan ada kontrol. Di Indonesia, yang tersedia hanya kewenangan tunggal yang luas tanpa kerangka pendukungnya. Perbedaan ini akan dikaji lebih mendalam pada bab tentang pengalaman Belanda.

Ronald Dworkin menggambarkan diskresi seperti lubang pada donat: ia hanya ada sebagai ruang kosong yang dikelilingi oleh sabuk pembatas.[49] Pasal 35 huruf c nyaris hanya berupa lubang itu, sebab sabuk pembatasnya tipis. Tidak ada kategori perkara, tidak ada ambang nilai kerugian, tidak ada prosedur pertimbangan, dan tidak ada kewajiban menjelaskan alasan kepada publik. Dalam perkara korupsi yang termasuk kejahatan luar biasa, kekaburan ini membuka ketegangan serius

(Deventer: Kluwer, 2002). Dasar normatifnya adalah Pasal 167 ayat (2) Wetboek van Strafvordering.

[49]Ronald Dworkin, Taking Rights Seriously (Cambridge: Harvard University Press, 1977): diskresi digambarkan seperti lubang pada donat, yaitu ruang kosong yang hanya ada karena dikelilingi sabuk pembatas.

antara tujuan pemberantasan korupsi dan kebijakan menghentikan penuntutan. Ia juga membuka ruang bagi disparitas, yaitu perkara serupa diperlakukan berbeda tanpa dasar yang dapat dijelaskan.

3. Risiko penyalahgunaan wewenang dan benturan dengan equality before the law

Kekaburan norma membawa dua risiko yang berkaitan. Risiko pertama adalah penyalahgunaan wewenang. Kenneth Culp Davis, dalam kajian klasiknya tentang keadilan diskresioner, memperingatkan bahwa diskresi yang tidak dibingkai aturan dan pengawasan cenderung melahirkan ketidakadilan.[50] Robert Klitgaard merumuskannya lebih tajam: korupsi tumbuh subur ketika ada monopoli kekuasaan dan diskresi tanpa akuntabilitas yang memadai.[51] Kewenangan oportunitas

[50]Kenneth Culp Davis, Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969).

[51]Robert Klitgaard, Controlling Corruption (Berkeley: University of California Press, 1988): korupsi cenderung

yang terpusat pada satu pejabat tanpa mekanisme kolegial memenuhi dua unsur pertama dari rumus tersebut. Apabila akuntabilitasnya lemah, kewenangan yang dimaksud untuk melindungi kepentingan umum dapat berbalik menjadi alat melindungi kepentingan tertentu, terutama bagi pelaku yang berkedudukan sosial atau politik kuat.[52]

Risiko kedua adalah benturan dengan asas persamaan di hadapan hukum (equality before the law). Kajian Yuherawan dan Huzaini secara khusus menyoroti pertentangan antara asas oportunitas dalam Pasal 35 huruf c dengan prinsip ini.[53] Jika satu perkara korupsi

---

tumbuh bila ada monopoli kekuasaan dan diskresi tanpa akuntabilitas yang memadai.

[52]Raden Imam Al Hafis dan Moris Adidi Yogia, "Abuse of Power: Tinjauan terhadap Penyalahgunaan Kekuasaan oleh Pejabat Publik di Indonesia," Publika: Jurnal Ilmu Administrasi Publik 3, no. 1 (2017).

[53]D.S. Bagus Yuherawan dan M. Huzaini, "Pertentangan antara Asas Oportunitas dengan Asas Equality Before the Law (Pasal 35 Huruf C UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia)," Justitia Jurnal Hukum (2021).

dikesampingkan sementara perkara lain dengan karakter serupa terus berjalan hingga pemidanaan, maka kepastian hukum dan prinsip nondiskriminasi tercederai. Yusni menegaskan bahwa penerapan oportunitas tanpa pengawasan ketat dapat menimbulkan perlakuan yang tidak adil dalam penegakan hukum korupsi.[54]

Kedua risiko tersebut sesungguhnya menunjuk pada satu akar: kewenangan besar yang tidak dibingkai. Tanpa parameter, setiap keputusan mengesampingkan perkara sulit dibedakan dari keputusan yang dipengaruhi pertimbangan di luar hukum. Tanpa prosedur kolegial dan pengawasan, tidak ada mekanisme untuk mengoreksi kekeliruan sebelum merugikan keadilan. Dan tanpa keterbukaan alasan, publik tidak punya dasar menilai apakah kepentingan umum benar-benar dilayani.

[54]Muhammad Yusni, Keadilan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Perspektif Kejaksaan (Surabaya: Airlangga University Press, 2020), hlm. 341.

Ketiga kekurangan ini akan menjadi sasaran rekonstruksi dalam bab-bab selanjutnya.

Walau demikian, risiko tidak berarti asas ini harus ditolak. Penghentian penuntutan berbasis restorative justice di lingkungan kejaksaan telah menunjukkan bahwa diskresi penuntutan dapat dijalankan dengan pedoman yang jelas pada jenis perkara tertentu.[55] Pelajaran yang diambil bukan untuk menolak oportunitas, melainkan untuk merekonstruksinya: dari kewenangan prerogatif yang kabur menjadi instrumen terukur yang memiliki parameter, prosedur, dan pengawasan. Rekonstruksi itulah yang menjadi tema seluruh buku ini.

Sebagai ringkasan, bab ini mengajukan tiga pokok. Pertama, korupsi memang kejahatan luar biasa dengan dampak ekonomi dan sosial yang berat, dan kondisi

[55]R.B. Ginting, E. Ediwarman, E. Yunara, dan M. Marlina, "Penghentian Penuntutan melalui Penerapan Restorative Justice di Tingkat Kejaksaan," Locus Journal of Academic Literature Review 2, no. 10 (2023).

persepsi korupsi Indonesia yang memburuk menuntut evaluasi strategi. Kedua, paradigma pemidanaan yang mendominasi memiliki keterbatasan nyata: prosesnya panjang dan mahal, sedangkan pemulihan kerugian negara tertinggal jauh dari kerugian yang timbul. Ketiga, asas oportunitas, melalui Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan, merupakan titik masuk yang secara normatif sudah tersedia, tetapi dalam bentuknya sekarang kabur, terpusat, dan rawan disalahgunakan. Dari ketiga pokok ini muncul tugas bagi bab-bab selanjutnya: membangun landasan teoretis bagi rekonstruksi, memeriksa kerangka hukum yang ada, belajar dari pengalaman negara lain, lalu merumuskan norma ideal yang menjaga keseimbangan antara kemanfaatan, keadilan, dan kepastian hukum. Pegangan yang konsisten sepanjang buku ini sederhana: kemanfaatan hukum hanya sah apabila dicapai tanpa mengorbankan keadilan dan akuntabilitas.

BAB 2
FONDASI KONSEPTUAL DAN TEORETIS

A. Konsep Kunci

1. Rekonstruksi

Secara kebahasaan, rekonstruksi berasal dari *re-* (kembali) dan *konstruksi* (susunan atau bangunan), sehingga lazim dimaknai sebagai penyusunan atau pembangunan kembali.[56] Dalam kajian hukum, makna itu perlu dipertajam. Rekonstruksi tidak identik dengan reformasi yang menekankan perbaikan bentuk, dan tidak pula dengan revolusi yang meruntuhkan seluruh bangunan. Rekonstruksi berarti membongkar suatu bangunan norma, menguji kembali asumsi-asumsi fondasinya, lalu menyusunnya ulang agar lebih mampu

[56]Lihat entri "rekonstruksi" dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI) Daring, Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.

mencapai tujuan yang sejak semula hendak dicapai. Habermas memakai istilah ini dalam pengertian serupa: suatu teori dibongkar, kemudian disusun kembali dalam bentuk baru agar tujuannya tercapai lebih utuh.[57]

Pengertian ini sejalan dengan arus pemikiran hukum Indonesia. Mochtar Kusumaatmadja memandang hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat;[58] Satjipto Rahardjo melalui hukum progresif menegaskan bahwa hukum ada untuk manusia, bukan manusia untuk hukum, sehingga bangunan hukum selalu terbuka untuk disusun ulang;[59] dan Nonet dan Selznick memandang perjalanan dari hukum represif ke otonom lalu responsif sebagai

[57]Jürgen Habermas, *Communication and the Evolution of Society*, terj. Thomas McCarthy (Boston: Beacon Press, 1979).

[58]Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2002).

[59]Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

penataan ulang yang tidak pernah selesai.[60] Dalam buku ini rekonstruksi dikenakan pada asas oportunitas: landasan filosofis, rumusan normatif, dan mekanisme pelaksanaannya dirumuskan ulang dalam perkara korupsi agar bermuara pada kemanfaatan hukum, bukan pada diskresi yang tertutup.

2. Penyelesaian Perkara di Luar Pengadilan

Penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan berakar pada gagasan *afdoening buiten proces*, yakni berakhirnya perkara tanpa putusan hakim.[61] Bentuknya beragam. Hukum pidana klasik mengenal pembayaran denda maksimum untuk pelanggaran yang menghapus hak penuntutan (Pasal 82 KUHP lama); hukum acara Belanda mengenal *transactie* yang memberi wewenang

[60]Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978).

[61]Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008); lihat juga Barda Nawawi Arief, *Mediasi Penal: Penyelesaian Perkara di Luar Pengadilan* (Semarang: Pustaka Magister, 2012).

kepada penuntut umum menawarkan penyelesaian guna mencegah penuntutan;[62] sistem peradilan pidana anak mengenal diversi (UU No. 11 Tahun 2012); dan Kejaksaan RI mengenal penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif melalui Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020. Di Inggris, *deferred prosecution agreement* sejak Crime and Courts Act 2013 memungkinkan penuntutan ditangguhkan dengan syarat pembayaran, kerja sama, dan pembenahan kepatuhan, termasuk dalam perkara suap korporasi.[63]

Dalam buku ini, penyelesaian di luar pengadilan dipahami secara terbatas: mekanisme yang diatur undang-undang, dijalankan oleh aparat berwenang, tunduk pada kontrol publik, dan berorientasi pada pemulihan. Ia berbeda dari "damai" dalam makna privat, sebab korban korupsi adalah negara dan masyarakat,

[62]Lihat Pasal 74 *Wetboek van Strafvordering* (Belanda) tentang *transactie* oleh Openbaar Ministerie.

[63]Crime and Courts Act 2013 (UK), Schedule 17.

bukan individu yang dapat memaafkan. Ia juga berbeda dari sekadar pengembalian kerugian, karena Pasal 4 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 menegaskan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan pidana pelakunya. Perbedaan inilah yang membuat perdebatan tentang oportunitas dalam korupsi sulit diselesaikan dengan jalan pintas.

3. Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi dalam hukum positif Indonesia dirumuskan terutama dalam UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001, dengan inti delik berupa perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan yang merugikan keuangan atau perekonomian negara (Pasal 2 dan Pasal 3). Rumusan serupa dipindahkan ke dalam KUHP Nasional (UU No. 1 Tahun 2023), antara lain Pasal 603 dan Pasal 604, dengan penyesuaian ancaman pidana. Pertimbangan undang-undang itu sendiri menempatkan korupsi sebagai kejahatan yang merugikan keuangan negara, menghambat pembangunan nasional, dan

melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas.[64] Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 yang menghapus kata "dapat" dari Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 menggeser delik ini dari delik formil menjadi delik materiil, sehingga kerugian negara harus nyata (*actual loss*). Pergeseran ini penting karena ia menjadikan pemulihan kerugian sebagai pusat persoalan.

Dimensi internasional memperkuat arah itu. Indonesia telah meratifikasi *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC) melalui UU No. 7 Tahun 2006. Konvensi tersebut meminta negara pihak menjalankan kewenangan diskresioner penuntutan secara maksimal efektif dan dengan memperhatikan efek jera (Pasal 30 ayat 3), sekaligus menjadikan

[64]Konsiderans menimbang UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; lihat pula Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi: Aspek Nasional dan Aspek Internasional* (Bandung: Mandar Maju, 2004).

pengembalian aset sebagai prinsip dasar (Bab V).[65] Dengan demikian, UNCAC tidak melarang diskresi penuntutan, tetapi mengikatnya pada efektivitas dan daya cegah, dua tolok ukur yang akan dipakai kembali pada bab-bab berikutnya.

4. Asas Oportunitas dan Deponering

Asas oportunitas adalah asas yang memberi wewenang kepada penuntut umum untuk menuntut atau tidak menuntut suatu perkara demi kepentingan umum. Asas ini merupakan antitesis dari asas legalitas dalam penuntutan, yang mewajibkan penuntut umum menuntut setiap perbuatan yang memenuhi rumusan delik.[66] Perbandingan hukum menunjukkan bahwa kedua asas tidak pernah hadir dalam bentuk murni. Belanda

[65]United Nations Convention against Corruption (2003), Art. 30(3) dan Chapter V; diratifikasi dengan UU No. 7 Tahun 2006.

[66]Andi Hamzah, *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984); lihat juga Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).

secara tradisional menganut oportunitas, yang memungkinkan *beleidssepot* (penghentian karena kebijakan) demi kepentingan umum;[67] Jerman menganut legalitas (§ 152 ayat 2 *Strafprozessordnung*) tetapi mengenal pengecualian luas, antara lain § 153 dan seterusnya, untuk perkara ringan atau yang kepentingan penuntutannya rendah.[68] Pengalaman ini menunjukkan bahwa persoalan sesungguhnya bukan memilih salah satu asas, melainkan mengatur batas, syarat, dan pengawasan diskresi.

Di Indonesia, asas oportunitas dinormakan dalam Pasal 35 ayat (1) huruf c UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan sebagaimana diubah dengan UU No. 11 Tahun 2021, yang memberi Jaksa Agung wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Penjelasan pasal itu merumuskan kepentingan umum

[67]Lihat Pasal 167 ayat (2) *Wetboek van Strafvordering* (Belanda).

[68]*Strafprozessordnung* (StPO) Jerman, § 152 ayat (2) dan §§ 153 *et seq.*

sebagai kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas, dan mensyaratkan pelaksanaannya dengan memperhatikan saran dan pendapat badan kekuasaan negara yang berkaitan dengan perkara. Praktik menyebut pengesampingan ini *deponering*, untuk dibedakan dari penghentian penuntutan karena alasan hukum menurut Pasal 14 huruf h dan Pasal 140 ayat (2) KUHAP, misalnya *nebis in idem* atau tidak cukup bukti. Dua perkara yang menonjol ialah deponering atas Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah pada 2010, serta atas Abraham Samad dan Bambang Widjojanto pada 2016, yang keduanya menimbulkan perdebatan tentang batas "kepentingan umum". Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 29/PUU-XIV/2016 menolak pengujian ketentuan itu, dengan menegaskan bahwa kewenangan tersebut melekat pada Jaksa Agung dan harus dijalankan secara bertanggung jawab. Dengan kata lain, norma ada, tetapi kriteria operasional, prosedur, dan mekanisme

akuntabilitasnya masih tipis. Kekosongan inilah yang menjadi sasaran rekonstruksi dalam buku ini.

5. Kemanfaatan Hukum

Kemanfaatan hukum berakar pada tradisi utilitarianisme. Bentham mengukur baik-buruknya hukum dari kebahagiaan terbesar bagi sebanyak mungkin orang,[69] sementara Jhering memandang hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan sosial, bukan sebagai tujuan pada dirinya sendiri.[70] Dalam literatur hukum Indonesia, Sudikno Mertokusumo menempatkan kemanfaatan sebagai salah satu tujuan hukum di samping kepastian dan keadilan, dengan penekanan bahwa masyarakat mengharapkan manfaat nyata dari pelaksanaan dan penegakan hukum.[71]

---

[69]Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (London: T. Payne, 1789).

[70]Rudolf von Jhering, *Law as a Means to an End*, terj. Isaac Husik (Boston: Boston Book Company, 1913).

[71]Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2005).

Buku ini memakai pengertian kemanfaatan yang lebih terukur daripada sekadar untung-rugi. Kemanfaatan hukum dalam konteks oportunitas dimaknai sebagai kemampuan penyelesaian perkara untuk (1) memulihkan kerugian negara secara nyata, (2) menjaga daya cegah dan kepercayaan publik terhadap hukum, (3) menggunakan sumber daya penegakan hukum secara proporsional, dan (4) tetap berada dalam batas kepastian dan keadilan. Pembatasan keempat penting karena utilitarianisme klasik memiliki kelemahan yang dikritik Rawls, yaitu kecenderungan menukar hak sebagian orang dengan keuntungan agregat tanpa menghargai pembedaan antarpribadi.[72] Kemanfaatan yang dimaksud di sini karenanya bukan efisiensi semata, melainkan kemanfaatan yang diikat oleh keadilan.

[72]John Rawls, *A Theory of Justice*, ed. revisi (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999), § 5.

B. Teori Keadilan sebagai Grand Theory

Keadilan dipilih sebagai *grand theory* karena ia merupakan nilai tertinggi yang menjadi muara kritik dan rekonstruksi hukum. Aristoteles telah membedakan keadilan umum dari keadilan khusus, dan dalam keadilan khusus ia memisahkan keadilan distributif dari keadilan korektif.[73] Rangkaian teori berikut menyusun tiga lapis keadilan: lapis kebangsaan (Pancasila), lapis filosofis universal (Rawls), dan lapis operasional (distributif dan restoratif).

1. Keadilan Pancasila: Kemanusiaan, Kekeluargaan, dan Keseimbangan Kepentingan

Keadilan dalam Pancasila bukan konsep tunggal, tetapi bangunan nilai yang tersebar pada sila-silanya. Sila kedua menuntut kemanusiaan yang adil dan beradab; sila ketiga mengikat keadilan pada persatuan; sila keempat menghendaki permusyawaratan; dan sila kelima mengarahkan keadilan pada keadilan sosial bagi seluruh

[73]Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, Buku V, terj. W.D. Ross (Oxford: Clarendon Press, 1925).

rakyat Indonesia.[74] Notonagoro merumuskan keadilan dalam tiga bentuk, yaitu distributif, legal, dan komutatif, yang masing-masing mengatur hubungan negara terhadap warga, warga terhadap negara, dan warga terhadap warga. Jika dibaca bersama, keadilan Pancasila memiliki tiga ciri yang relevan bagi pembahasan ini.

Pertama, kemanusiaan. Keadilan Pancasila menempatkan manusia sebagai subjek yang harus dimanusiakan, termasuk ketika ia berstatus tersangka. Teguh Prasetyo menyebutnya keadilan bermartabat, yakni keadilan yang memanusiakan manusia.[75] *Kedua*, kekeluargaan. Semangat ini hadir dalam konstitusi, misalnya Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dan

[74]Notonagoro, *Pancasila Secara Ilmiah Populer* (Jakarta: Pantjuran Tudjuh, 1975); Kaelan, *Filsafat Pancasila: Pandangan Hidup Bangsa Indonesia* (Yogyakarta: Paradigma, 1996); Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011).

[75]Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat: Perspektif Teori Hukum* (Bandung: Nusa Media, 2015).

dalam preferensi budaya hukum Indonesia terhadap musyawarah serta pemulihan hubungan. Philipus M. Hadjon bahkan merumuskan unsur negara hukum Pancasila dengan menekankan keserasian hubungan pemerintah dan rakyat berdasarkan kerukunan, penyelesaian sengketa melalui musyawarah, dan peradilan sebagai sarana terakhir.[76] *Ketiga*, keseimbangan kepentingan. Gagasan ini dekat dengan teori kepentingan Roscoe Pound, yang menempatkan hukum sebagai upaya menyeimbangkan kepentingan individu, publik, dan sosial.[77] Dalam kerangka itu, pemidanaan bukan satu-satunya cara memulihkan keseimbangan yang terganggu oleh korupsi.

---

[76]Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987); lihat juga Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Jakarta: Bulan Bintang, 1992).

[77]Roscoe Pound, "A Survey of Social Interests" (1943) 57 *Harvard Law Review* 1.

Meski demikian, keadilan Pancasila bukan lisensi untuk kompromi tanpa batas. Kekeluargaan yang tidak diikat prinsip keadilan sosial mudah tergelincir menjadi nepotisme, kebalikan dari apa yang hendak dicapai. Karena itu, keadilan Pancasila dalam buku ini diposisikan sebagai horizon nilai yang menuntun, sedangkan ketelitian argumentasi dan rumusan operasionalnya dibantu oleh teori Rawls dan teori keadilan restoratif.

2. Keadilan sebagai Kewajaran (Rawls) dan Prinsip Perbedaan

Rawls merumuskan keadilan sebagai kewajaran (*justice as fairness*): prinsip-prinsip keadilan adalah prinsip yang akan dipilih oleh pihak-pihak yang rasional dan merdeka dalam posisi asali di bawah selubung ketidaktahuan, yaitu keadaan di mana mereka tidak mengetahui posisi sosial, bakat, maupun konsepsi kebaikan masing-masing.[78] Dari situ lahir dua prinsip.

[78]John Rawls, "Justice as Fairness" (1958) 67 *Philosophical Review* 164; John Rawls, *A Theory of Justice*, ed. revisi (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999); John

Prinsip pertama menjamin kebebasan dasar yang sama bagi semua orang. Prinsip kedua mensyaratkan bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi hanya dapat dibenarkan apabila melekat pada jabatan yang terbuka bagi semua dalam persamaan kesempatan yang layak, dan memberi manfaat terbesar bagi anggota masyarakat yang paling kurang beruntung. Bagian terakhir inilah yang dikenal sebagai prinsip perbedaan (*difference principle*).

Relevansi Rawls bagi oportunitas tampak pada tiga hal. Pertama, selubung ketidaktahuan menguji netralitas diskresi: kebijakan mengesampingkan perkara hanya adil bila dapat diterima oleh seseorang yang tidak tahu apakah ia kelak menjadi pejabat yang diuntungkan atau warga yang dirugikan oleh korupsi. Kedua, prinsip perbedaan mengarahkan perhatian pada kelompok paling kurang beruntung, yang paling bergantung pada

Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement* (Cambridge, MA: Belknap Press, 2001).

layanan publik dan paling dirugikan ketika anggaran negara bocor. Dengan ukuran ini, diskresi penuntutan hanya sah bila hasil akhirnya, misalnya pemulihan aset dalam jumlah besar, benar-benar meningkatkan kondisi kelompok tersebut dan tidak memberi keistimewaan kepada pelaku berkuasa. Ketiga, Rawls menekankan syarat publisitas, yakni prinsip keadilan harus dapat diketahui dan dibenarkan secara terbuka.[79] Syarat ini menuntut agar alasan deponering dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, bukan disimpan sebagai rahasia kewenangan. Kritik Amartya Sen bahwa keadilan harus dinilai dari hasil nyata dalam kehidupan orang, bukan hanya dari institusi ideal, memperkaya pendekatan ini dengan perhatian pada konsekuensi konkret.[80] Perlu dicatat bahwa Rawls bertolak dari liberalisme politik, sedangkan Pancasila mengandung

[79]Rawls, *A Theory of Justice*, § 23; Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement*, § 23–25.

[80]Amartya Sen, *The Idea of Justice* (Cambridge, MA: Belknap Press, 2009).

corak kolektif dan religius; keduanya dipakai di sini secara saling melengkapi, bukan disamakan.

3. Keadilan Distributif dan Keadilan Restoratif

Keadilan distributif mengatur pembagian beban dan manfaat menurut ukuran yang layak, sedangkan keadilan korektif Aristoteles memulihkan keseimbangan yang rusak akibat perbuatan salah.[81] Dalam perkara korupsi, dimensi distributif tampak pada pertanyaan: siapa yang menanggung kerugian dan siapa yang menikmati hasil kejahatan? Penegakan hukum yang menghabiskan sumber daya besar untuk perkara dengan potensi pemulihan kecil, sementara perkara bernilai besar tidak tertangani, adalah ketidakadilan distributif dalam alokasi kapasitas penegakan hukum.

Keadilan restoratif berangkat dari pergeseran lensa: kejahatan dipandang sebagai pelanggaran terhadap manusia dan hubungan sosial, bukan sekadar

[81]Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, Buku V.

pelanggaran terhadap norma negara.[82] Tony Marshall mendefinisikannya sebagai proses di mana semua pihak yang berkepentingan atas suatu delik bersama-sama menentukan cara menangani akibat delik itu dan implikasinya di masa depan;[83] Braithwaite memadukannya dengan regulasi responsif yang menghendaki respons bertingkat sesuai sikap pelanggar.[84] Di Indonesia, Eva Achjani Zulfa mengaitkan pendekatan ini dengan pergeseran paradigma pemidanaan dari pembalasan menuju pemulihan.[85]

Penerapan pendekatan restoratif pada korupsi menghadapi kesulitan khas, sebab korban bersifat

[82]Howard Zehr, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice* (Scottdale, PA: Herald Press, 1990).

[83]Tony F. Marshall, *Restorative Justice: An Overview* (London: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 1999).

[84]John Braithwaite, *Restorative Justice and Responsive Regulation* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

[85]Eva Achjani Zulfa, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan* (Bandung: Lubuk Agung, 2011).

tersebar dan tidak hadir dalam pertemuan mediasi. Pemulihan dalam konteks ini harus dimaknai tiga lapis: pengembalian aset dan kerugian negara, pemulihan integritas institusi, serta peneguhan norma bahwa korupsi tidak ditoleransi. Risiko terbesarnya ialah degradasi menjadi "membeli kebebasan", yakni kemampuan membayar menggantikan pertanggungjawaban. Maka, keadilan restoratif dalam buku ini tidak dipakai untuk menggantikan pemidanaan, tetapi sebagai salah satu pertimbangan yang dikendalikan syarat ketat (pengakuan, pengembalian penuh, kerja sama, dan pengawasan) dalam rekonstruksi asas oportunitas.

C. Teori Sistem Hukum sebagai Middle Range Theory

1. Struktur, Substansi, dan Budaya Hukum

Lawrence M. Friedman memandang sistem hukum sebagai tiga komponen yang saling bergantung: struktur (institusi dan aparat yang menjalankan hukum), substansi (aturan, norma, dan pola perilaku yang nyata dalam sistem), serta budaya hukum (sikap, nilai, dan

harapan masyarakat terhadap hukum).[86] Friedman memakai gambaran mesin: struktur adalah mesinnya, substansi adalah apa yang dihasilkan, dan budaya hukum adalah orang yang memutuskan menghidupkan atau mematikan mesin itu. Dengan gambaran ini, perubahan norma tanpa memperhatikan kelembagaan dan budaya hampir selalu gagal. Pandangan senada dikemukakan Soerjono Soekanto yang mengidentifikasi faktor hukum, penegak hukum, sarana, masyarakat, dan kebudayaan sebagai penentu efektivitas penegakan hukum.[87]

Teori ini membantu membedah pengaturan oportunitas yang ada. Pada aspek substansi, kewenangan deponering hanya diatur dalam satu pasal dan penjelasannya, tanpa kriteria, prosedur, dan batas yang

[86]Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975); Lawrence M. Friedman, "Legal Culture and Social Development" (1969) 4 *Law & Society Review* 29.

[87]Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008).

rinci. Di sisi lain, Pasal 4 UU Tipikor menutup kemungkinan penghapusan pidana melalui pengembalian kerugian, dan Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 pada umumnya tidak dapat menjangkau korupsi karena membatasi tindak pidana yang diancam pidana minimum, padahal rumusan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor memuat pidana minimum. Pada aspek struktur, prinsip bahwa Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan (Pasal 2 ayat 3 UU Kejaksaan) menempatkan Jaksa Agung sebagai pemegang kendali penuntutan, sedangkan KPK memiliki kewenangan tersendiri berdasarkan UU No. 30 Tahun 2002 sebagaimana diubah dengan UU No. 19 Tahun 2019, sehingga koordinasi kewenangan penuntutan menjadi persoalan tersendiri. Pada aspek budaya hukum, kepercayaan publik terhadap aparat yang rendah membuat setiap diskresi dicurigai sebagai transaksi, sementara budaya birokrasi yang legalistik cenderung memilih jalan aman: menuntut semua perkara, atau tidak menggunakan diskresi sama sekali.

2. Sistem Hukum Pancasila yang Bersifat Prismatik

Konsep prismatik dipinjam dari Fred W. Riggs, yang menggambarkan masyarakat transisi sebagai prisma yang mengurai satu cahaya menjadi beragam spektrum, yakni perpaduan unsur tradisional dan modern.[88] Moh. Mahfud MD mengembangkannya dalam kajian politik hukum, menyebut bahwa hukum Indonesia bersifat prismatik: mengambil unsur-unsur baik dari paham individualisme-liberalisme dan kolektivisme-sosialisme, kemudian memadukannya dalam kerangka Pancasila.[89] Pada tataran negara hukum, ini berarti memadukan kepastian hukum ala *rechtsstaat* dengan keadilan substantif ala *rule of law*, serta menambahkan nilai gotong royong dan religiusitas yang khas Indonesia.

---

[88]Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* (Boston: Houghton Mifflin, 1964).

[89]Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009); Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2006).

Sifat prismatik menolak dua kutub ekstrem. Legalisme kaku, yang mewajibkan penuntutan atas semua perkara tanpa melihat manfaatnya, mengorbankan keadilan substantif. Sebaliknya, diskresi tanpa batas mengorbankan kepastian dan kesetaraan di hadapan hukum. Sistem hukum Pancasila menghendaki jalan tengah: fleksibilitas yang terikat norma, dan kepastian yang tidak menutup mata terhadap keadilan. Gagasan Hadjon bahwa peradilan adalah sarana terakhir dan Satjipto Rahardjo bahwa hukum harus berpihak pada manusia sama-sama menopang cara berpikir ini.

3. Relevansi bagi Pengaturan Oportunitas

Kerangka sistem hukum memberi tiga implikasi bagi rekonstruksi oportunitas. Pertama, pada tataran substansi, kewenangan harus dikonkretkan melalui kriteria kepentingan umum, jenis dan nilai perkara, syarat pemulihan, serta alasan tertulis yang dapat diuji. Kedua, pada tataran struktur, diperlukan mekanisme pengawasan dan pelibatan lembaga lain agar keputusan tidak bertumpu pada satu pejabat, misalnya melalui

pertimbangan lembaga terkait dan mekanisme koreksi. Ketiga, pada tataran budaya, transparansi dan akuntabilitas harus dibangun agar masyarakat memahami bahwa diskresi bukan pintu impunitas. Rekonstruksi yang hanya memperbaiki satu komponen, katakanlah menambah pasal tanpa membenahi lembaga dan kepercayaan publik, akan menghasilkan norma yang indah di atas kertas tetapi mandul dalam praktik.

D. Teori Tujuan Hukum sebagai Applied Theory

1. Kepastian, Keadilan, dan Kemanfaatan menurut Radbruch

Gustav Radbruch menyebut tiga nilai dasar hukum: keadilan (*Gerechtigkeit*), kemanfaatan atau kesesuaian tujuan (*Zweckmäßigkeit*), dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*).[90] Ketiganya saling melengkapi

[90]Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie* (1932), terj. Kurt Wilk dalam *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1950); Gustav Radbruch, "Five Minutes of Legal Philosophy" (2006) 26 *Oxford Journal of Legal Studies* 13, terj. Bonnie Litschewski Paulson dan Stanley L. Paulson.

sekaligus bertegangan. Keadilan menuntut perlakuan sama atas hal yang sama dan proporsional; kemanfaatan menanyakan apa yang paling sesuai dengan tujuan hukum, yang menurut Radbruch bergantung pada pandangan politik dan nilai yang dianut; sedangkan kepastian menuntut hukum yang positif, jelas, dan dapat diprediksi. Perlu dicatat bahwa *Zweckmäßigkeit* pada Radbruch lebih luas daripada utilitas dalam arti sempit, sebab ia terkait dengan tujuan yang hendak dicapai hukum dalam suatu tatanan nilai.

Setelah pengalaman rezim Nazi, Radbruch menyatakan bahwa dalam konflik biasa kepastian mendapat prioritas, tetapi ketika pertentangan antara hukum positif dan keadilan mencapai tingkat yang tidak tertahankan, hukum yang tidak adil harus mengalah pada keadilan, yang kemudian dikenal sebagai rumusan Radbruch.[91] Dalam konteks Indonesia, Achmad Ali

[91]Gustav Radbruch, "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law" (2006) 26 *Oxford Journal of Legal Studies* 1;

mengusulkan asas prioritas kasuistik, yakni urutan prioritas ketiga nilai tidak baku dan disesuaikan dengan kasus yang dihadapi.[92] Dengan kerangka ini, asas oportunitas dapat dibaca sebagai instrumen penyeimbang tegangan nilai: kepastian dijaga melalui kriteria dan prosedur tertulis, keadilan dijaga melalui pembatasan agar tidak ada keistimewaan, dan kemanfaatan dicapai melalui pemulihan yang nyata. Diskresi tanpa kriteria melanggar kepastian; penuntutan mekanis tanpa pertimbangan manfaat melukai kemanfaatan; dan kompromi yang menguntungkan pelaku berkuasa mencederai keadilan.

Robert Alexy, "A Defence of Radbruch's Formula" dalam David Dyzenhaus (ed.), *Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order* (Oxford: Hart Publishing, 1999); bandingkan H.L.A. Hart, "Positivism and the Separation of Law and Morals" (1958) 71 *Harvard Law Review* 593 dengan Lon L. Fuller, "Positivism and Fidelity to Law" (1958) 71 *Harvard Law Review* 630.

[92]Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)* (Jakarta: Kencana, 2009).

2. Negara Hukum Kesejahteraan (Welfare State)

Tujuan hukum tidak dapat dilepaskan dari tipe negara yang menjalankannya. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menetapkan tujuan negara untuk melindungi segenap bangsa dan memajukan kesejahteraan umum, dan Pasal 33 serta Pasal 34 meneguhkan peran negara dalam perekonomian dan jaminan sosial.[93] Dalam literatur, negara kesejahteraan lazim dikaitkan dengan peran negara menjamin standar hidup minimal dan memperluas hak sosial warga,[94] sedangkan Wolfgang Friedmann merinci fungsi negara modern sebagai penyedia layanan, pengatur, pelaku usaha, dan wasit.[95] Ide ini sejalan dengan gagasan hukum

---

[93]Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Kompas, 2010); lihat Pembukaan alinea keempat, Pasal 27 ayat (2), Pasal 33, dan Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945.

[94]T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class* (Cambridge: Cambridge University Press, 1950); Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press, 1990).

[95]Wolfgang Friedmann, *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy* (London: Stevens & Sons, 1971).

sebagai sarana pembangunan dan pembaruan masyarakat.

Hubungannya dengan korupsi bersifat langsung: setiap rupiah yang bocor berarti berkurangnya kapasitas negara menjalankan fungsi kesejahteraannya. Dalam negara kesejahteraan, ukuran keberhasilan penegakan hukum anti-korupsi tidak hanya berapa banyak pelaku dipidana, tetapi juga seberapa besar kerugian negara dapat dipulihkan dan seberapa kuat layanan publik terlindungi. Karena itu, asas oportunitas yang dirancang dengan baik dapat menjadi perangkat kesejahteraan: ia memungkinkan negara mengalokasikan kapasitas penuntutan untuk perkara yang paling merusak dan mengoptimalkan pemulihan aset. Namun, karena negara kesejahteraan sekaligus negara hukum, pemulihan tidak boleh ditebus dengan melepaskan prinsip kepastian dan persamaan di hadapan hukum. Keseimbangan inilah yang menjadi tolok ukur utama bagi rekonstruksi yang diajukan.

BAB 3
JEJAK SEJARAH DAN STRATEGI PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA

Asas oportunitas tidak lahir di ruang hampa. Ia berada di dalam lanskap kebijakan antikorupsi yang dibentuk oleh sejarah panjang pergantian rezim, perubahan undang-undang, dan pergulatan antara pendekatan penal dan nonpenal. Bab ini menelusuri lanskap tersebut dalam tiga langkah: sejarah pengaturan hukum pidana korupsi sejak masa kolonial hingga era reformasi; dominasi pendekatan penal beserta batas-batasnya; dan pendekatan nonpenal, khususnya pencegahan dan pemulihan aset. Tesis yang diajukan sederhana tetapi berimplikasi besar: setiap rezim cenderung menjawab korupsi dengan menambah instrumen pemidanaan dan kelembagaan, sementara pencegahan dan pemulihan kerugian tertinggal. Hasilnya

tampak pada data persepsi publik. Skor Indonesia dalam *Corruption Perceptions Index* Transparency International pada 2025 berada di angka 34 dengan peringkat 109, turun dari skor 37 dan peringkat 99 pada tahun sebelumnya, dan masih di bawah skor tertinggi 40 yang dicapai pada 2019.[96] Kesenjangan antara kerasnya ancaman pidana dan lemahnya hasil inilah yang membuka ruang bagi rekonstruksi asas oportunitas.

A. Sejarah Pengaturan Hukum Pidana Korupsi

1. Periode Kolonial dan Awal Kemerdekaan

Korupsi di Nusantara jauh lebih tua daripada hukum pidana korupsi. Syed Hussein Alatas menunjukkan bahwa penyalahgunaan jabatan untuk keuntungan pribadi telah menyertai hampir semua bentuk kekuasaan, termasuk pada masa kerajaan dan

[96]Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2025* (Berlin: Transparency International, 2026); angka Indonesia sebagaimana diumumkan Transparency International Indonesia dalam peluncuran CPI 2025 pada 10 Februari 2026.

kompeni.[97] Kebangkrutan VOC pada 1799, yang oleh banyak sejarawan dikaitkan antara lain dengan praktik korupsi para pegawainya, kerap dijadikan pelajaran klasik tentang bagaimana korupsi menggerogoti institusi. Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, perbuatan yang kini kita sebut korupsi tidak dirumuskan sebagai kategori delik tersendiri, melainkan tersebar dalam *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch-Indië* (berlaku sejak 1918), yakni dalam kejahatan jabatan, penyuapan (Pasal 209, 210, 418, 419, 420), penggelapan oleh pejabat, dan kecurangan dalam pemborongan.[98]

Setelah kemerdekaan, KUHP warisan kolonial tetap dipakai berdasarkan asas peralihan, sementara perhatian terhadap korupsi baru menguat pada akhir 1950-an.

---

[97]Syed Hussein Alatas, *Sosiologi Korupsi: Sebuah Penjelajahan dengan Data Kontemporer* (Jakarta: LP3ES, 1987); Syed Hussein Alatas, *Corruption: Its Nature, Causes and Functions* (Aldershot: Avebury, 1990).

[98]Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005); Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia: Masalah dan Pemecahannya* (Jakarta: Gramedia, 1991).

Dalam situasi keadaan darurat perang (*staat van oorlog en beleg*), Penguasa Militer dan kemudian Penguasa Perang Pusat Angkatan Darat menerbitkan peraturan-peraturan khusus, antara lain Peraturan Penguasa Militer No. PRT/PM/06/1957 dan Peraturan Penguasa Perang Pusat No. PRT/PEPERPU/013/1958, yang untuk pertama kalinya memakai istilah "perbuatan korupsi" dan membedakan korupsi pidana dari korupsi lainnya.[99] Dua ciri penting patut dicatat. Pertama, instrumen antikorupsi lahir dari situasi darurat dan dari tangan aparat militer, bukan dari pembahasan legislatif yang terbuka. Kedua, orientasinya sejak awal bersifat represif dan administratif, yakni pengusutan dan penyitaan harta, bukan pencegahan.

[99]Lihat uraian historis dalam Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*; tentang peran militer dalam politik pada periode ini, lihat Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1978).

2. Perpu 24/1960 dan UU 3/1971

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 24 Prp Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi merupakan upaya pertama menyatukan pengaturan korupsi dalam satu instrumen yang berlaku nasional. Perpu ini menempatkan sebagai korupsi baik perbuatan melawan hukum yang memperkaya diri dan merugikan keuangan negara atau daerah, maupun penyalahgunaan jabatan, ditambah beberapa pasal KUHP tentang suap dan kejahatan jabatan.[100] Pada periode ini muncul pula badan-badan ad hoc, seperti Panitia Retooling Aparatur Negara (Paran) pada 1959 dan Operasi Budhi pada 1963, yang pola kerjanya cenderung bergantung pada figur dan dinamika politik, sehingga tidak bertahan lama.

Perpu itu digantikan oleh UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pada

[100]Perpu No. 24 Prp Tahun 1960, kemudian ditetapkan sebagai undang-undang melalui UU No. 1 Tahun 1961; lihat pula Hamzah, *Korupsi di Indonesia*.

masa Orde Baru. Undang-undang ini memperluas pengertian pegawai negeri, merumuskan korupsi sebagai perbuatan melawan hukum yang memperkaya diri atau orang lain dan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan atau *dapat* merugikan keuangan atau perekonomian negara, serta menyatakan penyalahgunaan kewenangan sebagai bentuk korupsi. Ia juga menambahkan pidana tambahan berupa perampasan barang dan pembayaran uang pengganti.[101] Rumusan "dapat merugikan" menjadikan delik ini bersifat formil, sehingga penuntutan tidak perlu menunggu kerugian terbukti nyata, suatu ciri yang bertahan hingga hampir lima puluh tahun kemudian. Pada tataran kelembagaan, rezim ini melahirkan sejumlah satuan tugas, seperti Tim Pemberantasan Korupsi (1967), Komisi Empat (1970), dan Operasi Tertib (Opstib, 1977). Namun, ketiadaan lembaga independen

[101]UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 1 dan Pasal 34; lihat Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*.

yang permanen, kuatnya relasi kekuasaan antara penegak hukum dan elite politik-bisnis, serta budaya patronase membuat korupsi tumbuh bersama pembangunan. Ross McLeod menyebut sistem ini sebagai "korupsi kelas yang lebih baik", yakni korupsi yang terkoordinasi dan relatif dapat diprediksi, sehingga tidak langsung menghentikan pertumbuhan ekonomi.[102]

3. Era Reformasi: UU 31/1999 jo. UU 20/2001

Runtuhnya Orde Baru pada 1998 membuka babak baru. Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme serta UU No. 28 Tahun 1999 meletakkan landasan politik, disusul oleh UU No. 31 Tahun 1999 yang menggantikan UU No. 3 Tahun 1971 dan UU No. 20 Tahun 2001 yang mengubahnya. Pembaruan penting mencakup pengakuan korporasi sebagai subjek hukum pidana, penetapan pidana

[102]Ross H. McLeod, "Soeharto's Indonesia: A Better Class of Corruption" (2000) 7(1) *Agenda* 99.

minimum khusus, ancaman pidana mati dalam keadaan tertentu (Pasal 2 ayat 2), pembuktian terbalik yang terbatas (Pasal 37 dan Pasal 37A), pengaturan gratifikasi (Pasal 12B dan Pasal 12C), serta pengaturan perampasan harta yang belum didakwakan (Pasal 38B).[103]

Reformasi juga ditandai oleh lompatan kelembagaan. UU No. 30 Tahun 2002 membentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga independen dengan kewenangan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, serta Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Setelah Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 012-016-019/PUU-IV/2006 menyatakan dasar hukum pengadilan khusus itu bertentangan dengan konstitusi dan memberi tenggat pembentukan undang-undang baru, lahirlah UU No. 46 Tahun 2009

[103]UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001; lihat Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi: Aspek Nasional dan Aspek Internasional* (Bandung: Mandar Maju, 2004).

tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Di tingkat internasional, Indonesia meratifikasi UNCAC dengan UU No. 7 Tahun 2006, dan di tingkat domestik melengkapi perangkat hukumnya dengan UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Penilaian akademik atas era ini cenderung ambivalen: capaian penindakan KPK dan Pengadilan Tipikor diakui, tetapi para pengamat mencatat pula serangan balik terhadap lembaga tersebut dan fluktuasi kinerja pengadilan di daerah.[104] Perubahan terbaru ialah UU No. 19 Tahun 2019 yang mengubah UU KPK, antara lain dengan membentuk Dewan Pengawas dan memberikan kewenangan penghentian penyidikan

[104]Simon Butt, *Corruption and Law in Indonesia* (London: Routledge, 2012); Simon Butt, "Anti-Corruption Reform in Indonesia: An Obituary?" (2011) 47(3) *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 381; Simon Butt dan Sofie Arjon Schütte, "Assessing Judicial Performance in Indonesia: The Court for Corruption Crimes" (2014) 62 *Crime, Law and Social Change* 603; Sofie Arjon Schütte, "Against the Odds: Anti-Corruption Reform in Indonesia" (2012) 32(1) *Public Administration and Development* 38.

dan penuntutan. Pendukung revisi menilai perubahan itu memperkuat akuntabilitas dan kepastian hukum, sedangkan pengkritik menilainya mengurangi independensi lembaga; Transparency International Indonesia, misalnya, mengaitkan penurunan skor CPI 2025 dengan melemahnya independensi KPK. Sementara itu, KUHP Nasional (UU No. 1 Tahun 2023) memuat pula delik korupsi inti dalam Pasal 603 dan Pasal 604, sehingga hubungan antara KUHP dan UU Tipikor perlu dicermati secara terpisah.

4. Politik Hukum dan Konfigurasi Kekuasaan (Mahfud MD)

Rangkaian perubahan di atas dapat dibaca dengan kacamata politik hukum Moh. Mahfud MD. Dalam kajiannya, Mahfud menguji hipotesis bahwa konfigurasi politik menentukan karakter produk hukum: konfigurasi politik yang demokratis cenderung melahirkan produk hukum responsif atau populistik, sedangkan konfigurasi yang otoriter cenderung melahirkan produk hukum

konservatif, ortodoks, atau elitis.[105] Dengan hipotesis ini, perjalanan pengaturan korupsi dapat dipetakan sebagai berikut.

[105]Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009); karya ini bertolak dari disertasi Mahfud, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Produk Hukum di Indonesia* (Universitas Gadjah Mada, 1993), dan dari tipologi hukum represif, otonom, dan responsif dalam Nonet dan Selznick, *Law and Society in Transition*.

Periode	Instrumen utama	Konfigurasi politik	Karak
Demokrasi Terpimpin (1959–1965)	Perpu 24/1960; Paran; Operasi Budhi	Kekuasaan terpusat pada eksekutif dan militer	Repres bergan
Orde Baru (1966–1998)	UU 3/1971; Opstib; satuan tugas	Otoriter-birokratik dengan stabilitas dan pembangunan sebagai ideologi	Forma lemba
Reformasi (1998–2019)	UU 31/1999 jo. 20/2001; UU KPK 2002; UNCAC; UU TPPU	Demokratisasi dengan desentralisasi dan oligarki yang bertahan	Respo dan ke merata
Pasca-2019	UU 19/2019; KUHP Nasional; RUU Perampasan Aset	Kompetisi politik dengan koalisi besar dan kontestasi lembaga	Diperd pengu atau p indepe

Pemetaan ini perlu dibaca dengan hati-hati. Mahfud sendiri menegaskan bahwa hubungan antara

politik dan hukum tidak sepenuhnya deterministik, sebab hukum juga dapat membatasi politik. Studi tentang demokratisasi Indonesia menambahkan nuansa penting: prosedur demokratis dapat berjalan berdampingan dengan penguasaan lembaga-lembaga oleh jaringan oligarki, sehingga norma yang tampak responsif belum tentu berjalan responsif.[106] Bagi buku ini, kesimpulannya jelas: pengaturan oportunitas dalam perkara korupsi tidak boleh dibaca sebagai persoalan teknis-yuridis semata, tetapi sebagai produk dan sekaligus penentu keseimbangan kekuasaan antara Kejaksaan, KPK, pembentuk undang-undang, dan masyarakat sipil.

B. Pendekatan Penal dalam Pemberantasan Korupsi

1. Dominasi Pemidanaan dan Efek Jera

Kebijakan hukum pidana atau *penal policy* adalah upaya rasional menanggulangi kejahatan dengan sarana

[106]Richard Robison dan Vedi R. Hadiz, *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets* (London: RoutledgeCurzon, 2004); Marcus Mietzner, *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia* (Singapore: NUS Press, 2013).

pidana, mulai dari penetapan perbuatan yang dilarang, penentuan sanksi, hingga pelaksanaannya.[107] Dalam pemberantasan korupsi di Indonesia, pendekatan ini dominan, baik secara normatif maupun institusional. Kejahatan ini dikonstruksikan sebagai kejahatan luar biasa, ancaman pidananya diperberat melalui pidana minimum khusus, pidana seumur hidup, hingga pidana mati, dan lembaga baru dibangun terutama untuk penindakan. Logika di baliknya adalah teori penjeraan klasik dari Beccaria dan Bentham, yang kemudian dirumuskan secara ekonomis oleh Gary Becker: calon pelaku menimbang keuntungan dari kejahatan terhadap hasil kali peluang tertangkap dan beratnya hukuman.[108]

[107]Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Jakarta: Kencana, 2008); Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana* (Bandung: Alumni, 1992).

[108]Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene* (1764); Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789); Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An

Bukti empiris menunjukkan bahwa logika itu tidak boleh dibaca secara sederhana. Tinjauan Daniel Nagin menyimpulkan bahwa kepastian tertangkap jauh lebih berpengaruh terhadap perilaku daripada beratnya hukuman, sedangkan penelitian Robinson dan Darley menemukan bahwa banyak calon pelaku tidak mengetahui aturan dan ancaman pidana yang berlaku sehingga ancaman yang berat belum tentu tertangkap oleh kalkulasi mereka.[109] Pada konteks korupsi, Robert Klitgaard merumuskan bahwa korupsi bertambah ketika monopoli dan diskresi besar, sementara akuntabilitas lemah (C = M + D – A), sehingga pemidanaan semata tidak mengubah struktur insentif.[110] Pengalaman Indonesia

---

Economic Approach" (1968) 76 *Journal of Political Economy* 169.

[109]Daniel S. Nagin, "Deterrence in the Twenty-First Century" (2013) 42 *Crime and Justice* 199; Paul H. Robinson dan John M. Darley, "Does Criminal Law Deter? A Behavioural Science Investigation" (2004) 24 *Oxford Journal of Legal Studies* 173.

[110]Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988); Susan Rose-Ackerman,

sejalan dengan temuan tersebut. Ancaman pidana telah berulang kali diperberat, pidana mati dicantumkan meskipun nyaris tidak pernah dijatuhkan, namun laporan pemantauan ICW secara konsisten mencatat kecenderungan vonis yang relatif ringan dan pemulihan kerugian yang jauh di bawah nilai kerugian, sementara skor persepsi korupsi belum membaik secara berkelanjutan.[111] Efek jera yang dijanjikan pendekatan penal dengan demikian lebih bergantung pada kepastian dan kecepatan penegakan serta pemulihan hasil kejahatan daripada pada berat ancaman semata.

2. Rumusan Delik dalam UU Tipikor

Rumusan delik dalam UU Tipikor oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dikelompokkan ke dalam tujuh jenis: kerugian keuangan negara, suap-menyuap,

Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

[111]Indonesia Corruption Watch, *Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi* (Jakarta: ICW, terbitan tahunan).

penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, dan gratifikasi.[112] Inti dari seluruh rumusan itu adalah Pasal 2 ayat (1), yang memidana setiap orang yang secara melawan hukum memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi sehingga merugikan keuangan atau perekonomian negara (penjara 4 hingga 20 tahun dan denda Rp200 juta hingga Rp1 miliar), dan Pasal 3, yang memidana penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, atau sarana karena jabatan dengan akibat yang sama (penjara 1 hingga 20 tahun dan denda Rp50 juta hingga Rp1 miliar). Kelompok suap (Pasal 5, 6, 11, dan 12) dan gratifikasi (Pasal 12B) tidak mensyaratkan kerugian negara.

Tiga persoalan konseptual muncul dari rumusan ini. Pertama, unsur melawan hukum. Penjelasan Pasal 2

[112]Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami untuk Membasmi: Buku Saku untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: KPK, 2006).

ayat (1) semula memasukkan sifat melawan hukum materiil, tetapi Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 003/PUU-IV/2006 menyatakannya bertentangan dengan asas kepastian hukum (*lex certa*), sehingga ukuran melawan hukum kembali pada hukum tertulis. Kedua, unsur kerugian negara. Putusan No. 25/PUU-XIV/2016 yang menghapus kata "dapat" menggeser Pasal 2 dan Pasal 3 menjadi delik materiil, sehingga kerugian negara harus nyata dan dihitung. Ketiga, tumpang tindih dengan hukum administrasi: Pasal 3 sering dipakai pada keputusan kebijakan yang secara administratif dapat dipersoalkan, sehingga muncul kekhawatiran akan kriminalisasi kebijakan. Undang-undang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014) dan Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2015 merespons kekhawatiran itu dengan memberi pengadilan tata usaha negara kewenangan menilai unsur penyalahgunaan wewenang. Selain itu, KUHP Nasional merumuskan ulang delik inti dalam Pasal 603 dan Pasal 604 dengan ancaman minimum yang lebih rendah menurut UU No. 1 Tahun

2023, sehingga pilihan norma yang berlaku untuk perkara tertentu perlu diuji berdasarkan asas peralihan.[113]

3. Hukum Pidana sebagai Ultimum Remedium dan Kenyataannya

Dalam doktrin, hukum pidana dipandang sebagai *ultimum remedium*, yakni sarana terakhir setelah sarana lain dinilai tidak memadai. Sudarto menegaskan bahwa penggunaan pidana harus memperhatikan tujuan, kerugian yang ditimbulkan, dan biaya serta hasilnya, sementara Herbert Packer mengingatkan bahwa sanksi pidana pada saat yang sama merupakan penjamin sekaligus pengancam utama kebebasan manusia, sehingga penggunaannya harus dibatasi.[114] Dengan

---

[113]Putusan MK No. 003/PUU-IV/2006; Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016; UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

[114]Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 1977); Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat* (Bandung: Sinar Baru, 1983); Herbert L. Packer,

ukuran itu, korupsi di Indonesia menampilkan paradoks: pidana diperlakukan sebagai *primum remedium*. Karena korupsi dikategorikan kejahatan luar biasa, jalur pidana dipilih lebih dulu dan jalur administratif atau perdata kerap dipandang sebagai kelonggaran.

Paradoks itu paling jelas pada Pasal 4 UU Tipikor, yang menyatakan bahwa pengembalian kerugian negara tidak menghapus dipidananya pelaku. Di sisi lain, UU Administrasi Pemerintahan mewajibkan pejabat menyelesaikan pengembalian kerugian dalam waktu singkat apabila pengawasan aparat internal menemukan kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara, dan UU Keuangan Negara serta Perbendaharaan Negara mengenal tuntutan ganti rugi terhadap pegawai.[115] Dua jalur itu tidak sepenuhnya selaras, dan

The Limits of the Criminal Sanction (Stanford: Stanford University Press, 1968).

[115]UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 20; UU No. 17 Tahun 2003 tentang

batas antara kesalahan administratif dan tindak pidana korupsi sering ditentukan oleh penegak hukum pada kasus per kasus. Di sinilah kenyataan bertemu dengan teori: tanpa kriteria yang jelas, ultimum remedium berubah menjadi slogan, dan setiap keputusan untuk menuntut atau tidak menuntut menjadi diskresi yang tertutup. Persoalan inilah yang hendak dijawab dengan merekonstruksi asas oportunitas.

Dimensi kelembagaan memperlihatkan hal yang sama. Penuntutan perkara korupsi terbagi antara Kejaksaan dan KPK, dan KPK diberi tugas koordinasi dan supervisi terhadap instansi lain yang menangani korupsi (Pasal 6 UU No. 30 Tahun 2002). Pembagian ini menghasilkan kompetisi sekaligus keragaman standar: kriteria memilih perkara, ambang kerugian, dan sikap terhadap pengembalian kerugian tidak seragam, padahal diskresi pada akhirnya selalu ada, baik secara terbuka

Keuangan Negara, Pasal 59; UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 62–63.

maupun terselubung, pada pilihan perkara mana yang diprioritaskan.[116] Diskresi yang tidak diakui sebagai diskresi lebih berbahaya daripada diskresi yang diatur, sebab ia tidak dapat dikendalikan oleh kriteria, prosedur, maupun pengawasan.

C. Pendekatan Nonpenal dan Pemulihan Aset

1. Pencegahan dan Perbaikan Tata Kelola

Dalam kerangka Hoefnagels, kebijakan kriminal terdiri atas penerapan hukum pidana, pencegahan tanpa pidana, serta pengaruh terhadap pandangan masyarakat tentang kejahatan dan pemidanaan melalui media massa.[117] Pendekatan nonpenal bekerja pada akar masalah, yakni mengurangi monopoli dan diskresi serta menambah transparansi dan akuntabilitas sebagaimana

---

[116]Simon Butt, *Corruption and Law in Indonesia* (London: Routledge, 2012); lihat juga Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005).

[117]G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology: An Inversion of the Concept of Crime* (Deventer: Kluwer, 1973); lihat juga Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*.

tersirat dalam rumus Klitgaard. Jeremy Pope dari Transparency International menawarkan gambaran sistem integritas nasional yang menempatkan pilar-pilar seperti lembaga pengawas, pengadilan, parlemen, media, masyarakat sipil, dan sektor swasta dalam satu bangunan,[118] sedangkan UNCAC mengatur langkah pencegahan secara khusus dalam Bab II.

Di Indonesia, pendekatan ini diwujudkan antara lain melalui kewajiban pelaporan harta kekayaan penyelenggara negara (LHKPN) berdasarkan UU No. 28 Tahun 1999, kewajiban melaporkan gratifikasi dalam tiga puluh hari kerja kepada KPK agar tidak dianggap suap (Pasal 12C), perlindungan saksi dan pelapor, reformasi birokrasi, sistem pengadaan elektronik, serta Strategi Nasional Pencegahan Korupsi berdasarkan Perpres No.

[118]Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (Berlin: Transparency International, 2000).

54 Tahun 2018.[119] Kajian atas pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa pendekatan pencegahan sering berjalan lebih lambat dan kurang terlihat daripada penindakan, serta amat bergantung pada kemauan politik dan konsistensi pelaksanaan di tingkat kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah.[120] Dengan kata lain, pendekatan nonpenal bukan alternatif yang gratis. Ia menuntut investasi kelembagaan jangka panjang yang hasilnya tidak segera tampak sebagai statistik penindakan.

[119]UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, Pasal 12B–12C; UU No. 13 Tahun 2006 jo. UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban; Perpres No. 54 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi; United Nations Convention against Corruption (2003), Chapter II.

[120]Schütte, "Against the Odds"; Butt, *Corruption and Law in Indonesia*.

2. Uang Pengganti dan Perampasan Aset

Pemulihan aset merupakan jembatan antara pendekatan penal dan nonpenal. Instrumen yang tersedia dalam UU Tipikor mencakup pidana tambahan berupa perampasan barang, pembayaran uang pengganti sebesar harta yang diperoleh dari korupsi, penutupan perusahaan, dan pencabutan hak (Pasal 18 ayat 1). Jika terpidana tidak membayar uang pengganti dalam satu bulan setelah putusan berkekuatan hukum tetap, harta bendanya dapat disita dan dilelang, dan apabila tidak mencukupi ia dikenai pidana penjara pengganti yang tidak melebihi ancaman maksimum pidana pokoknya (Pasal 18 ayat 2 dan 3); Peraturan Mahkamah Agung No. 5 Tahun 2014 mengatur pedoman penjatuhannya.[121] Selain jalur pidana, undang-undang membuka gugatan perdata terhadap kerugian negara (Pasal 32 hingga Pasal

[121]UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, Pasal 18; Peraturan Mahkamah Agung No. 5 Tahun 2014 tentang Pidana Tambahan Uang Pengganti dalam Tindak Pidana Korupsi.

34, termasuk terhadap ahli waris tersangka atau terdakwa yang meninggal), perampasan barang yang telah disita ketika terdakwa meninggal sebelum putusan (Pasal 38 ayat 5), perampasan harta yang belum didakwakan bila terdakwa tidak dapat membuktikan asal-usulnya (Pasal 38B), serta gugatan perdata atas harta yang diketahui setelah putusan (Pasal 38C). UU Tindak Pidana Pencucian Uang dan Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2013 menambahkan mekanisme penanganan harta kekayaan yang diduga berasal dari tindak pidana.[122]

Meski perangkatnya cukup beragam, hasilnya jauh dari memadai. Pidana penjara pengganti membuka pilihan rasional bagi pelaku: membayar sebesar nilai kerugian atau menjalani tambahan pidana yang terbatas.

[122]UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang; Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyelesaian Permohonan Penanganan Harta Kekayaan dalam Tindak Pidana Pencucian Uang atau Tindak Pidana Lain.

Dalam praktik, ketika harta telah disembunyikan melalui nama pihak ketiga, perusahaan fiktif, atau yurisdiksi asing, pelaku dapat memilih tambahan pidana ketimbang mengembalikan hasil kejahatan. Pelacakan, penyitaan, pengelolaan, dan pelelangan aset juga menuntut kapasitas yang besar. Pedoman internasional tentang pemulihan aset menegaskan bahwa pemulihan efektif membutuhkan perencanaan sejak awal penyidikan, kerja sama lintas yurisdiksi, dan perangkat pembekuan yang cepat.[123] Karena itu, nilai ekonomi dari penghentian penuntutan harus dibandingkan secara cermat dengan nilai pemulihan yang benar-benar dapat dicapai melalui jalur pemidanaan.

[123]Jean-Pierre Brun et al., *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners* (Washington, DC: World Bank/StAR, 2011); lihat juga ICW, *Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi*, yang memperlihatkan selisih besar antara kerugian negara dan uang pengganti.

3. Wacana RUU Perampasan Aset Tindak Pidana

Kelemahan jalur pemulihan di atas mendorong gagasan undang-undang khusus perampasan aset. Intinya adalah memungkinkan negara merampas aset yang berasal dari atau digunakan untuk tindak pidana, termasuk tanpa menunggu putusan pemidanaan terhadap pelaku (*non-conviction based asset forfeiture*, NCB), misalnya ketika pelaku meninggal, melarikan diri, atau tidak diketahui. Gagasan ini sejalan dengan UNCAC yang meminta negara pihak mempertimbangkan perampasan tanpa pemidanaan dalam keadaan tersebut,[124] dan dengan praktik di berbagai negara, seperti pemulihan perdata dalam *Proceeds of Crime Act 2002* di Inggris yang kemudian dilengkapi *unexplained*

[124]United Nations Convention against Corruption (2003), Art. 54(1)(c); Theodore S. Greenberg et al., *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture* (Washington, DC: World Bank, 2009).

wealth order.[125] Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa dalam perkara *Gogitidze v. Georgia* (2015) menilai bahwa perampasan perdata atas aset yang diduga berasal dari kejahatan pada prinsipnya dapat sejalan dengan perlindungan hak, sepanjang terdapat jaminan prosedural yang memadai.[126]

Perjalanan RUU ini di Indonesia panjang. Naskah akademik dan rancangannya telah disusun sejak lebih dari satu dekade lalu oleh PPATK bersama pemerintah, tetapi tak kunjung menjadi undang-undang; Presiden menyampaikan surat presiden kepada DPR pada 2023 tanpa pembahasan yang berarti. Baru pada 23 September 2025 DPR memasukkan RUU Perampasan Aset ke dalam

[125]Proceeds of Crime Act 2002 (UK), Part 5; Criminal Finances Act 2017 (UK), yang memperkenalkan *unexplained wealth orders*.

[126]*Gogitidze and Others v. Georgia*, European Court of Human Rights, Application No. 36862/05, putusan 12 Mei 2015.

Program Legislasi Nasional Prioritas 2025–2026.[127] Hingga pertengahan Oktober 2026, RUU tersebut dibahas di Komisi III, dan pimpinan DPR menyatakan target pengesahan paling lambat 15 Desember 2026.[128] Pada saat yang sama, terdapat kritik masyarakat sipil. Transparency International Indonesia menyoroti bahwa rancangan versi DPR belum dipublikasikan dan menduga ruang lingkup NCB dipersempit karena objek aset dikaitkan dengan pelaku tindak pidana; di sisi lain, anggota Komisi III menekankan perlunya perlindungan pihak ketiga yang beritikad baik dan menegaskan bahwa undang-undang ini tidak boleh menjadi alat

[127]DPR RI, "Paripurna Tetapkan RUU Perampasan Aset Masuk Bersama 51 RUU Prioritas Prolegnas 2025–2026 Lainnya," dpr.go.id, 23 September 2025.

[128]DPR RI, "Tegaskan Komitmen DPR, Puan Optimis RUU Perampasan Aset Tuntas di Desember 2026," dpr.go.id, 27 Agustus 2026; DPR RI, "Komisi III Kebut Pembahasan RUU Perampasan Aset, Targetkan Selesai Desember 2026," dpr.go.id, 2026.

kekuasaan.[129] Karena status rancangan ini dapat berubah, bagian ini perlu diperbarui menjelang naik cetak.

Bagi argumen buku ini, wacana perampasan aset memiliki dua makna. *Pertama*, ia memperlihatkan bahwa ruang pemulihan di luar pemidanaan sedang dibuka secara legislatif, sehingga rekonstruksi oportunitas harus dirumuskan dalam relasi yang jelas dengan instrumen tersebut. Diskresi untuk tidak menuntut tanpa instrumen pemulihan yang kuat berisiko menjadi impunitas tanpa pemulihan; sebaliknya, instrumen perampasan yang kuat tanpa kontrol berisiko menjadi alat kekuasaan. *Kedua*, perdebatan tentang NCB memperlihatkan titik ketegangan yang sama dengan oportunitas: bagaimana

[129]Transparency International Indonesia, "RUU Perampasan Aset Dikebut dalam Ruang Gelap: Draf Tertutup, Substansinya Berpotensi Melemahkan," ti.or.id, 2026; DPR RI, "Pengesahan RUU Perampasan Aset di Desember 2026 Telah Diperhitungkan secara Matang," emedia.dpr.go.id, 27 Agustus 2026.

menyeimbangkan efektivitas pemulihan dan jaminan prosedural. Bab-bab berikutnya menjawab ketegangan itu dengan merumuskan asas oportunitas yang bersyarat, terukur, dan akuntabel, sehingga kemanfaatan hukum tercapai tanpa mengorbankan kepastian dan keadilan.

4. Sintesis: Dari Strategi Terpecah ke Strategi Terpadu

Uraian dalam bab ini memperlihatkan bahwa strategi pemberantasan korupsi di Indonesia selama ini bersifat terpecah. Penindakan, pencegahan, dan pemulihan aset dijalankan oleh lembaga yang berbeda, dengan indikator yang berbeda, dan sering dengan logika yang saling bertabrakan: Pasal 4 UU Tipikor memperlakukan pengembalian kerugian sebagai hal yang tidak menghapus pidana, sementara UU Administrasi Pemerintahan mendorong pengembalian segera; KPK dan Kejaksaan menjalankan kewenangan penuntutan secara paralel; dan wacana perampasan aset berjalan terpisah dari perdebatan tentang diskresi penuntutan. Barda Nawawi Arief menegaskan perlunya

kebijakan kriminal yang integral, yakni keterpaduan antara sarana penal dan nonpenal serta antara kebijakan kriminal dan kebijakan sosial.[130] UNCAC pun tidak berhenti pada penindakan: ia memadukan pencegahan, kriminalisasi, kerja sama internasional, dan pengembalian aset sebagai satu kesatuan, dan meminta agar diskresi penuntutan dijalankan untuk memaksimalkan efektivitas penegakan hukum dengan memperhatikan kebutuhan menimbulkan efek jera (Pasal 30 ayat 3).[131]

Dalam kerangka sintesis ini, asas oportunitas bukan sekadar pengecualian atas asas legalitas. Ia dapat dipahami sebagai titik temu: tempat tujuan pemulihan, daya cegah, dan efisiensi penegakan hukum diuji dalam

[130]Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Jakarta: Kencana, 2008); Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2002).

[131]United Nations Convention against Corruption (2003), Art. 30(3).

keputusan konkret untuk menuntut atau tidak menuntut. Karena itu, bab berikutnya memeriksa secara lebih rinci bagaimana asas oportunitas dan deponering diatur dan dipraktikkan, sebelum bab-bab selanjutnya merumuskan rekonstruksinya.

BAB 4
KEMANFAATAN HUKUM DAN ASAS OPORTUNITAS DALAM KEBIJAKAN HUKUM PIDANA

Bab ini menempatkan kemanfaatan hukum sebagai poros teoretik bagi rekonstruksi asas oportunitas. Pertanyaan yang hendak dijawab adalah mengapa kewenangan penuntut umum untuk tidak menuntut suatu perkara demi kepentingan umum dapat dibenarkan secara filosofis, bagaimana kewenangan itu diposisikan terhadap kepastian dan keadilan, dan di mana ia berdiri dalam hubungannya dengan asas legalitas. Pembahasan bergerak dari landasan konseptual kemanfaatan (utilitarianisme Bentham, rekayasa sosial Pound, dan analisis ekonomi Posner), menuju persoalan keseimbangan nilai-nilai dasar hukum, dan ditutup dengan pemetaan hubungan asas legalitas dan oportunitas dalam perbandingan sistem civil law dan common law.

A. Makna Kemanfaatan dalam Hukum Pidana

Gustav Radbruch merumuskan tiga nilai dasar yang menopang hukum, yakni keadilan (*Gerechtigkeit*), kemanfaatan atau kesesuaian tujuan (*Zweckmäßigkeit*), dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*).[132] Dalam konteks Indonesia, ketiganya lazim dikutip melalui Sudikno Mertokusumo dan Satjipto Rahardjo, yang sama-sama menegaskan bahwa hukum dibuat untuk manusia sehingga pelaksanaannya harus membawa manfaat bagi masyarakat dan tidak berhenti pada penerapan teks.[133] Dalam hukum pidana, kemanfaatan bukan sekadar nilai pelengkap. Ia menentukan mengapa negara berhak menjatuhkan penderitaan kepada warga negaranya, dan

---

[132]Gustav Radbruch, "Legal Philosophy," dalam *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*, terj. Kurt Wilk (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1950), bagian tentang ide hukum. Lihat pula Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie*, ed. Ralf Dreier dan Stanley L. Paulson (Heidelberg: C.F. Müller, 2003).

[133]Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2005), bagian tentang tujuan hukum; Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), bab tentang tujuan dan fungsi hukum.

oleh karena itu menjadi tolok ukur utama setiap kebijakan kriminal, termasuk kebijakan untuk tidak menuntut.

Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) pada hakikatnya adalah usaha rasional untuk menanggulangi kejahatan dengan sarana pidana, dan rasionalitas itu selalu diukur dari tujuan yang hendak dicapai, yaitu perlindungan masyarakat dan kesejahteraan sosial.[134] Pembaruan hukum pidana nasional menegaskan arah itu. Pasal 51 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana menempatkan pencegahan, pemasyarakatan, penyelesaian konflik, dan pemulihan keseimbangan sebagai tujuan pemidanaan, dan bukan pembalasan semata. Tujuan yang berorientasi

[134]Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Jakarta: Kencana, 2008), bab tentang pendekatan kebijakan; Marc Ancel, *Social Defence: A Modern Approach to Criminal Problems* (London: Routledge & Kegan Paul, 1965).

pada dampak inilah yang membuka ruang konseptual bagi oportunitas.[135]

1. Utilitarianisme Jeremy Bentham

Fondasi paling klasik kemanfaatan dalam hukum pidana diletakkan Jeremy Bentham. Prinsip kegunaan (*principle of utility*) menilai setiap tindakan, termasuk tindakan pemerintah, dari kecenderungannya menambah atau mengurangi kebahagiaan pihak yang terkena dampaknya.[136] Bagi Bentham, pidana adalah kejahatan (*evil*) karena ia mendatangkan penderitaan, sehingga hanya dapat dibenarkan sejauh mencegah kejahatan yang lebih besar.[137] Dari premis ini, Bentham

---

[135]Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 51 dan Pasal 54 (berlaku sejak 2 Januari 2026).

[136]Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, ed. J.H. Burns dan H.L.A. Hart (Oxford: Clarendon Press, 1996 [1789]), Bab I.

[137]Ibid., Bab XIII. Lihat pula H.L.A. Hart, *Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law* (Oxford: Clarendon Press, 1968), bab tentang prolegomenon prinsip-prinsip pemidanaan.

menyusun daftar keadaan ketika pidana tidak layak dijatuhkan (*cases unmeet for punishment*): bila pidana tidak berdasar (*groundless*), tidak efektif (*inefficacious*), tidak menguntungkan (*unprofitable*) karena biayanya melebihi manfaatnya, atau tidak perlu (*needless*) karena tujuannya dapat dicapai dengan cara yang lebih murah.[138]

Kriteria *unprofitable* dan *needless* secara langsung berhubungan dengan oportunitas. Penuntut umum yang mengesampingkan perkara karena penuntutan akan lebih banyak merugikan kepentingan masyarakat daripada menguntungkannya sebenarnya sedang menerapkan nalar Benthamian, yakni membandingkan penderitaan yang ditimbulkan proses pidana (bagi terdakwa, korban, dan negara) dengan manfaat pencegahan yang diperoleh. Dengan demikian, oportunitas bukan penyimpangan dari rasionalitas

[138]Bentham, *Introduction*, Bab XIII, "Cases Unmeet for Punishment."

hukum pidana, melainkan konsekuensi dari rasionalitas itu sendiri.

Namun utilitarianisme menghadapi kritik serius. John Rawls menilai bahwa utilitarianisme gagal memperlakukan perbedaan antarpribadi secara sungguh-sungguh karena kepentingan individu dapat dikorbankan demi agregat kepuasan.[139] Kaum retributivis seperti Immanuel Kant menegaskan bahwa manusia tidak boleh diperlakukan semata-mata sebagai sarana,[140] sedangkan Hart mengusulkan pemisahan antara tujuan umum yang membenarkan pemidanaan dan prinsip-prinsip distribusinya yang menuntut keadilan dalam penerapan.[141] Implikasinya bagi rekonstruksi asas oportunitas jelas: kemanfaatan

[139]John Rawls, *A Theory of Justice*, rev. ed. (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999), bagian tentang utilitarianisme klasik.

[140]Immanuel Kant, *The Metaphysics of Morals*, ed. Mary Gregor (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), bagian tentang hak menghukum.

[141]Hart, *Punishment and Responsibility*, bab I.

menjadi alasan untuk tidak menuntut, tetapi tidak boleh menjadi alasan untuk menuntut siapa pun yang dianggap berguna untuk dikorbankan. Kemanfaatan bekerja sebagai pertimbangan yang meringankan dan membatasi penggunaan kekuasaan pidana, dan tidak sebagai lisensi untuk memperluasnya.

2. Hukum sebagai Alat Rekayasa Sosial (Roscoe Pound)

Roscoe Pound menggeser pertanyaan kemanfaatan dari kalkulus kenikmatan individu ke fungsi sosial hukum. Dalam sociological jurisprudence, hukum dipahami sebagai institusi sosial yang dapat disempurnakan melalui upaya manusia untuk menemukan cara-cara terbaik memenuhi kebutuhan sosial, dan tugas ahli hukum adalah melakukan "rekayasa" (*social engineering*) yang menghasilkan pemenuhan kepentingan dengan friksi dan pemborosan seminimal mungkin.[142] Pound mengklasifikasikan

[142]Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law*, rev. ed. (New Haven: Yale University Press, 1954), bab

kepentingan ke dalam kepentingan individu, kepentingan publik, dan kepentingan sosial, lalu menuntut agar pengadilan dan pembentuk hukum menimbang kepentingan-kepentingan itu secara terbuka.[143]

Di Indonesia, gagasan ini diadaptasi Mochtar Kusumaatmadja menjadi teori hukum pembangunan, yang memandang hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan karenanya harus dikelola untuk mengarahkan perubahan secara tertib.[144] Satjipto Rahardjo selanjutnya memperdalamnya melalui hukum progresif yang menolak pembacaan hukum secara mekanis dan menuntut aparatur hukum berpikir tentang manusia dan keadaan yang dilayaninya.[145] Dalam

tentang tujuan hukum; Roscoe Pound, *Social Control through Law* (New Haven: Yale University Press, 1942).

[143]Roscoe Pound, "A Survey of Social Interests," *Harvard Law Review* 57, no. 1 (1943): 1-39.

[144]Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2002), bab tentang fungsi dan perkembangan hukum.

[145]Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesis Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

kerangka ini, penuntut umum bukan sekadar "corong undang-undang", melainkan pengelola kepentingan publik yang wajib memastikan bahwa penggunaan hukum pidana menghasilkan efek sosial yang dikehendaki.

Rekayasa sosial tentu mengandung risiko: siapa yang menentukan kepentingan sosial yang harus diprioritaskan? Di sinilah teori Pound menyumbangkan satu pelajaran penting bagi oportunitas, yaitu bahwa penimbangan kepentingan harus dilakukan secara terbuka, berdasarkan kriteria yang dapat diuji, dan tidak secara intuitif oleh pejabat tertentu. Rumusan "kepentingan umum" dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan perlu dibaca dalam semangat itu, yakni sebagai kepentingan sosial yang harus dipertanggungjawabkan.[146]

[146]Indonesia, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 35 huruf c dan penjelasannya, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021.

3. Analisis Ekonomi Hukum (Richard A. Posner)

Analisis ekonomi hukum membawa kemanfaatan ke dalam bahasa efisiensi. Gary Becker menunjukkan bahwa pelaku kejahatan dapat dipandang sebagai aktor rasional yang membandingkan keuntungan dan risiko hukuman, sehingga kebijakan pidana optimal adalah yang meminimalkan total kerugian sosial, yaitu kerugian akibat kejahatan ditambah biaya penegakan dan pemidanaan.[147] Richard A. Posner mengembangkan pendekatan ini dalam teori ekonomi hukum pidana: hukum pidana berfungsi mencegah perilaku yang menyimpang dari mekanisme pasar (*market bypassing*), dan sanksi harus dirancang agar mencapai efek jera dengan biaya sosial terendah.[148]

---

[147]Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy* 76, no. 2 (1968): 169-217.

[148]Richard A. Posner, "An Economic Theory of the Criminal Law," *Columbia Law Review* 85, no. 6 (1985): 1193-1231; Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, 9th ed. (New York: Wolters Kluwer, 2014), bab tentang hukum pidana dan penegakan hukum.

Bagi oportunitas, pendekatan Posner relevan karena sumber daya penuntutan bersifat terbatas. Setiap perkara yang dilimpahkan ke pengadilan menyerap waktu penuntut, hakim, dan fasilitas pemasyarakatan, sehingga keputusan menuntut perkara bernilai kecil berarti mengurangi kapasitas negara menangani perkara yang lebih serius. Studi perbandingan tentang sistem peradilan pidana yang kelebihan beban menunjukkan bahwa pelepasan perkara secara selektif, baik dengan atau tanpa syarat, menjadi respons yang hampir universal.[149] Kerangka ekonomi juga membantu menjelaskan pemidanaan yang tidak efisien, misalnya pemenjaraan pelaku tindak pidana ringan yang justru meningkatkan biaya negara dan memperbesar peluang residivisme.

Meskipun demikian, analisis ekonomi tidak boleh menjadi satu-satunya ukuran. Ronald Dworkin

[149]Jörg-Martin Jehle dan Marianne Wade (eds.), *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems: The Rise of Prosecutorial Power across Europe* (Berlin: Springer, 2006).

mengkritik efisiensi (*wealth maximization*) sebagai nilai yang tidak dapat berdiri sendiri sebagai dasar moral putusan hukum,[150] dan Louis Kaplow serta Steven Shavell menunjukkan bahwa pendekatan kesejahteraan murni dapat bertentangan dengan intuisi keadilan yang sah.[151] Dalam rekonstruksi yang diajukan buku ini, analisis biaya-manfaat diperlakukan sebagai alat uji (*test*) dan bukan sebagai norma pengganti: ia membantu menyaring perkara yang layak dikesampingkan, tetapi putusan akhir tetap harus melewati uji keadilan dan akuntabilitas.

B. Keseimbangan Kepastian, Keadilan, dan Kemanfaatan

1. Prioritas Nilai ketika Ketiganya Berbenturan

Ketiga nilai dasar hukum tidak selalu bergerak seirama. Kepastian menuntut norma yang jelas dan diterapkan secara konsisten, keadilan menuntut

[150]Ronald Dworkin, "Is Wealth a Value?," *Journal of Legal Studies* 9, no. 2 (1980): 191-226.

[151]Louis Kaplow dan Steven Shavell, "Fairness versus Welfare," *Harvard Law Review* 114, no. 4 (2001): 961-1388.

penyesuaian dengan kekhasan kasus, sedangkan kemanfaatan menuntut orientasi pada akibat. Radbruch sendiri mengakui ketegangan ini dan, pada awalnya, cenderung memberi bobot besar pada kepastian hukum. Pengalaman rezim Nazi mendorongnya merumuskan apa yang kemudian dikenal sebagai Formula Radbruch: hukum positif yang ketidakadilannya mencapai tingkat tak tertahankan harus mengalah kepada keadilan.[152] Robert Alexy mengembangkan argumen itu sebagai *argument from injustice*, dan menyediakan perangkat pembobotan (*balancing*) untuk menimbang prinsip-prinsip yang berbenturan.[153]

---

[152]Gustav Radbruch, "Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht" (1946), dalam *Süddeutsche Juristen-Zeitung* 1 (1946): 105-108; terjemahan Inggris oleh Bonnie Litschewski Paulson dan Stanley L. Paulson, "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law," *Oxford Journal of Legal Studies* 26, no. 1 (2006): 1-11.

[153]Robert Alexy, *The Argument from Injustice: A Reply to Legal Positivism*, terj. Bonnie Litschewski Paulson dan Stanley L. Paulson (Oxford: Clarendon Press, 2002); Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, terj. Julian Rivers (Oxford:

Di Indonesia, Achmad Ali menawarkan pendekatan "asas prioritas kasuistik" sebagai alternatif dari urutan baku nilai yang dianut Radbruch: prioritas ditentukan menurut kasus yang dihadapi, dan tidak berlaku mutlak untuk semua perkara.[154] Pembaruan hukum pidana nasional mengambil sikap normatif yang sejalan: Pasal 53 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 mewajibkan hakim menegakkan hukum dan keadilan, dan jika terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hakim wajib mengutamakan keadilan.[155] Kemanfaatan tidak disebut eksplisit dalam ketentuan itu, tetapi ia hadir melalui tujuan dan pedoman pemidanaan yang berorientasi pada dampak.

Oxford University Press, 2002), bab tentang prinsip dan pembobotan.

[154]Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis* (Jakarta: Chandra Pratama / Gunung Agung, 1996); lihat edisi lanjutan (Jakarta: Kencana, 2009), bagian tentang tujuan hukum.

[155]Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023, Pasal 53 ayat (1) dan (2).

Atas dasar tersebut, buku ini mengajukan model prioritas kontekstual terukur. Pertama, kepastian hukum merupakan titik berangkat (*default*), karena kekuasaan pidana yang tidak terprediksi adalah ancaman paling nyata bagi kebebasan warga.[156] Kedua, penyimpangan atas kepastian demi kemanfaatan hanya sah bila ditopang dasar hukum yang jelas, kriteria objektif, alasan tertulis, dan mekanisme pengawasan. Ketiga, keadilan berfungsi sebagai batas luar: kemanfaatan tidak boleh dipakai untuk membenarkan perlakuan yang secara nyata tidak adil, baik terhadap korban maupun terhadap tersangka lain yang berada dalam situasi serupa. Dengan model ini, benturan nilai tidak diselesaikan dengan hierarki kaku, tetapi dengan prosedur pertimbangan yang dapat diperiksa, sejalan dengan gagasan pembobotan Alexy.

[156]Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, rev. ed. (New Haven: Yale University Press, 1969), bab II tentang delapan jalan kegagalan membuat hukum.

2. Kemanfaatan dalam Penyelesaian Perkara Korupsi

Perkara korupsi adalah ujian terberat bagi argumen kemanfaatan karena di sana kepentingan pemulihan keuangan negara, efek jera, dan integritas institusi bertemu sekaligus. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 secara tegas menyatakan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana korupsi, kecuali sebagai faktor yang meringankan.[157] Pilihan pembentuk undang-undang ini mencerminkan kekhawatiran bahwa penyelesaian di luar pengadilan akan menjadikan korupsi sebagai pelanggaran yang "dapat dibeli", sehingga melemahkan prevensi umum.

Pada saat yang sama, Konvensi PBB Menentang Korupsi (UNCAC), yang telah diratifikasi melalui Undang-

[157]Indonesia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 4. Perhatikan pula bahwa Pasal 2 dan Pasal 3 memuat ancaman pidana minimum khusus.

Undang Nomor 7 Tahun 2006, meminta negara pihak mengupayakan agar kewenangan diskresi dalam penuntutan dijalankan untuk memaksimalkan efektivitas penegakan hukum atas tindak pidana korupsi, dengan memperhatikan kebutuhan untuk mencegah kejahatan tersebut.[158] Artinya, standar internasional tidak menolak diskresi penuntutan, tetapi mengikatnya pada tolok ukur efektivitas dan efek jera. Pergeseran penekanan dari pemidanaan semata ke pemulihan aset, yang juga menjadi agenda UNCAC, memperkuat argumen bahwa ukuran keberhasilan penanganan korupsi tidak boleh dihitung semata dari jumlah terpidana.[159]

[158]United Nations Convention against Corruption (2003), Article 30 paragraph 3; diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention against Corruption, 2003*.

[159]Ibid., Chapter V (Asset Recovery). Lihat juga Theodore S. Greenberg et al., *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture* (Washington, D.C.: World Bank / StAR, 2009).

Dalam kerangka kemanfaatan, setidaknya terdapat empat pertimbangan yang harus ditimbang. Pertama, nilai pemulihan: pada perkara tertentu pengembalian aset secara cepat memberi manfaat lebih besar bagi negara dibanding proses pidana yang panjang dan mahal. Kedua, nilai pencegahan: pengesampingan perkara korupsi berisiko mengirim sinyal permisif sehingga harus dibatasi ketat. Ketiga, nilai efisiensi: perkara dengan kerugian sangat kecil atau berakar pada kesalahan administratif kerap menghabiskan sumber daya yang tidak sebanding. Keempat, risiko penyalahgunaan: diskresi pada perkara korupsi paling rentan terhadap intervensi politik dan transaksi, sehingga akuntabilitasnya harus paling kuat. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016 mengubah rumusan delik dalam Pasal 2 dan Pasal 3 menjadi delik materiil dengan menghapus kata "dapat" pada unsur kerugian keuangan negara, sehingga kerugian nyata menjadi pertimbangan sentral dan

memperkuat kerangka penilaian manfaat-kerugian dalam penanganan perkara.[160]

Praktik pengesampingan perkara untuk kepentingan umum (deponering) yang paling banyak diperdebatkan di ranah korupsi dan penegakan hukum pada umumnya adalah pengesampingan perkara dua pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi pada 2016, yang memperlihatkan bahwa tanpa kriteria baku, diskresi mudah dibaca sebagai keputusan politik.[161]] Karena itu, penerapan oportunitas pada perkara korupsi dalam buku ini diposisikan secara sangat terbatas: tidak untuk korupsi skala besar atau korupsi yang melibatkan

[160]Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 (dibacakan 25 Januari 2017) mengenai pengujian Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

[161]Lihat pemberitaan dan analisis atas deponering perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto oleh Jaksa Agung pada Maret 2016, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016 tentang pengujian penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan. [Penulis perlu melengkapi dengan sumber primer dan rujukan terlampir.

penyalahgunaan jabatan secara sistematis, dan hanya dapat dipertimbangkan pada perkara dengan kerugian kecil, itikad baik yang dapat dibuktikan, dan pemulihan kerugian secara penuh, disertai persetujuan berjenjang serta pengawasan eksternal. Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif pada dasarnya tidak dirancang untuk perkara semacam ini, antara lain karena tindak pidana yang diancam pidana minimum dikecualikan, sehingga diperlukan kerangka tersendiri yang lebih ketat.[162]

C. Asas Legalitas dan Asas Oportunitas

1. Titik Tolak Masing-masing Asas

Asas legalitas berakar pada pemikiran Paul Johann Anselm von Feuerbach, yang merumuskan adagium *nullum crimen, nulla poena sine lege* sebagai jaminan

[162]Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, ketentuan mengenai syarat dan pengecualian (penulis perlu memverifikasi pasal yang berlaku pada saat penerbitan buku).

bahwa warga hanya dapat dipidana berdasarkan undang-undang yang telah ada sebelumnya.[163] Titik tolaknya adalah pembatasan kekuasaan negara dan perlindungan kebebasan individu, dan dalam hukum nasional ia dituangkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023. Di bidang acara pidana, legalitas juga dipahami sebagai kewajiban menuntut (*Legalitätsprinzip*): bila terdapat bukti permulaan yang cukup, penuntut umum wajib menuntut tanpa mempertimbangkan akibat di luar hukum.

Asas oportunitas bertitik tolak dari sebaliknya, yakni pengakuan bahwa penuntutan adalah alat kebijakan. Rumusan klasik dalam literatur Indonesia menyatakan bahwa oportunitas adalah asas yang memberikan wewenang kepada penuntut umum untuk menuntut atau tidak menuntut, dengan atau tanpa syarat,

[163]Paul Johann Anselm von Feuerbach, *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen Peinlichen Rechts* (Giessen: Georg Friedrich Heyer, 1801); lihat juga Jerome Hall, *General Principles of Criminal Law*, 2nd ed. (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1960), bab tentang prinsip legalitas.

seseorang atau korporasi yang telah mewujudkan delik demi kepentingan umum.[164] Dasar positifnya dalam hukum Indonesia terletak pada kewenangan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, yang dalam penjelasannya dimaknai sebagai kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.[165] Marwan Effendy menekankan bahwa kewenangan ini melekat pada fungsi Kejaksaan sebagai pengendali perkara (*dominus litis*) dan karenanya harus

[164]Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), bagian tentang asas oportunitas, yang mengutip rumusan A.Z. Abidin Farid; lihat juga Andi Hamzah, *Pengantar dalam Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984).

[165]Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 35 huruf c dan penjelasannya (diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021). Lihat juga Penjelasan Pasal 77 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, yang mengecualikan pengesampingan perkara dari objek praperadilan.

digunakan secara hati-hati, selektif, dan bertanggung jawab.[166]

Perlu dicatat bahwa dalam rumusan positif saat ini, kewenangan mengesampingkan perkara bersifat terpusat pada Jaksa Agung. Mahkamah Konstitusi menegaskan konstitusionalitas kewenangan itu sekaligus menekankan perlunya memperhatikan saran dan pendapat badan kekuasaan negara yang berhubungan dengan perkara tersebut.[167] Bab selanjutnya akan menguraikan bahwa sentralisasi ini, bila tidak disertai kriteria dan mekanisme kontrol, justru membatasi kemanfaatan karena menghalangi penggunaan

[166]Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), bagian tentang asas oportunitas dan kewenangan mengesampingkan perkara.

[167]Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016. Penulis perlu memeriksa amar dan pertimbangan putusan untuk kutipan yang presisi. Perkembangan pengaturan setelah pembaruan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana juga perlu diverifikasi pada saat naskah difinalisasi.

oportunitas pada perkara-perkara kecil yang tersebar di tingkat daerah.

2. Hubungan Komplementer, bukan Dikotomis

Pandangan yang menempatkan legalitas dan oportunitas sebagai dua kutub yang saling meniadakan tidak tepat, baik secara konseptual maupun empiris. Secara konseptual, legalitas dan oportunitas menjawab pertanyaan yang berbeda. Legalitas menjawab *apakah* suatu perbuatan dapat dipidana (kriminalisasi dan batas kewenangan negara), sedangkan oportunitas menjawab *apakah* dan *bagaimana* kewenangan itu digunakan dalam kasus konkret (alokasi penegakan hukum). Kerangka Herbert Packer tentang model *crime control* dan *due process* menunjukkan bahwa sistem peradilan pidana yang sehat selalu mengandung tegangan antara efisiensi dan jaminan prosedural, dan keduanya hanya dapat dikelola, bukan dihapuskan.[168]

[168]Herbert L. Packer, *The Limits of the Criminal Sanction* (Stanford: Stanford University Press, 1968), Bagian II.

Kenneth Culp Davis dalam *Discretionary Justice* menunjukkan bahwa diskresi yang tidak dapat dihindari harus dibatasi (*confined*), disusun (*structured*), dan diawasi (*checked*), dengan menetapkan standar tertulis, aturan, dan prosedur yang transparan.[169] Dworkin menggambarkan diskresi sebagai ruang kosong di tengah sabuk pembatas, yang hanya ada sejauh ditentukan oleh standar yang mengelilinginya.[170] Kedua pandangan itu menegaskan bahwa oportunitas yang sahih adalah oportunitas yang "terikat" oleh hukum. Legalitas berperan sebagai pintu masuk sekaligus pagar: ia menentukan perkara apa yang bisa diajukan dan syarat apa yang harus dipenuhi sebelum diskresi digunakan. Tanpa legalitas, oportunitas berubah menjadi kesewenang-wenangan, dan tanpa oportunitas, legalitas

[169]Kenneth Culp Davis, *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969), bab I dan bab III.

[170]Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977), bab 2 dan bab 4.

menjadi kaku sehingga justru melahirkan ketidakadilan dan pemborosan sumber daya.

Konsekuensi praktisnya, rekonstruksi asas oportunitas dalam buku ini tidak bermaksud memperluas kekuasaan penuntut umum, melainkan mengubah diskresi yang selama ini bersifat tertutup menjadi diskresi terstruktur. Ia mensyaratkan tiga hal: kriteria normatif yang eksplisit, alasan tertulis yang dapat diakses untuk diuji, dan kontrol yang efektif dari lembaga lain. Pendekatan ini juga sejalan dengan Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan yang dibaca secara sistematis bersama tujuan pemidanaan dalam Pasal 51 KUHP baru, sehingga oportunitas dipahami sebagai bagian dari kebijakan kriminal yang terpadu dan bukan pengecualian yang bersifat insidental.

3. Oportunitas di Negara Civil Law dan Common Law

Tradisi civil law pada dasarnya berangkat dari legalitas, tetapi hampir semua negara di dalamnya mengenal pelunakan melalui oportunitas. Belanda, yang

sistemnya diwarisi Indonesia, secara terbuka menganut asas oportunitas: Pasal 167 dan Pasal 242 *Wetboek van Strafvordering* memberi Openbaar Ministerie kewenangan tidak menuntut berdasarkan kepentingan umum (*beleidssepot*), selain penghentian karena alasan teknis hukum (*technisch sepot*), dan kewenangan ini diatur lebih jauh melalui pedoman penuntutan serta penyelesaian bersyarat (*transactie*).[171] Jerman dikenal sebagai penganut legalitas ketat (§152 ayat (2) StPO), tetapi §153 dan §153a StPO memungkinkan penghentian perkara ringan, termasuk dengan syarat, atas persetujuan pengadilan dalam hal tertentu, sehingga dalam praktik legalitas Jerman "dilunakkan" oleh oportunitas yang terstruktur.[172] Prancis menempatkan

[171]Wetboek van Strafvordering (Belanda), Pasal 167, Pasal 242, dan Pasal 74 Wetboek van Strafrecht; lihat Peter J.P. Tak, *The Dutch Criminal Justice System: Organization and Operation*, 2nd ed. (The Hague: WODC / Boom Juridische Uitgevers, 2008), bab tentang penuntutan.

[172]Strafprozeßordnung (Jerman), §152 ayat (2), §153, dan §153a; John H. Langbein, "Controlling Prosecutorial Discretion in Germany," *University of Chicago Law Review* 41,

opportunité des poursuites pada jaksa (*procureur de la République*) yang menilai tindak lanjut atas laporan, dengan *classement sans suite* sebagai instrumen utama dan alternatif penuntutan berbasis kesepakatan.[173] Jepang, yang mengambil model Eropa kontinental, memberi jaksa kewenangan penundaan penuntutan (*kiso yuyo*) berdasarkan watak pelaku, keadaan perbuatan, dan situasi setelah perbuatan.[174]

Dalam tradisi common law, diskresi penuntutan diakui sebagai bagian inheren dari fungsi jaksa, dan bukan pengecualian dari kewajiban menuntut. Di Inggris,

---

no. 3 (1974): 439-467; John H. Langbein, "Land Without Plea Bargaining: How the Germans Do It," *Michigan Law Review* 78, no. 2 (1979): 204-225.

[173]Code de procédure pénale (Prancis), Pasal 40 dan Pasal 41-1; lihat Jacqueline Hodgson, *French Criminal Justice: A Comparative Account of the Investigation and Prosecution of Crime in France* (Oxford: Hart Publishing, 2005).

[174]Code of Criminal Procedure of Japan (Act No. 131 of 1948), Pasal 248; lihat Daniel H. Foote, "The Benevolent Paternalism of Japanese Criminal Justice," *California Law Review* 80, no. 2 (1992): 317-390.

doktrin Shawcross (1951) menegaskan bahwa tidak pernah ada aturan bahwa setiap dugaan tindak pidana harus otomatis dituntut, dan pedoman *Code for Crown Prosecutors* menerapkan dua tahap uji: kecukupan bukti (*evidential stage*) dan kepentingan umum (*public interest stage*).[175] Amerika Serikat memberikan diskresi yang lebih luas lagi, yang oleh Mahkamah Agung diakui dengan kontrol terbatas (selective prosecution baru dapat dipersoalkan bila terbukti didasarkan pada alasan diskriminatif),[176] dan kritik Angela Davis menunjukkan bahwa kekuasaan penuntut yang nyaris tanpa kontrol justru melahirkan ketimpangan.[177] Kedua negara juga

[175]Crown Prosecution Service, *The Code for Crown Prosecutors* (edisi terbaru, tersedia di laman resmi CPS); Sir Hartley Shawcross, pernyataan di House of Commons, 29 Januari 1951 (Hansard), yang menjadi rujukan doktrin Shawcross; lihat juga Andrew Ashworth dan Mike Redmayne, *The Criminal Process*, 4th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2010), bab tentang keputusan menuntut.

[176]Wayte v. United States, 470 U.S. 598 (1985); Bordenkircher v. Hayes, 434 U.S. 357 (1978).

[177]Angela J. Davis, *Arbitrary Justice: The Power of the American Prosecutor* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

mengembangkan penyelesaian bersyarat yang berorientasi manfaat, termasuk *deferred prosecution agreements* terutama untuk kejahatan korporasi dan korupsi.[178]

Tradisi / Negara	**Titik tolak**	**Bentuk kelonggaran / diskresi**	**Mekanisme kontrol**
Belanda (civil law)	Oportunitas terbuka	Beleidssepot, transactie, pedoman penuntutan	Pedoman OM, keberatan pihak berkepentingan, pengawasan Menteri

[178]Crime and Courts Act 2013 (Inggris), Schedule 17, mengenai *Deferred Prosecution Agreements*; untuk praktik Amerika Serikat, lihat Brandon L. Garrett, *Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2014).

Tradisi / Negara	Titik tolak	Bentuk kelonggaran / diskresi	Mekanisme kontrol
Jerman (civil law)	Legalitas ketat	Penghentian perkara ringan (§153, §153a StPO)	Persetujuan pengadilan pada kasus tertentu, upaya kontrol atas putusan tidak menuntut
Prancis, Jepang (civil law)	Oportunitas terbatas	Classement sans suite; kiso yuyo	Hierarki kejaksaan, kontrol korban, lembaga peninjau (Jepang)
Inggris, AS (common law)	Diskresi inheren	Uji kepentingan umum; DPA; plea bargaining	Pedoman tertulis; judicial review terbatas

Tabel 4.1. Perbandingan kerangka diskresi penuntutan (disusun penulis berdasarkan sumber yang dirujuk).

Perbandingan ini menghasilkan tiga pelajaran bagi Indonesia. Pertama, kesenjangan antara "legalitas" dan

"oportunitas" jauh lebih sempit daripada yang dibayangkan, karena sistem yang paling legalistik pun mengakui pelunakan atas dasar manfaat. Kedua, perbedaan sesungguhnya terletak pada *struktur kontrol*: Jerman dan Belanda mengikat diskresi dengan pedoman publik dan, di Jerman, dengan persetujuan yudisial, sedangkan Inggris mengikatnya melalui kode tertulis yang dapat diuji. Ketiga, praktik Amerika Serikat memperingatkan bahwa diskresi tanpa transparansi menghasilkan ketimpangan. Indonesia dengan demikian berada pada titik yang menarik: ia memiliki dasar normatif oportunitas yang kuat, namun belum memiliki struktur kontrol yang setara dengan negara-negara tersebut. Kekosongan inilah yang menjadi sasaran rekonstruksi pada bab-bab berikutnya.

Kemanfaatan hukum memiliki landasan filosofis yang kokoh, mulai dari kalkulus penderitaan Bentham, fungsi sosial hukum menurut Pound, hingga pertimbangan sumber daya ala Posner, tetapi sekaligus memerlukan pembatas dari keadilan dan kepastian.

Dalam kerangka keseimbangan nilai, asas oportunitas tidak seharusnya dipahami sebagai penyimpangan dari asas legalitas, melainkan sebagai diskresi terikat yang bekerja di dalam ruang yang dibuka dan dibatasi oleh legalitas. Perkara korupsi menjadi lokus ujian yang paling keras, sebab di sana manfaat pemulihan dan efisiensi harus ditimbang dengan efek jera dan risiko penyalahgunaan. Perbandingan dengan negara civil law dan common law memperlihatkan bahwa kunci legitimasi oportunitas adalah struktur kontrolnya. Temuan-temuan ini menjadi fondasi bagi pembahasan pada bab berikutnya mengenai rumusan kriteria, prosedur, dan pengawasan oportunitas yang direkonstruksi.

BAB 5
PENGATURAN ASAS OPORTUNITAS DALAM PERKARA KORUPSI DI INDONESIA

Bab sebelumnya meletakkan kemanfaatan hukum sebagai landasan teoretik oportunitas. Bab ini beralih dari tataran filosofis ke tataran positif dengan satu pertanyaan utama: bagaimana hukum Indonesia saat ini mengatur asas oportunitas, khususnya dalam penanganan perkara korupsi? Analisis dilakukan dengan metode penelitian hukum normatif terhadap tiga lapis norma, yaitu norma kelembagaan (undang-undang Kejaksaan), norma acara (KUHAP dan pembaruannya), dan norma materiil-khusus (Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi), kemudian diuji kesesuaiannya dengan KUHP baru dan pedoman internal Kejaksaan. Kerangka penilaiannya meminjam pandangan Lawrence M. Friedman bahwa sistem hukum terdiri atas substansi, struktur, dan budaya hukum; ketidakselarasan pada

tingkat substansi hampir selalu menjalar ke tingkat struktur dan praktik.[179]

A. Landasan Normatif Asas Oportunitas

1. Dari UU 15/1961 hingga UU 11/2021

Asas oportunitas dalam hukum Indonesia tidak lahir dari kekosongan. Sebagai bagian dari warisan sistem kolonial Belanda, asas ini diterima dalam doktrin dan praktik penuntutan sejak masa berlakunya *Herziene Inlandsch Reglement* (HIR), sekalipun belum selalu dirumuskan dalam teks undang-undang.[180] Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia menempatkan Kejaksaan sebagai alat negara penegak hukum dan penuntut umum, dan dalam kerangka itu

[179]Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), bab I.

[180]Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), bagian tentang asas oportunitas; Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), bab tentang sejarah dan asas-asas Kejaksaan.

diskresi penuntutan dipahami sebagai bagian dari kewenangan jaksa, tetapi belum dirumuskan sebagai kewenangan eksplisit Jaksa Agung.[181]

Perumusan eksplisit baru hadir dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang pada Pasal 32 huruf c memberikan kepada Jaksa Agung tugas dan wewenang untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.[182] Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 mempertahankan rumusan tersebut pada Pasal 35 huruf c, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 yang mengubahnya tidak menghapus kewenangan itu.[183]

---

[181]Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia (dicabut dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991). Penulis perlu memverifikasi ketentuan dan penjelasan yang secara khusus memuat gagasan pengesampingan perkara dalam undang-undang ini.

[182]Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 32 huruf c.

[183]Indonesia, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 35 huruf c;

Perubahan 2021 justru memperkuat konteks kelembagaannya: Jaksa Agung bertugas menetapkan dan mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan, serta Kejaksaan diberi kewenangan di bidang pemulihan aset berupa penelusuran, perampasan, dan pengembalian perolehan tindak pidana kepada negara, korban, atau yang berhak.[184] Dua penguatan ini penting bagi rekonstruksi: Kejaksaan secara normatif telah diposisikan sebagai pengendali kebijakan perkara (*dominus litis*) sekaligus pengelola pemulihan aset, namun instrumen pengesampingan perkara sebagai penghubung keduanya belum dikembangkan.

Pola perkembangan tersebut dapat dibaca secara kritis. Dalam lima dekade, teks kewenangan oportunitas hampir tidak berubah, padahal fungsi Kejaksaan, kompleksitas tindak pidana, dan tuntutan pemulihan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, Pasal 35 ayat (1) huruf c.

[184]Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, Pasal 35 ayat (1) huruf a dan Pasal 30A.

telah berubah signifikan. Dalam kerangka Philippe Nonet dan Philip Selznick, hukum yang statis menghadapi perubahan sosial akan bergerak ke arah hukum yang represif atau otonom dan gagal menjadi hukum yang responsif.[185] Ketentuan yang hanya menyebut "kepentingan umum" tanpa kriteria operasional mencerminkan kondisi itu: norma tetap ada, tetapi tidak berkembang menjadi kebijakan.

2. Pasal 35 Huruf c dan Penjelasan "Kepentingan Umum"

Pasal 35 ayat (1) huruf c memberi Jaksa Agung wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Penjelasannya merumuskan kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas, dengan catatan bahwa pelaksanaannya memperhatikan saran dan pendapat badan-badan kekuasaan negara yang berhubungan

[185]Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978), bab tentang hukum responsif.

dengan masalah tersebut.[186] Dari rumusan ini terlihat tiga persoalan. Pertama, definisi bersifat sirkular karena "kepentingan umum" dijelaskan dengan "kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat", tanpa indikator yang dapat diuji. Kedua, kewenangan bersifat tersentralisasi pada Jaksa Agung sehingga jaksa pada tingkat penuntutan tidak memiliki jalur resmi untuk menggunakannya. Ketiga, tidak ada kewajiban menuliskan pertimbangan secara terbuka maupun mekanisme keberatan yang efektif.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 29/PUU-XIV/2016 menolak permohonan pengujian penjelasan pasal tersebut dan menegaskan bahwa kewenangan itu tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.[187] Putusan ini mengesahkan

[186]Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Penulis perlu memverifikasi redaksi penjelasan setelah perubahan oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021.

[187]Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Penjelasan Pasal 35 huruf c

keberadaan oportunitas, tetapi tidak menyelesaikan masalah kriteria. Dalam bahasa Kenneth Culp Davis, diskresi yang tidak dibatasi, disusun, dan diawasi akan berubah menjadi sumber ketidakadilan, sehingga pengakuan konstitusional belum cukup bila tidak disertai aturan pelaksanaan.[188] Perdebatan terkait deponering perkara dua pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi pada 2016 memperlihatkan hal itu: kewenangan yang sah secara hukum tetap menimbulkan kecurigaan politik karena kriterianya tertutup. Perlu dicatat bahwa perkara tersebut berkaitan dengan dugaan tindak pidana umum dan bukan tindak pidana korupsi, sehingga hingga saat ini praktik pengesampingan perkara dalam perkara korupsi nyaris tidak memiliki preseden.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Penulis perlu mengutip amar dan pertimbangan hukum secara langsung dari salinan putusan.

[188]Kenneth Culp Davis, *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969), bab III tentang membatasi dan menyusun diskresi.

Landasan etik kewenangan ini diperkuat oleh ketentuan umum tentang perilaku jaksa: dalam melaksanakan tugasnya, jaksa wajib bertindak berdasarkan hukum dan menggali serta menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, hukum, dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.[189] Rumusan ini menunjukkan bahwa legalitas formal bukan satu-satunya pedoman jaksa. Namun, tanpa kriteria dan prosedur, nilai-nilai tersebut tetap menjadi norma aspiratif yang sulit dioperasionalkan, sehingga keputusan tidak menuntut bergantung pada kebijaksanaan individual dan sulit diuji.

3. Pasal 77 KUHAP dan Pasal 140 Ayat (2): Dua Institusi yang Sering Dicampuradukkan

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana mengatur dua bentuk "tidak melanjutkan penuntutan" yang berbeda secara konseptual. Pasal 140 ayat (2) huruf

[189]Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, Pasal 8 ayat (4) (penulis perlu memverifikasi nomor ayat dan redaksi). Lihat pula Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2005), bagian tentang penemuan hukum.

a mengatur penghentian penuntutan oleh penuntut umum karena tidak terdapat cukup bukti, peristiwa tersebut ternyata bukan tindak pidana, atau perkara ditutup demi hukum, yang dituangkan dalam surat ketetapan dan dapat dibuka kembali apabila ada alasan baru.[190] Alasan "ditutup demi hukum" mencakup antara lain *ne bis in idem*, meninggalnya tersangka, dan daluwarsa. Ketiganya adalah alasan yuridis-teknis yang tidak menyentuh pertimbangan kebijakan.

Sebaliknya, Pasal 77 KUHAP mengatur bahwa penghentian penuntutan merupakan objek praperadilan, dan penjelasannya menegaskan bahwa penghentian penuntutan itu tidak termasuk penyampingan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung.[191] Dengan demikian, pengesampingan perkara

[190]Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Pasal 140 ayat (2) huruf a sampai d.

[191]KUHAP, Pasal 77 huruf a dan Penjelasan Pasal 77. Lihat juga Pasal 14 huruf h KUHAP mengenai wewenang penuntut umum menutup perkara demi kepentingan hukum.

berada di luar jangkauan praperadilan. Secara konseptual perbedaan keduanya dapat dirangkum sebagai berikut.

Aspek	**Penghentian penuntutan (Pasal 140 ayat (2))**	**Pengesampingan (Pasal 35 huruf c U Kejaksaan)**
Dasar	Alasan yuridis: bukti tidak cukup, bukan tindak pidana, ditutup demi hukum	Pertimbangan kebij kepentingan umum
Pejabat berwenang	Penuntut umum	Jaksa Agung
Sifat perkara	Tidak memenuhi syarat penuntutan	Memenuhi syarat p namun tidak ditunt
Kontrol yudisial	Dapat diuji melalui praperadilan (Pasal 77)	Dikecualikan dari p (Penjelasan Pasal 7
Pembukaan kembali	Dapat, bila ada alasan baru	Tidak diatur secara

Tabel 5.1. Perbedaan penghentian penuntutan dan pengesampingan perkara (disusun penulis dari KUHAP dan UU Kejaksaan).

Pembedaan ini membawa dua implikasi. Pertama, "penghentian penuntutan karena alasan hukum" tidak dapat dijadikan dasar untuk menyelesaikan perkara berdasarkan kemanfaatan, sebab alasannya tertutup pada tiga kategori yuridis. Praktik penghentian penuntutan atas dasar keadilan restoratif oleh Kejaksaan, sebagaimana akan dibahas pada bagian C, harus "disambungkan" ke kategori ditutup demi hukum secara konstruktif, suatu penyambungan yang lemah secara dogmatik. Kedua, karena pengesampingan perkara tidak dapat diuji melalui praperadilan, kontrol atasnya terbatas pada jalur politik dan administratif, sehingga akuntabilitas bergantung pada kehendak pelaksananya. Pembaruan KUHAP melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 dapat mengubah peta ini, termasuk dalam hal pengaturan keadilan restoratif dan pengendalian penuntutan, tetapi pengaturan rinci dalam undang-

undang tersebut perlu diverifikasi dan dianalisis tersendiri pada saat naskah ini difinalisasi.[192]

B. Pengaturan dalam UU Tipikor

1. Orientasi Legalistik-Retributif

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 lahir dari konteks reformasi dan krisis kepercayaan terhadap penyelenggara negara. Korupsi diposisikan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang harus dilawan dengan pengetatan ancaman pidana, perluasan rumusan delik, dan pembentukan lembaga khusus.[193] Ciri legalistik-retributif terlihat dalam beberapa hal: ancaman

[192]Penulis perlu memverifikasi nomor, tanggal berlaku, dan ketentuan Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang baru, khususnya yang mengatur penghentian penuntutan, keadilan restoratif, dan pengesampingan perkara, sebelum mengutip pasal secara spesifik.

[193]Indonesia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Penjelasan Umum; Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005).

pidana minimum khusus pada Pasal 2 dan Pasal 3, pidana mati dalam keadaan tertentu pada Pasal 2 ayat (2), pidana denda yang berat, serta rumusan delik yang luas karena mencakup perbuatan melawan hukum yang memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi.[194] Pasal 26 menegaskan bahwa penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan pengadilan dilakukan menurut hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain, sehingga logika acara pidana umum, termasuk kewajiban pembuktian, mendominasi.[195]

Simon Butt mencatat bahwa model pemberantasan korupsi Indonesia pascareformasi bertumpu pada penegakan pidana dan pembentukan lembaga khusus, dengan fokus kuat pada penghukuman pelaku.[196]

---

[194]UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 2 ayat (1) dan (2) serta Pasal 3.

[195]Ibid., Pasal 26. Lihat pula Pasal 284 ayat (2) KUHAP mengenai berlakunya ketentuan acara khusus pada undang-undang pidana tertentu.

[196]Simon Butt, *Corruption and Law in Indonesia* (London: Routledge, 2012), bab tentang kerangka hukum antikorupsi.

Orientasi ini wajar pada masa awalnya, tetapi mengabaikan temuan literatur ekonomi politik bahwa korupsi bersifat sistemik, sehingga penghukuman tanpa perbaikan insentif dan pemulihan aset kerap tidak efektif.[197] Dalam kerangka kemanfaatan, orientasi retributif murni menciptakan dua kelemahan: ia memperlakukan semua perkara korupsi dengan skala reaksi yang seragam, dan ia mengukur keberhasilan melalui jumlah pemidanaan, bukan pemulihan kerugian atau pencegahan.

Peradilan sendiri tampak telah menyadari masalah proporsionalitas. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor mengelompokkan perkara berdasarkan kategori kerugian keuangan negara, dari kategori paling ringan hingga paling berat, serta

[197]Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988).

mempertimbangkan tingkat kesalahan, dampak, dan keuntungan terdakwa.[198] Hal ini menarik: di tahap pemidanaan sudah tersedia kriteria untuk membedakan perkara berdasarkan beratnya kerugian, sedangkan di tahap penuntutan kriteria serupa belum tersedia. Ketimpangan ini menunjukkan asimetri pengaturan antara hilir (pengadilan) dan hulu (penuntutan).

2. Pasal 4: Pengembalian Kerugian Tidak Menghapus Pidana

Pasal 4 Undang-Undang Tipikor menyatakan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Penjelasannya menambahkan bahwa pengembalian itu hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan.[199] Dua pembacaan atas ketentuan ini

[198]Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

[199]UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 4 dan penjelasannya.

perlu dibedakan. Pembacaan pertama bersifat dogmatik-sempit: pengembalian kerugian tidak menggugurkan unsur delik dan tidak menghapuskan pertanggungjawaban pidana yang telah terpenuhi. Pembacaan kedua bersifat kebijakan-luas: pembentuk undang-undang menolak segala bentuk penyelesaian yang menukar pemulihan dengan penghentian proses pidana.

Rekonstruksi asas oportunitas harus berhadapan dengan pembacaan kedua tanpa mengabaikannya. Pasal 4 secara tekstual hanya berbicara tentang tidak hapusnya "pidana" bagi pelaku yang telah memenuhi unsur Pasal 2 dan Pasal 3; ia tidak secara tegas menutup kewenangan penuntut umum untuk, dalam batas tertentu, tidak melanjutkan penuntutan karena pertimbangan kepentingan umum. Namun penafsiran demikian harus diakui bersifat progresif dan menuntut kehati-hatian, sebab maksud pembentuk undang-undang jelas mengarah pada penegasan pidana. Dalam kerangka Satjipto Rahardjo, hukum tidak boleh dibaca semata dari

tekstualitas, tetapi juga dari tujuan dan manfaat sosialnya,[200] sedangkan dalam kerangka Gustav Radbruch, kepastian hukum yang diwujudkan pembentuk undang-undang hanya dapat disimpangi dengan syarat yang ketat.[201] Karena itu, penafsiran yang diajukan buku ini bersifat terbatas: oportunitas tidak boleh menjadi jalan "menukar pemulihan dengan pembebasan" bagi pelaku korupsi besar, tetapi dapat dipertimbangkan pada kategori perkara yang secara normatif dan faktual berada di luar sasaran retributif undang-undang.

Persoalan Pasal 4 juga memiliki dimensi praktis. Dalam praktik, pengembalian kerugian pada tahap penyidikan atau penuntutan hanya menjadi pertimbangan meringankan yang sifatnya diskresioner pada hakim, tanpa kepastian besaran pengurangan.

---

[200]Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesis Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

[201]Gustav Radbruch, "Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht," *Süddeutsche Juristen-Zeitung* 1 (1946): 105-108.

Akibatnya, tersangka tidak memiliki insentif prediktif untuk mengembalikan kerugian lebih awal, sementara negara tidak memperoleh pemulihan yang cepat. Dalam bahasa analisis ekonomi, insentif kooperasi menjadi lemah karena biaya mengakui dan mengembalikan tidak diimbangi kepastian manfaat.[202]

3. Tidak Adanya Mekanisme Penyelesaian di Luar Pengadilan

Undang-Undang Tipikor tidak menyediakan mekanisme penyelesaian di luar pengadilan yang bersifat umum. Yang tersedia hanyalah serpihan instrumen yang berfungsi parsial. Pertama, Pasal 18 mengatur pidana tambahan berupa uang pengganti beserta perampasan harta, yang bergantung pada putusan pengadilan.[203] Kedua, Pasal 32 membuka jalur gugatan perdata oleh

---

[202]Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, 9th ed. (New York: Wolters Kluwer, 2014), bab tentang penegakan hukum pidana; Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy* 76, no. 2 (1968): 169-217.

[203]UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 18 ayat (1) huruf b, ayat (2), dan ayat (3).

jaksa pengacara negara apabila secara nyata terdapat kerugian negara tetapi bukti unsur tindak pidana tidak cukup, dan menegaskan bahwa putusan bebas tidak menghapuskan hak menuntut kerugian secara perdata.[204] Ketiga, Pasal 12C mengecualikan penerima gratifikasi dari pidana apabila melaporkannya kepada Komisi Pemberantasan Korupsi dalam jangka waktu yang ditentukan,[205] yang menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang pernah menerima pendekatan di luar pemidanaan, meskipun terbatas pada gratifikasi.

Instrumen perdata dan administratif itu tidak mengisi kekosongan karena tidak terintegrasi dalam keputusan penuntutan. Penuntut umum yang berhadapan dengan perkara bernilai kecil, dengan pelaku kooperatif yang telah mengembalikan kerugian, tidak memiliki opsi yang sah selain menuntut atau

[204]Ibid., Pasal 32 ayat (1) dan (2), serta Pasal 33 dan Pasal 34 tentang tersangka atau terdakwa yang meninggal dunia.

[205]Ibid., Pasal 12C ayat (1) dan (2).

menghentikan penuntutan karena alasan teknis. Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi pada 2019 bahkan memberikan kewenangan menghentikan penyidikan dan penuntutan (SP3) bagi KPK dalam hal perkara tidak selesai dalam jangka waktu dua tahun,[206] yang membuktikan bahwa penghentian perkara korupsi bukan sesuatu yang asing dalam sistem hukum, tetapi ia dirancang karena alasan prosedural (batas waktu) dan bukan karena pertimbangan kemanfaatan. Kontras ini mengindikasikan inkonsistensi: negara mengakui penghentian karena alasan administratif, tetapi menolak penghentian karena alasan pemulihan dan kepentingan umum.

Perbandingan dengan praktik internasional menunjukkan celah tersebut. Inggris dan Amerika Serikat menggunakan *deferred prosecution agreements* untuk perkara korupsi korporasi dengan syarat

[206]Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Pasal 40.

pembayaran, kerja sama, dan reformasi kepatuhan, di bawah pengawasan pengadilan.[207] Konvensi PBB Menentang Korupsi pun mensyaratkan agar diskresi penuntutan diarahkan memaksimalkan efektivitas penegakan hukum.[208] Indonesia, dengan demikian, memiliki dasar internasional untuk merumuskan mekanisme semacam itu, tetapi belum mewujudkannya di tingkat norma.

C. Disharmoni Regulasi

1. UU Kejaksaan, KUHAP, UU Tipikor, dan KUHP Baru

Hans Kelsen menggambarkan tata hukum sebagai bangunan berjenjang (*Stufenbau*) yang mensyaratkan

[207]Crime and Courts Act 2013 (Inggris), Schedule 17; Brandon L. Garrett, *Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2014); Jennifer Arlen, "Prosecuting Beyond the Rule of Law: Corporate Mandates Imposed through Deferred Prosecution Agreements," *Journal of Legal Analysis* 8, no. 1 (2016): 191-234.

[208]United Nations Convention against Corruption (2003), Article 30 paragraph 3, diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006.

keselarasan norma agar dapat diterapkan secara koheren,[209] sedangkan dalam ilmu perundang-undangan Indonesia, ketidaksesuaian horizontal diselesaikan dengan asas *lex superior*, *lex specialis*, dan *lex posterior*.[210] Persoalan oportunitas dalam perkara korupsi menunjukkan bahwa ketiga asas itu tidak cukup, karena disharmoni di sini bukan sekadar pertentangan pasal, melainkan perbedaan filosofi antarundang-undang. Peta ketidakselarasannya dapat diringkas dalam tabel berikut.

[209]Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, terj. Max Knight (Berkeley: University of California Press, 1967), bab tentang dinamika hukum dan hierarki norma.

[210]Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1992); Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

Instrumen	Posisi terhadap diskresi penuntutan	Titik disharmoni
UU Kejaksaan (UU 11/2021)	Mengakui pengesampingan perkara demi kepentingan umum; Jaksa Agung mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan pemulihan aset	Tanpa kriteria, tanp tersentralisasi
KUHAP (UU 8/1981; pembaruan UU 20/2025)	Membedakan penghentian penuntutan (diuji praperadilan) dan pengesampingan (dikecualikan)	Tidak mengenal pe berbasis kemanfaat pemulihan
UU Tipikor (UU 31/1999 jo. 20/2001)	Pasal 4 menolak pengembalian kerugian sebagai penghapus pidana; ancaman minimum khusus	Tidak ada jalur pen luar pengadilan
KUHP baru (UU 1/2023)	Orientasi pemidanaan korektif dan restoratif; permaafan hakim; tindak pidana korupsi dimuat dalam Pasal 603 dan seterusnya	Ancaman minimum relasi dengan UU Ti penyesuaian

Tabel 5.2. Peta disharmoni norma terkait diskresi penuntutan dalam perkara korupsi (disusun penulis).

Disharmoni pertama terjadi antara UU Kejaksaan dan KUHAP. UU Kejaksaan memberi ruang oportunitas, tetapi KUHAP yang mengatur prosedurnya hanya mengenal penghentian penuntutan karena alasan yuridis. Akibatnya, kewenangan pengesampingan tidak memiliki "rumah" prosedural, dan keputusan Jaksa Agung berdiri sendiri tanpa tata cara baku.

Disharmoni kedua terjadi antara UU Kejaksaan yang progresif pada kebijakan dan UU Tipikor yang retributif. Pembaruan 2021 meneguhkan peran Kejaksaan dalam pemulihan aset, sementara UU Tipikor melalui Pasal 4 dan ancaman minimumnya tidak memberi saluran untuk menautkan pemulihan dengan keputusan penuntutan. Dua undang-undang itu berbicara tentang tujuan yang berbeda dalam perkara yang sama.

Disharmoni ketiga muncul dari KUHP baru. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 menempatkan

pencegahan, pemasyarakatan, penyelesaian konflik, dan pemulihan keseimbangan sebagai tujuan pemidanaan, serta menyediakan permaafan hakim yang memungkinkan hakim tidak menjatuhkan pidana mempertimbangkan ringannya perbuatan, keadaan pribadi pelaku, serta keadaan pada saat dan setelah perbuatan.[211] KUHP baru juga mengatur alasan gugurnya kewenangan penuntutan pada Pasal 132, yang menurut telaah awal penulis mencakup penyelesaian di luar proses peradilan dan pengesampingan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung, tetapi huruf dan rumusan tepatnya perlu diverifikasi.[212] Selain itu, tindak pidana korupsi pokok diatur kembali dalam Pasal 603 dan Pasal 604 dengan ancaman pidana minimum yang berbeda dari Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, sehingga terdapat dua rezim yang bersaing dalam satu

[211]Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 51, Pasal 53, dan Pasal 54 ayat (2).

[212]Ibid., Pasal 132 ayat (1). Penulis perlu memverifikasi huruf dan redaksi rumusan sebelum dikutip.

perbuatan.[213] Persoalan ini bukan hanya soal angka ancaman pidana, melainkan soal paradigma: ketika KUHP baru membuka pintu pada pemidanaan yang proporsional dan restoratif, UU Tipikor tetap menutup pintu itu dengan Pasal 4 dan minimum khusus.

Pertanyaan yang tidak dapat dihindari adalah apakah UU Tipikor sebagai *lex specialis* meniadakan berlakunya Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan dalam perkara korupsi. Asas *lex specialis derogat legi generali* hanya berlaku apabila terdapat pengaturan khusus yang mengatur hal yang sama secara berbeda. UU Tipikor tidak mengatur kewenangan pengesampingan perkara, baik untuk membolehkan maupun melarangnya, dan Pasal 4 hanya berbicara tentang akibat pengembalian kerugian terhadap pidana, bukan tentang kewenangan

[213]Ibid., Pasal 603 dan Pasal 604; bandingkan dengan UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 2 dan Pasal 3. Penulis juga perlu memeriksa undang-undang penyesuaian pidana dan ketentuan peralihan (Pasal 187 dan Pasal 622 KUHP baru) untuk memastikan status berlakunya UU Tipikor.

penuntutan. Karena itu, secara dogmatik tidak ada pertentangan norma yang menghapus Pasal 35 huruf c dalam perkara korupsi; yang ada adalah *kekosongan* pengaturan dan kebiasaan institusional untuk tidak menggunakannya. Pembacaan ini penting karena membuka kemungkinan rekonstruksi melalui penataan kriteria dan prosedur tanpa harus menunggu perubahan seluruh UU Tipikor, sekalipun perubahan legislatif tetap menjadi opsi yang lebih kuat secara kepastian hukum.[214]

2. Pedoman Internal Kejaksaan

Karena norma undang-undang tidak menyediakan prosedur, Kejaksaan mengisi kekosongan melalui pedoman internal. Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif memungkinkan penuntut umum menghentikan penuntutan dengan syarat, antara lain tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana,

[214]Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1992), bagian tentang asas-asas peraturan perundang-undangan; Pasal 26 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001.

ancaman pidana tidak lebih dari lima tahun, dan nilai barang bukti atau kerugian tidak lebih dari Rp2.500.000 untuk tindak pidana harta benda, disertai pemulihan kembali keadaan dan perdamaian tanpa tekanan.[215] Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021 mengatur penyelesaian perkara penyalahgunaan narkotika melalui rehabilitasi dengan pendekatan keadilan restoratif sebagai pelaksanaan asas *dominus litis*.[216] Untuk perkara korupsi sendiri, Kejaksaan juga menerbitkan pedoman pemidanaan dan penanganan perkara pada tingkat Jaksa

[215]Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, Pasal 4 dan Pasal 5. Penulis perlu memverifikasi ketentuan mutakhir dan perubahannya.

[216]Pedoman Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Penanganan Perkara Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika melalui Rehabilitasi dengan Pendekatan Keadilan Restoratif sebagai Pelaksanaan Asas *Dominus Litis* Jaksa.

Agung yang mengarahkan penerapan Pasal 2 dan Pasal 3 secara lebih selektif.[217]

Pedoman-pedoman ini menjawab kebutuhan praktis, tetapi menimbulkan tiga masalah. Pertama, masalah dasar hukum. Kedudukan peraturan lembaga diakui sepanjang diperintahkan undang-undang yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, sehingga peraturan Kejaksaan yang membuat tata cara penghentian penuntutan pada dasarnya harus berpijak pada undang-undang.[218] Sebagaimana dijelaskan pada bagian A, "penghentian penuntutan" dalam KUHAP hanya mengenal tiga alasan yuridis, sehingga keadilan restoratif ditempatkan sebagai alasan "demi kepentingan hukum"

[217]Penulis perlu memverifikasi dan mengutip pedoman Jaksa Agung yang relevan (termasuk Pedoman Jaksa Agung Nomor 1 Tahun 2024 apabila terbukti mengatur penanganan perkara tindak pidana korupsi) beserta ruang lingkup dan status keberlakuannya.

[218]Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 dan Pasal 8, sebagaimana diubah.

melalui penafsiran yang bersifat konstruktif. Kedua, masalah cakupan. Pedoman tersebut berorientasi pada tindak pidana ringan dan tindak pidana tertentu, dan tidak dirancang untuk perkara korupsi, terutama karena syarat ancaman pidana dan nilai kerugian yang jauh dari karakteristik korupsi. Ketiga, masalah akuntabilitas. Pedoman internal tidak menyediakan kontrol eksternal yang setara dengan praperadilan, sehingga keputusan penuntut umum hanya dikontrol secara hierarkis.

Fenomena ini dapat dibaca melalui kacamata Mardjono Reksodiputro mengenai sistem peradilan pidana terpadu: ketika subsistem berjalan dengan aturan sendiri yang tidak selaras dengan subsistem lain, tujuan bersama berupa penanggulangan kejahatan dengan efisien dan adil akan terganggu.[219] Kejaksaan mengambil inisiatif melalui pedoman, pengadilan menyusun

[219]Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana: Kumpulan Karangan Buku Ketiga* (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1994); Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer* (Jakarta: Kencana, 2010).

pedoman pemidanaan sendiri, sedangkan pembentuk undang-undang tidak menyiapkan kerangka bersama. Dalam istilah Friedman, struktur dan budaya hukum bergerak lebih cepat daripada substansi, dan celahnya diisi oleh regulasi sektoral yang rentan dipersoalkan keabsahannya.

Kesimpulannya, keadaan normatif saat ini dapat digambarkan sebagai berikut: oportunitas diakui tetapi tidak berkriteria; keadilan restoratif dijalankan tetapi bersandar pada dasar hukum yang rapuh; perkara korupsi ditempatkan di luar semua pintu penyelesaian alternatif tanpa alasan kebijakan yang eksplisit; dan pembaruan KUHP membuka paradigma baru yang belum diikuti pembaruan UU Tipikor. Disharmoni inilah yang menjadi alasan mendesaknya rekonstruksi, yang pada bab berikutnya diformulasikan dalam bentuk kriteria, prosedur, dan kontrol oportunitas bagi perkara korupsi.

Asas oportunitas di Indonesia memiliki landasan normatif yang jelas dalam rangkaian UU Kejaksaan sejak 1991 hingga 2021 dan terkonfirmasi secara

konstitusional, tetapi berkembang tanpa kriteria operasional dan tanpa kontrol yudisial. Dalam UU Tipikor, orientasi legalistik-retributif, Pasal 4, dan ketiadaan mekanisme penyelesaian di luar pengadilan menyebabkan oportunitas praktis tidak berfungsi pada perkara korupsi. Pada saat yang sama, UU Kejaksaan 2021, KUHP baru, dan berbagai pedoman internal bergerak ke arah yang lebih berorientasi pemulihan dan kemanfaatan, sehingga terbentuk disharmoni yang bersifat paradigmatik. Temuan ini mengarahkan pembahasan bab berikutnya pada penyusunan model rekonstruksi yang menautkan kewenangan pengesampingan perkara, pemulihan aset, dan kontrol akuntabilitas secara terpadu.

BAB 6
PENERAPAN DAN PROBLEMATIKA: DARI DEPONERING HINGGA URGENSI REKONSTRUKSI

Dua bab sebelumnya menunjukkan bahwa asas oportunitas memiliki dasar filosofis dan dasar normatif, tetapi dibiarkan tanpa kriteria dan prosedur yang memadai. Bab ini menguji kesimpulan itu terhadap kenyataan. Roscoe Pound pernah membedakan antara hukum dalam teks (*law in books*) dan hukum dalam tindakan (*law in action*), dan jurang di antara keduanya adalah sumber persoalan yang paling menentukan bagi kebijakan hukum.[220] Pembahasan bergerak dari praktik pengesampingan perkara yang paling banyak diperdebatkan, yakni perkara Bibit-Chandra dan perkara

[220]Roscoe Pound, "Law in Books and Law in Action," *American Law Review* 44 (1910): 12-36.

Abraham Samad dan Bambang Widjojanto, menuju kontroversi dan pengujian konstitusionalnya di Mahkamah Konstitusi, dan ditutup dengan persoalan disparitas: perkara-perkara kecil yang tetap diproses sementara diskresi besar digunakan secara tertutup. Dari sinilah urgensi rekonstruksi dirumuskan.

A. Praktik Deponering

Deponering, atau seponering, adalah istilah populer untuk pengesampingan perkara demi kepentingan umum berdasarkan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan. Selama beberapa dekade, kewenangan ini jarang digunakan secara terbuka dan hampir tidak pernah menjadi perdebatan publik. Penggunaan yang paling banyak dikenal baru terjadi pada dua episode yang melibatkan pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Dalam keterangannya di Mahkamah Konstitusi, Andi Hamzah mencatat bahwa pada era 1950-an hingga 1960-an Jaksa Agung beberapa kali menerapkan oportunitas dalam perkara ekonomi dan penyelundupan, kadang dengan syarat penyerahan

uang atau barang kepada negara.[221] Dengan demikian, praktik oportunitas yang bersifat bersyarat dan berorientasi pemulihan sebenarnya pernah ada, tetapi tidak berlanjut menjadi kebijakan yang terlembaga.

Keterangan tertulis Fachrizal Afandi dalam perkara yang sama menambahkan dimensi historis: perdebatan tentang siapa yang berhak menggunakan oportunitas sudah muncul sejak 1950-an, ketika Presiden Soekarno disebut berpandangan bahwa kewenangan itu mestinya berada pada Presiden, sedangkan Jaksa Agung Soeprapto berpendapat bahwa kewenangan itu milik Kejaksaan.[222] Riwayat ini penting karena menunjukkan bahwa persoalan oportunitas sejak awal bukan hanya soal

[221]Keterangan ahli Andi Hamzah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, bagian Duduk Perkara. Putusan tersedia pada laman resmi Mahkamah Konstitusi; penulis perlu mengutip dari salinan resmi.

[222]Keterangan tertulis Fachrizal Afandi dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016. Klaim historis ini perlu diverifikasi dengan sumber sejarah primer atau karya sejarah Kejaksaan.

kemanfaatan, tetapi juga soal posisi Kejaksaan terhadap kekuasaan politik. Setiap rancangan kriteria dan kontrol harus memperhitungkan pertanyaan klasik tersebut: siapa yang menjaga agar kewenangan ini tidak menjadi alat kekuasaan.

1. Perkara Bibit-Chandra

Perkara Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah, keduanya pimpinan KPK, muncul pada 2009 dalam konteks ketegangan antara KPK dan Kepolisian yang dikenal publik sebagai "cicak versus buaya". Keduanya disangka melakukan penyalahgunaan wewenang dan pemerasan, tuduhan yang memicu kritik luas karena dinilai sebagai bentuk kriminalisasi terhadap lembaga antikorupsi.[223] Pemerintah kemudian membentuk Tim Pencari Fakta (Tim Delapan) yang merekomendasikan agar perkara tidak diteruskan. Kejaksaan menerbitkan Surat Ketetapan Penghentian

[223]Simon Butt, "Anti-Corruption Reform in Indonesia: An Obituary?," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 47, no. 3 (2011): 381-394. Penulis perlu memverifikasi rumusan sangkaan pada dokumen primer.

Penuntutan (SKPP), tetapi Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam praperadilan menyatakan SKPP tidak sah, dan putusan itu kemudian dikuatkan pada tingkat yang lebih tinggi, termasuk penolakan peninjauan kembali oleh Mahkamah Agung pada Oktober 2010.[224]

Setelah jalur penghentian penuntutan tertutup, Kejaksaan Agung mengumumkan pengesampingan perkara demi kepentingan umum pada akhir Oktober 2010, yang kemudian dituangkan dalam keputusan Jaksa Agung pada Januari 2011.[225] Urutan peristiwa inilah yang menjadi sumber kritik utama. Dalam keterangan ahli di

[224]Pemberitaan Hukumonline, "MA Kandaskan PK Praperadilan atas SKPP Bibit-Chandra," 8 Oktober 2010; lihat pula uraian kronologi dalam bukti dan keterangan ahli pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016. Nomor putusan praperadilan dan tanggal masing-masing putusan perlu diverifikasi dari sumber primer.

[225]Pemberitaan BBC Indonesia, "Kejaksaan keluarkan deponeering Bibit-Chandra," 29 Oktober 2010. Nomor keputusan Jaksa Agung (TAP 001/A/JA/01/2011 dan TAP 002/A/JA/01/2011) disebutkan dalam keterangan ahli Chairul Huda dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016.

Mahkamah Konstitusi, Chairul Huda menilai bahwa pengesampingan perkara yang ditempuh setelah SKPP dibatalkan pengadilan menyerupai upaya menyiasati putusan peradilan, dan bahwa dasar pengesampingannya lebih menyangkut kedudukan individunya daripada substansi perkaranya.[226] Terlepas dari penilaian itu, episode ini memperlihatkan satu hal yang penting bagi rekonstruksi: pengesampingan perkara dipakai bukan sebagai bagian dari kebijakan penuntutan yang terencana, melainkan sebagai jalan keluar darurat ketika instrumen lain gagal.

2. Perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto

Episode kedua berlangsung pada 2015 dan 2016. Setelah KPK menetapkan seorang calon Kapolri sebagai tersangka, pimpinan KPK Abraham Samad dan Bambang Widjojanto menjadi tersangka dalam perkara yang

[226]Keterangan ahli Chairul Huda dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016. Pendapat ini diuraikan penulis dengan parafrase; kutipan langsung perlu diambil dari salinan resmi putusan.

ditangani Kepolisian. Abraham Samad disangka dalam perkara pemalsuan dokumen kependudukan di Sulawesi Selatan, sedangkan Bambang Widjojanto disangka menyuruh saksi memberikan keterangan palsu dalam sengketa pilkada Kotawaringin Barat di Mahkamah Konstitusi.[227] Pada 3 Maret 2016, Jaksa Agung H.M. Prasetyo mengumumkan pengesampingan kedua perkara itu dan menegaskan bahwa keputusan tersebut merupakan penggunaan hak prerogatifnya berdasarkan Undang-Undang Kejaksaan, diambil semata-mata demi kepentingan umum.[228]

Berbeda dengan perkara Bibit-Chandra, keputusan pada perkara ini diambil dengan lebih dulu meminta

[227]Pemberitaan KBR, "Kejagung Resmi Deponering Kasus Samad dan BW," 3 Maret 2016; Tempo.co, "Alasan Jaksa Agung Seponering Kasus Samad dan Bambang KPK," 4 Maret 2016.

[228]Pemberitaan CNN Indonesia, "Jaksa Agung Deponering Kasus Abraham Samad-Bambang Widjojanto," 3 Maret 2016; VOA Indonesia, "Jaksa Agung Deponering Kasus Abraham Samad dan Bambang Widjojanto," 3 Maret 2016.

pendapat sejumlah lembaga negara. Pemberitaan mencatat bahwa Jaksa Agung menyebut telah mendengar pandangan Kepolisian dan lembaga lain, dan bahwa DPR pada awalnya memiliki pandangan yang berbeda sebelum akhirnya menyerahkan keputusan kepada Jaksa Agung.[229] Prosedur yang lebih terbuka ini menunjukkan bahwa kebiasaan bermusyawarah dengan lembaga lain mulai terbentuk, tetapi sifatnya masih *ad hoc* dan bergantung pada kehendak pejabat. Dua perbedaan penting kedua perkara ini dirangkum dalam tabel berikut.

[229]Tempo.co, "Jaksa Agung Resmi Deponering Kasus Samad dan BW," 3 Maret 2016; CNN Indonesia, "DPR Tolak Deponering Abraham Samad-Bambang Widjojanto," 11 Februari 2016 (sebagaimana dirujuk sebagai bukti P-16 dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016). Pemberitaan berbeda mengenai lembaga mana saja yang dimintai pendapat sehingga penulis perlu merujuk dokumen resmi Kejaksaan Agung.

Aspek	Perkara Bibit-Chandra (2009-2011)	Perkara Samad-W (2015-2016)
Subjek	Dua pimpinan KPK (nonaktif)	Mantan ketua dan v KPK
Pokok perkara	Dugaan penyalahgunaan wewenang dan pemerasan	Pemalsuan dokume kependudukan; me memberikan ketera
Jalur sebelum deponering	SKPP dibatalkan praperadilan; PK ditolak	Tidak ada penghent dulu; masih dalam p
Pejabat dan waktu	Jaksa Agung; pengumuman Oktober 2010, keputusan Januari 2011	Jaksa Agung H.M. Pr Maret 2016
Alasan yang dikemukakan	Kepentingan umum, termasuk kelangsungan kerja KPK	Pemberantasan kor sebagai kepentinga ketokohan sebagai p antikorupsi
Konsultasi lembaga	Tidak terdokumentasi dengan jelas	Dilakukan, dengan p DPR yang awalnya b

Tabel 6.1. Perbandingan dua episode deponering (disusun penulis dari pemberitaan dan putusan MK; perlu diverifikasi pada sumber primer).

3. Alasan yang Dipakai: Stabilitas dan Kepentingan Umum

Pernyataan publik Jaksa Agung pada perkara 2016 dapat dikelompokkan ke dalam tiga alasan. Pertama, pemberantasan korupsi dikonstruksi sebagai kepentingan umum itu sendiri, sehingga melanjutkan perkara terhadap tokoh antikorupsi dikhawatirkan melemahkan semangat pemberantasan korupsi.[230] Kedua, perkara tersebut dinilai sebagai perkara luar biasa karena menyita perhatian publik dan berkaitan dengan konflik antarlembaga penegak hukum. Ketiga, alasan ketokohan: kedua tersangka dikenal luas sebagai figur dengan komitmen antikorupsi. Dalam arti luas, ketiga alasan ini bergerak di sekitar gagasan stabilitas, yakni menjaga kondusivitas penegakan hukum dan kelembagaan pemberantasan korupsi di tengah ketegangan politik, meski istilah "stabilitas nasional"

[230]CNN Indonesia, "Alasan Jaksa Agung Terbitkan Deponering Samad-BW," 12 Februari 2016.

sendiri perlu diverifikasi sebagai kutipan langsung dalam dokumen resmi.

Dari perspektif kemanfaatan, alasan pertama dan kedua masih dapat dibaca dalam kerangka Roscoe Pound: negara menimbang kepentingan sosial berupa kelangsungan lembaga antikorupsi dan stabilitas peradilan terhadap kepentingan sosial untuk menuntut pelanggaran hukum.[231] Namun alasan ketiga problematik, karena menjadikan siapa pelakunya sebagai pertimbangan utama, bukan karakteristik perkara. Prinsip dasar keadilan formal menuntut agar perkara serupa diperlakukan serupa,[232] sehingga keputusan yang bersandar pada ketokohan tersangka sulit diterapkan secara konsisten pada perkara lain. Lon Fuller menyebut kesesuaian antara aturan yang diumumkan dan tindakan pejabat sebagai syarat moralitas hukum, dan penggunaan

[231]Roscoe Pound, "A Survey of Social Interests," *Harvard Law Review* 57, no. 1 (1943): 1-39.

[232]H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, 2nd ed. (Oxford: Clarendon Press, 1994), bab VIII tentang keadilan dan moralitas.

diskresi yang alasannya tidak dapat digeneralisasi mengancam syarat tersebut.[233]

Jika diringkas, kedua episode tersebut menyisakan tiga pelajaran. Pertama, kewenangan oportunitas memang dapat digunakan untuk meredakan konflik kelembagaan yang berpotensi merusak penegakan hukum. Kedua, penggunaannya cenderung terjadi pada perkara yang sarat muatan politik, bukan pada perkara yang secara teknis paling layak dikesampingkan menurut kemanfaatan. Ketiga, penggunaannya hampir selalu bersifat reaktif dan personal, sehingga sulit dibedakan dari kebijakan yang menguntungkan pihak tertentu.

Gagasan stabilitas sebagai alasan hukum juga perlu dibaca secara kritis. Philippe Nonet dan Philip Selznick membedakan hukum represif, otonom, dan responsif, dan memperingatkan bahwa dalam tatanan yang represif hukum mudah tunduk pada kepentingan kekuasaan

[233]Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, rev. ed. (New Haven: Yale University Press, 1969), bab II.

dengan dalih ketertiban.[234] Stabilitas yang sah sebagai dasar oportunitas harus dapat diukur secara objektif, misalnya ancaman nyata terhadap fungsi suatu lembaga atau terhadap ketertiban masyarakat, dan bukan sekadar kehendak menghindari kegaduhan. Tanpa ukuran itu, "stabilitas" berisiko menjadi pembenaran setelah keputusan diambil (*ex post*), bukan alasan yang mendahuluinya.

B. Kontroversi dan Pengujian Konstitusional

1. Kritik Akademik dan Politik

Kritik terhadap deponering datang dari dua arah. Dari sisi akademik, kritik terutama menyoal ketiadaan parameter. Tim ahli dan pemohon dalam pengujian di Mahkamah Konstitusi menekankan bahwa penjelasan Pasal 35 huruf c hanya mendefinisikan kepentingan umum dengan rumusan yang luas, sehingga

[234]Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978), bab tentang tipe-tipe hukum.

memungkinkan penggunaan yang subjektif.[235] Kenneth Culp Davis menulis bahwa diskresi tidak perlu dihapus, tetapi harus dibatasi, disusun, dan diawasi melalui aturan, kebijakan, dan keputusan yang terbuka.[236] Joseph Raz menambahkan bahwa diskresi lembaga penegak hukum tidak boleh dibiarkan membelokkan hukum, sehingga diperlukan pengawasan yudisial atasnya.[237] Pada tataran empiris, Erik Luna dan Marianne Wade menunjukkan bahwa dalam sistem yang memberi jaksa kewenangan menyaring perkara, kekuasaan jaksa

[235]Keterangan ahli Chairul Huda dan I Gde Pantja Astawa dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016. Pantja Astawa menyebut kewenangan ini sebagai kewenangan bebas (*vrij bevoegdheid*) yang berpotensi melahirkan kesewenang-wenangan bila tidak didasarkan pada alasan yang rasional, dengan merujuk pada larangan bertindak sewenang-wenang dalam Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

[236]Kenneth Culp Davis, *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969), bab IV tentang rencana, kebijakan, dan alasan yang terbuka.

[237]Joseph Raz, "The Rule of Law and Its Virtue," *Law Quarterly Review* 93 (1977): 195-202.

mendekati kekuasaan hakim, dan karena itu menuntut tingkat transparansi yang sepadan.[238]

Pembelaan terhadap oportunitas juga muncul secara akademik. Andi Hamzah dalam keterangannya di Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa oportunitas telah dianut sejak masa kolonial, bahwa dihapusnya asas ini berarti mundur ke sistem yang bahkan negara-negara legalistik pun telah melonggarkannya, dan bahwa kepentingan umum tidak dapat didefinisikan secara kaku karena bergantung pada rasa keadilan masyarakat.[239] Fachrizal Afandi, dalam keterangan tertulis, mengingatkan bahwa banyak pihak mencampuradukkan asas legalitas dalam hukum pidana materiil dengan asas legalitas dalam hukum acara pidana, padahal keduanya

[238]Erik Luna dan Marianne Wade, "Prosecutors as Judges," *Washington and Lee Law Review* 67, no. 4 (2010): 1413-1530.

[239]Keterangan ahli Andi Hamzah dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016, bagian kesimpulan. Pendapat ini diparafrasekan penulis.

berbeda fungsi.[240] Perdebatan ini menunjukkan bahwa persoalan sesungguhnya bukan pada eksistensi oportunitas, tetapi pada rancangannya.

Dari sisi politik, deponering menimbulkan respons yang terbelah. Lembaga antikorupsi dan sebagian masyarakat sipil menyambutnya sebagai penyelamatan terhadap pimpinan KPK yang dikriminalisasi,[241] sedangkan pihak lain, termasuk korban dan kalangan yang berafiliasi dengan Kepolisian, menolaknya dan menempuh upaya hukum melalui praperadilan, peradilan tata usaha negara, dan pengujian undang-undang.[242] Polarisasi ini sendiri merupakan indikasi: kewenangan yang sah secara hukum kehilangan

[240]Keterangan tertulis Fachrizal Afandi dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016.

[241]CNN Indonesia, "KPK Bersuka Cita Kasus Samad dan Bambang Dihentikan," 4 Maret 2016.

[242]Keterangan tertulis Fachrizal Afandi dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016, yang mencatat tiga jalur perlawanan tersebut. Hasil masing-masing jalur perlu diverifikasi dari putusan terkait.

legitimasi sosial ketika dinilai berpihak. Tom Tyler menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap hukum lebih ditentukan oleh persepsi keadilan prosedural daripada oleh hasil yang menguntungkan,[243] sehingga deponering yang hasilnya mungkin dapat dibenarkan secara kemanfaatan tetap merusak legitimasi bila prosedurnya dipersepsikan tidak adil.

2. Pengujian Pasal 35 Huruf c di Mahkamah Konstitusi

Kontroversi tersebut bermuara pada pengujian Pasal 35 huruf c beserta penjelasannya dalam perkara Nomor 29/PUU-XIV/2016. Para pemohon adalah korban dalam perkara penembakan yang menyeret seorang penyidik KPK, yang khawatir Jaksa Agung akan mengesampingkan perkara tersebut setelah Kejaksaan menerbitkan surat ketetapan penghentian penuntutan yang kemudian dipersoalkan di praperadilan.[244] Mereka

[243]Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law* (New Haven: Yale University Press, 1990).

[244]Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016, bagian Duduk Perkara (para Pemohon dan dalil-dalilnya).

mendalilkan bahwa ketentuan itu bertentangan dengan Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (1) dan (2) UUD 1945, dan meminta agar pasal tersebut dibatalkan atau setidaknya dimaknai sedemikian rupa sehingga pengesampingan perkara memerlukan persetujuan atau pertimbangan mengikat dari lembaga negara lain.

Dalam putusan yang dibacakan pada 11 Januari 2017, Mahkamah mengabulkan permohonan sebagian. Mahkamah mempertahankan keberadaan kewenangan pengesampingan perkara, dan pada pokoknya menegaskan bahwa Jaksa Agung dalam menerbitkan keputusan pengesampingan wajib memperhatikan saran dan pendapat badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.[245]

[245]Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016 (11 Januari 2017); rujukan atas pemaknaan ini terdapat dalam pertimbangan Putusan MK Nomor 43/PUU-XIV/2016 yang menyatakan permohonan tidak dapat diterima. Penulis perlu mengutip amar dan pertimbangan hukum secara presisi dari salinan resmi, termasuk menjelaskan mengapa Mahkamah

Dengan kata lain, frasa dalam penjelasan yang semula dapat dibaca sebagai anjuran dinaikkan menjadi kewajiban prosedural. Mahkamah tidak menjadikan saran lembaga lain bersifat mengikat dan tidak memberikan kriteria substantif tentang kepentingan umum.

Putusan ini penting sekaligus terbatas. Penting karena untuk pertama kalinya kewenangan pengesampingan perkara memperoleh batas prosedural yang ditegaskan Mahkamah Konstitusi dan keputusannya tidak lagi dipandang semata sebagai hak prerogatif. Terbatas karena tiga hal. Pertama, kewajiban "memperhatikan" tidak mensyaratkan kesepakatan sehingga Jaksa Agung tetap memegang keputusan akhir. Kedua, tidak ada kriteria objektif tentang kapan suatu perkara layak dikesampingkan. Ketiga, tidak ada mekanisme pengujian atas keputusan pengesampingan itu sendiri, sebab Penjelasan Pasal 77 KUHAP

tidak mengabulkan petitum yang menghendaki persetujuan DPR atau saran yang mengikat.

mengecualikannya dari praperadilan. Dalam bahasa Davis, putusan itu menambahkan sedikit pengawasan prosedural, tetapi belum menyusun diskresi melalui aturan yang terbuka. Penulis juga perlu memeriksa apakah rumusan Penjelasan Pasal 35 huruf c setelah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 telah mengakomodasi pemaknaan Mahkamah tersebut.[246]

Pertimbangan para ahli dalam perkara itu juga memperlihatkan perbedaan cara membaca hubungan antara penghentian penuntutan dan pengesampingan perkara. Chairul Huda berpendapat bahwa keduanya bersifat paralel, bukan hierarkis: penghentian penuntutan berpijak pada kepentingan hukum, sedangkan pengesampingan berpijak pada kepentingan umum, sehingga keduanya tidak mungkin ada dalam satu

[246]Penulis perlu membandingkan penjelasan Pasal 35 ayat (1) huruf c dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 dengan pemaknaan dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016 dan Putusan MK Nomor 43/PUU-XIV/2016.

perkara pada saat yang sama.[247] Pandangan ini sejalan dengan analisis pada Bab 5, dan bila diterima, ia mengimplikasikan bahwa pengesampingan perkara tidak seharusnya dipakai sebagai "jalan keluar" ketika penghentian penuntutan dibatalkan pengadilan. Putusan Mahkamah belum menjawab implikasi ini secara tegas, sehingga ruang interpretasi masih terbuka.

3. Persoalan Transparansi dan Akuntabilitas

Persoalan transparansi muncul pada setidaknya tiga lapis. Pertama, pada tahap pengambilan keputusan: tidak ada kewajiban hukum untuk mengumumkan alasan secara tertulis dan terperinci, dan dokumen konsultasi dengan lembaga lain tidak bersifat publik. Kedua, pada tahap kontrol: karena pengesampingan perkara tidak dapat diuji dalam praperadilan, satu-satunya jalur pengawasan adalah jalur politik dan pengujian peraturan, bukan pengujian atas keputusan konkret.

[247]Keterangan ahli Chairul Huda dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016; bandingkan dengan pembahasan pada Bab 5 bagian A.3 buku ini.

Ketiga, pada tahap evaluasi: tidak ada data publik mengenai berapa kali kewenangan ini digunakan, untuk perkara apa, dengan alasan apa, dan dengan hasil apa. Padahal Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menempatkan keterbukaan sebagai asas penyelenggaraan kekuasaan publik.[248]

Persoalan akuntabilitas berkaitan dengan pertanggungjawaban terhadap hak korban dan masyarakat. Dalam pengujian di Mahkamah Konstitusi, korban mendalilkan bahwa pengesampingan perkara dapat meniadakan hak mereka atas kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum, sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.[249] Karena itu, rekonstruksi oportunitas harus menempatkan korban sebagai pihak yang didengar dan,

[248]Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 2 dan ketentuan tentang pengecualian informasi.

[249]Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016, bagian dalil Pemohon; lihat juga UUD 1945 Pasal 28D ayat (1).

bila memungkinkan, dipulihkan. Dalam kerangka Alexy, keputusan untuk tidak menuntut adalah keputusan yang mengorbankan satu prinsip (kewajiban menegakkan hukum) demi prinsip lain (kemanfaatan), dan pengorbanan itu hanya sah bila alasannya dinyatakan dan dapat diuji melalui pembobotan yang terbuka.[250]

C. Disparitas Penanganan Perkara

Jika deponering menunjukkan sisi diskresi yang tertutup dan elitis, sisi sebaliknya terlihat pada perkara-perkara kecil. Di satu pihak negara memiliki instrumen mengesampingkan perkara untuk tokoh tertentu; di lain pihak perkara korupsi dengan kerugian relatif kecil tetap diproses melalui jalur peradilan penuh karena tidak ada instrumen yang secara jelas mengizinkan penyelesaian lain. Disparitas ini bukan sekadar soal ketidakadilan, tetapi juga soal ketidakefisienan.

[250]Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, terj. Julian Rivers (Oxford: Oxford University Press, 2002), bab tentang prinsip dan pembobotan.

1. Perkara Kerugian Kecil yang Tetap Disidangkan

Ketiadaan kriteria berarti tidak ada batas bawah bagi perkara yang layak dituntut. Undang-Undang KPK sendiri menetapkan ambang kerugian sekurang-kurangnya Rp1 miliar bagi perkara yang dapat ditangani KPK,[251] sehingga perkara yang lebih kecil mengalir ke Kepolisian dan Kejaksaan. Pada kedua lembaga itu, perkara diproses menurut Pasal 2 atau Pasal 3 UU Tipikor, yang mengenal ancaman pidana minimum khusus, tanpa jalur alternatif. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2020 membedakan perkara berdasarkan kategori kerugian, dan menempatkan kerugian di bawah Rp200 juta pada kategori paling ringan, dengan ketentuan khusus untuk kerugian di bawah Rp50 juta.[252] Artinya, pengadilan sudah

[251]Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Pasal 11 ayat (1) huruf c, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019.

[252]Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor; lihat pemberitaan detikNews, "Jaksa Agung Sebut Koruptor di

menyiapkan kerangka untuk perkara kecil, tetapi tahap penuntutan tidak.

Kejaksaan sendiri pernah mengakui kebutuhan itu. Dalam rapat kerja dengan Komisi III DPR pada 27 Januari 2022, Jaksa Agung ST Burhanuddin menyampaikan bahwa Kejaksaan telah mengimbau jajarannya agar perkara korupsi dengan kerugian negara di bawah Rp50 juta diselesaikan melalui pengembalian kerugian, dan bahwa perkara dana desa dengan kerugian tidak besar dan tidak dilakukan terus-menerus diselesaikan secara administratif dengan pembinaan oleh inspektorat.[253] Pernyataan tersebut menimbulkan kritik karena dikhawatirkan melonggarkan efek jera dan karena dasar

Bawah Rp 50 Juta Cukup Balikin Kerugian Negara," 27 Januari 2022, yang merangkum klausul tersebut. Penulis perlu memverifikasi batas kategori pada teks Peraturan Mahkamah Agung.

[253]Kompas.com, "Jaksa Agung Sebut Korupsi di Bawah Rp 50 Juta Cukup Kembalikan Kerugian Negara," 27 Januari 2022; Republika.co.id, "Jaksa Agung: Korupsi di Bawah Rp 50 Juta Cukup Kembalikan Uang Negara," 27 Januari 2022.

hukumnya tidak jelas.[254] Kritik itu sahih dalam satu hal: imbauan internal tidak dapat menggantikan norma. Tanpa dasar hukum yang tegas, penuntut umum di lapangan menghadapi dilema antara mengikuti imbauan pimpinan dan menaati Pasal 4 UU Tipikor serta asas legalitas, sehingga hasilnya bergantung pada kebijaksanaan masing-masing jaksa.

Akibatnya terbentuk disparitas dalam tiga bentuk. Disparitas pertama bersifat horizontal antarperkara serupa: sebagian perkara kecil dihentikan secara informal atau diselesaikan administratif, sementara perkara serupa lain tetap dilimpahkan. Disparitas kedua bersifat vertikal antartahap: pengadilan telah memiliki pedoman pemidanaan berbasis kerugian, tetapi penuntutan dan penyidikan tidak. Disparitas ketiga bersifat institusional: ambang kewenangan KPK, praktik

[254]IDN Times, "Pernyataan Jaksa Agung soal Korupsi Rp50 Juta Dinilai Berbahaya," 27 Januari 2022; Tirto.id, "Klarifikasi Jaksa Agung soal Korupsi di Bawah Rp50 Juta Tidak Dibui."

Kejaksaan, dan pendekatan Kepolisian tidak selaras. Penulis perlu melengkapi uraian ini dengan data empiris, misalnya hasil pemantauan tren penindakan korupsi dan putusan pengadilan tindak pidana korupsi, agar kategori perkara kecil yang tetap disidangkan dapat disebutkan secara spesifik dan terverifikasi.[255]

Ketiadaan jalur alternatif pada tahap penuntutan juga bertemu dengan terbatasnya instrumen di tahap pengadilan. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana baru memang mengenal permaafan hakim, yaitu kewenangan hakim untuk tidak menjatuhkan pidana dengan mempertimbangkan ringannya perbuatan, keadaan pribadi pelaku, serta keadaan pada saat dan setelah perbuatan,[256] tetapi instrumen itu bekerja di ujung

[255]Data dapat bersumber dari laporan tahunan pemantauan tren penindakan kasus korupsi oleh organisasi masyarakat sipil dan dari Direktori Putusan Mahkamah Agung. Penulis perlu mencantumkan sumber dan tahun data yang digunakan.

[256]Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023, Pasal 54 ayat (2).

proses, setelah seluruh biaya penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan persidangan dikeluarkan. Selain itu, ancaman pidana minimum khusus dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor membatasi ruang hakim, sehingga permaafan hakim sulit diterapkan pada perkara korupsi. Dengan kata lain, tidak ada "katup pengaman" yang bekerja lebih awal, padahal secara kemanfaatan, intervensi paling efisien adalah pada hulu proses.

2. Biaya Penegakan Hukum yang Tidak Sebanding

Persoalan biaya adalah argumen utama dari sisi kemanfaatan. Dalam klarifikasinya, Jaksa Agung menyatakan bahwa penanganan perkara korupsi dari penyelidikan hingga eksekusi tidaklah murah, terutama di daerah yang sulit dijangkau, dan bahwa pada perkara berkerugian kecil negara justru berisiko mengeluarkan biaya lebih besar daripada kerugian yang hendak dipulihkan.[257] Kerangka analisis ekonomi hukum

[257]Tirto.id, "Klarifikasi Jaksa Agung soal Korupsi di Bawah Rp50 Juta Tidak Dibui." Penulis perlu mencari data biaya penanganan perkara dari dokumen anggaran (DIPA) Kejaksaan atau laporan audit untuk memperkuat klaim ini.

membantu merumuskan argumen itu. Becker dan Posner menunjukkan bahwa kebijakan penegakan yang optimal harus meminimalkan jumlah kerugian sosial dan biaya penegakan, bukan memaksimalkan jumlah perkara yang diproses.[258] Jika biaya marginal menuntut perkara kecil melebihi manfaat marginalnya, baik berupa pemulihan maupun efek jera, maka menuntutnya merupakan pemborosan, yang dalam istilah Bentham termasuk kategori pidana yang tidak menguntungkan (*unprofitable*).[259]

Namun argumen biaya harus dikelola hati-hati. Pertama, kritik terhadap pernyataan Jaksa Agung mengingatkan bahwa biaya penanganan perkara pidana tidak pernah dapat ditutup dari kerugian yang

[258]Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy* 76, no. 2 (1968): 169-217; Richard A. Posner, "An Economic Theory of the Criminal Law," *Columbia Law Review* 85, no. 6 (1985): 1193-1231.

[259]Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, ed. J.H. Burns dan H.L.A. Hart (Oxford: Clarendon Press, 1996 [1789]), Bab XIII.

dipulihkan, dan hal itu berlaku bagi banyak tindak pidana lain sehingga tidak dapat dijadikan satu-satunya dasar.[260] Kedua, efek jera tidak semata ditentukan oleh besarnya kerugian, tetapi juga oleh persepsi bahwa korupsi berisiko. Ketiga, korupsi kecil sering berfungsi sebagai pintu masuk bagi korupsi yang lebih besar dan merusak kepercayaan pada layanan publik, sebagaimana ditunjukkan literatur ekonomi politik korupsi.[261] Karena itu, kriteria yang dirumuskan harus lebih dari sekadar ambang nominal: ia perlu menimbang pola perbuatan, kedudukan pelaku, itikad baik, pengembalian kerugian, dan ada tidaknya perbuatan berulang.

Dengan demikian, disparitas dan ketidaksebandingan biaya memperlihatkan dua sisi dari masalah yang sama. Diskresi yang besar digunakan secara tertutup pada perkara berprofil politik, sementara

[260]IDN Times, "Pernyataan Jaksa Agung soal Korupsi Rp50 Juta Dinilai Berbahaya," 27 Januari 2022.

[261]Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

diskresi yang secara rasional layak digunakan pada perkara kecil justru tidak memiliki dasar hukum yang tegas. Kondisi ini bertentangan dengan keadilan formal, membuka celah ketidakpastian, dan menyia-nyiakan sumber daya penegakan hukum yang terbatas, yang sebenarnya dapat dialihkan ke perkara korupsi besar dan pemulihan aset.

Bentuk disparitas	**Gambaran**	**Dampak terhadap kemanfaatan**
Horizontal (antarperkara)	Perkara berprofil politik dikesampingkan; perkara kecil lain tetap dilimpahkan atau diselesaikan secara informal	Perlakuan tidak set legitimasi menurun
Vertikal (antartahap)	Pengadilan memiliki pedoman pemidanaan berbasis kerugian; penuntutan tidak	Biaya proses tidak s dengan hasil
Institusional (antarlembaga)	Ambang KPK Rp1 miliar; imbauan Kejaksaan Rp50 juta; pendekatan Kepolisian beragam	Ketidakpastian bag penegak hukum

Tabel 6.2. Ringkasan bentuk disparitas penanganan perkara (disusun penulis).

Urgensi Rekonstruksi

Pembahasan di atas bermuara pada empat alasan yang membuat rekonstruksi asas oportunitas mendesak. Pertama, alasan akuntabilitas: praktik deponering menunjukkan bahwa kewenangan yang sah secara hukum kehilangan legitimasi ketika alasannya tertutup dan kriterianya tidak dapat diuji. Kedua, alasan kesetaraan: diskresi yang besar pada perkara berprofil politik dan ketiadaan diskresi pada perkara kecil menciptakan perlakuan yang tidak sama di hadapan hukum. Ketiga, alasan efisiensi dan pemulihan: penegakan hukum korupsi yang dibebani perkara kecil dan tanpa instrumen pemulihan yang terintegrasi tidak optimal bagi kepentingan negara. Keempat, alasan harmonisasi: perkembangan KUHP baru, pembaruan KUHAP, kewenangan pemulihan aset Kejaksaan, dan pedoman internal bergerak ke arah yang lebih berorientasi manfaat, sementara kerangka UU Tipikor dan pengaturan pengesampingan perkara tertinggal.

Rekonstruksi yang diajukan pada bab berikutnya karenanya bertumpu pada prinsip diskresi terstruktur: kriteria yang eksplisit dan tidak berbasis pada figur, prosedur yang terdokumentasi termasuk konsultasi dan pelibatan korban, kontrol yang efektif baik internal maupun eksternal, serta pengelolaan data yang transparan. Dengan prinsip ini, oportunitas tidak lagi menjadi pengecualian yang dipakai dalam situasi darurat politik, tetapi menjadi instrumen kebijakan penuntutan yang rasional, setara, dan dapat dipertanggungjawabkan demi mewujudkan kemanfaatan hukum.

BAB 7
BELAJAR DARI BELANDA: OPORTUNITAS YANG TERKODIFIKASI DAN TERKONTROL

A. Landasan Asas Oportunitas Belanda

1. Pasal 167 ayat (2) Sv dan Sejarah *Seponering*

Landasan normatif asas oportunitas Belanda terletak pada Pasal 167 *Wetboek van Strafvordering* (Sv). Ayat (1) membebankan kepada penuntut umum kewajiban memutuskan secepatnya apakah suatu perkara akan dituntut, sedangkan ayat (2) menegaskan bahwa penuntut umum dapat tidak melanjutkan penuntutan atas dasar kepentingan umum.[262] Dengan

[262] *Wetboek van Strafvordering*, Pasal 167 ayat (1) dan (2). Rumusan ayat (2) pada pokoknya menyatakan bahwa penuntut umum dapat tidak melanjutkan penuntutan atas

rumusan ini, oportunitas bukan sekadar kebiasaan praktik, melainkan kewenangan yang dinyatakan secara tekstual. Letak pentingnya ada pada kata *dapat*: undang-undang tidak mewajibkan penuntutan setiap kali bukti cukup, tetapi menuntut agar setiap keputusan diambil dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Perbandingan dengan Jerman memperjelas posisi Belanda. Jerman menganut asas legalitas yang kaku (*Legalitätsprinzip*) dengan pengecualian yang disebutkan satu per satu, sedangkan Belanda menjadikan oportunitas sebagai titik tolak dan legalitas sebagai batas penjagaan.[263] Literatur Belanda menunjukkan bahwa gagasan ini telah hidup dalam doktrin dan praktik penuntutan sebelum dikukuhkan dalam undang-undang,

dasar kepentingan umum (*gronden aan het algemeen belang ontleend*).

[263]Jörg-Martin Jehle dan Marianne Wade (eds.), *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems: The Rise of Prosecutorial Power across Europe* (Berlin: Springer, 2006), khususnya bab tentang Jerman dan Belanda.

lalu berkembang menjadi kebijakan penuntutan yang makin terstruktur.[264]

Istilah *seponeren* (dari bahasa Latin *seponere*, menyisihkan atau mengesampingkan) dalam praktik Belanda dibedakan menjadi dua. Pertama, *technisch sepot*, yakni penghentian karena alasan hukum atau pembuktian, misalnya peristiwa tersebut bukan tindak pidana atau bukti tidak cukup. Kedua, *beleidssepot*, yakni penghentian karena pertimbangan kebijakan dan kepentingan umum, misalnya ringannya perkara, kondisi pribadi pelaku, telah dipulihkannya kerugian, atau lamanya waktu yang telah berlalu. Hanya jenis kedua yang merupakan oportunitas dalam arti sebenarnya. Pembedaan ini penting bagi Indonesia karena praktik kita sering mencampuradukkan keduanya, sehingga

[264]Tak, *The Dutch Criminal Justice System*, bagian tentang kewenangan penuntutan; lihat juga Geert Corstens, *Het Nederlands Strafprocesrecht* (Deventer: Wolters Kluwer, edisi terbaru yang diperbarui oleh Matthias Borgers).

penghentian karena alasan kebijakan disamarkan sebagai penghentian karena alasan hukum.

Hal yang membedakan model Belanda dari diskresi yang tertutup adalah adanya jalur keberatan. Pihak yang berkepentingan, termasuk korban, dapat mengajukan *beklag* menurut Pasal 12 Sv kepada *Gerechtshof* terhadap keputusan untuk tidak menuntut, dan pengadilan dapat memerintahkan agar penuntutan dilanjutkan.[265] Pengujiannya memang bersifat terbatas, karena pengadilan menilai apakah penuntut umum secara wajar dapat sampai pada keputusan tersebut dan tidak mengganti kebijakan penuntutan dengan penilaiannya sendiri. Namun keberadaan jalur ini menjaga agar oportunitas tidak berubah menjadi kekuasaan sewenang-wenang.

[265] *Wetboek van Strafvordering*, Pasal 12 (prosedur *beklag*, yaitu keberatan pihak yang berkepentingan atas keputusan untuk tidak menuntut, yang diperiksa oleh *Gerechtshof*). Pengujian pengadilan pada umumnya bersifat terbatas (*marginale toetsing*); lihat Tak, *The Dutch Criminal Justice System*.

2. Hubungan Historis dengan Hukum Indonesia (Asas Konkordansi)

Pembacaan komparatif terhadap Belanda tidak dapat dilepaskan dari asas konkordansi (*concordantiebeginsel*), yaitu kebijakan kolonial agar perundang-undangan di Hindia Belanda disesuaikan dengan perundang-undangan di negeri induk. Wujud paling nyata adalah *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch-Indië* tahun 1915, yang berlaku sejak 1918 dan disusun menurut model *Wetboek van Strafrecht* Belanda, yang kemudian menjadi dasar KUHP Indonesia.[266] Dalam hukum acara, situasinya berbeda: bagi golongan pribumi berlaku *Herziene Inlandsch Reglement* (HIR) yang jauh lebih sederhana daripada Sv Belanda tahun 1926, sehingga banyak gagasan modern dalam Sv, termasuk rumusan eksplisit oportunitas, tidak pernah sepenuhnya ditransplantasikan.

[266] *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch-Indië* (Stb. 1915 No. 732), berlaku sejak 1 Januari 1918. Mengenai asas konkordansi lihat juga Pasal 131 *Indische Staatsregeling* dan *Herziene Inlandsch Reglement* (Stb. 1941 No. 44).

Implikasinya ganda. Pertama, oportunitas di Indonesia mewarisi bentuk doktrinal tanpa rumusan tekstual yang tegas. Andi Hamzah mencatat bahwa kewenangan mengesampingkan perkara (*deponering*) dipahami sebagai hak monopoli Jaksa Agung dan baru memperoleh pengakuan undang-undang secara terbatas dalam Penjelasan UU Kejaksaan.[267] KUHAP 1981 sendiri hanya mengatur penghentian penuntutan karena alasan hukum, yakni tidak cukup bukti, bukan tindak pidana, atau ditutup demi hukum, dan menyediakan praperadilan untuk menguji sahnya penghentian tersebut.[268] Kedua, bentuk pewarisan yang parsial itu menjelaskan mengapa praktik diskresi di Indonesia

[267]Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), pembahasan mengenai asas legalitas, oportunitas, dan *deponering*.

[268]Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Pasal 14 huruf h, Pasal 140 ayat (2), dan Pasal 77. Lihat pula Penjelasan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI.

berkembang melalui peraturan internal, bukan melalui kodifikasi.[269]

Alan Watson mengingatkan bahwa transplantasi hukum sering berhasil justru karena kemudahan peminjaman, tetapi hasilnya tidak otomatis cocok dengan konteks penerima.[270] Karena itu, mempelajari Belanda bukan berarti menyalin, melainkan menerjemahkan. Máximo Langer menyebut proses ini sebagai *legal translation*, yaitu adaptasi lembaga asing sesuai logika institusional lokal.[271] Pelajaran dari Belanda harus dibaca dalam semangat itu: yang diambil adalah prinsip rancangan (kodifikasi, pedoman, kontrol), bukan teknis kelembagaannya semata.

---

[269]Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005).

[270]Alan Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law* (Edinburgh: Scottish Academic Press, 1974).

[271]Máximo Langer, "From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure," *Harvard International Law Journal* 45, no. 1 (2004).

3. Penyeimbangan Legalitas dan Efisiensi

Salah satu kekeliruan umum dalam perdebatan Indonesia adalah menempatkan legalitas dan oportunitas sebagai pilihan yang saling meniadakan. Dalam sistem Belanda, legalitas tetap menjadi fondasi: penuntutan hanya dapat berlangsung menurut cara yang ditentukan undang-undang,[272] sehingga oportunitas beroperasi di dalam kerangka hukum, bukan di luarnya. Yang diberikan kepada penuntut umum adalah ruang pertimbangan, bukan ruang kesewenang-wenangan. Dalam bahasa Ronald Dworkin, diskresi adalah lubang di tengah donat, yang selalu dikelilingi sabuk pembatas berupa prinsip dan standar.[273]

---

[272] *Wetboek van Strafvordering*, Pasal 1: penuntutan pidana hanya dapat dilakukan menurut cara yang ditentukan undang-undang. Mengenai akar gagasan legalitas lihat Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene* (1764).

[273] Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977), yang melukiskan diskresi sebagai "lubang donat" yang dikelilingi sabuk pembatas.

Dimensi efisiensi juga tidak bisa diabaikan. Herbert Packer membedakan model *crime control*, yang menekankan kecepatan dan efisiensi, dari model *due process*, yang menekankan pembatasan kekuasaan dan perlindungan hak,[274] dan sistem pidana yang sehat harus memuat keduanya. Belanda menghadapi beban perkara yang besar dan menjawabnya dengan memperluas peran penuntut umum sebagai penyaring dan penyelesai perkara, tetapi dengan menambah pagar akuntabilitas pada saat yang sama.[275] Di sinilah nilai kemanfaatan dalam tradisi Bentham dan Jhering memperoleh bentuk institusionalnya: kemanfaatan tidak diperlakukan sebagai alasan untuk menyimpangi hukum, melainkan sebagai tujuan yang dicapai melalui prosedur hukum.[276]

---

[274]Herbert L. Packer, *The Limits of the Criminal Sanction* (Stanford: Stanford University Press, 1968), yang membedakan model *crime control* dan *due process*.

[275]Jehle dan Wade, *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems*.

[276]Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789); Rudolf von Jhering, *Der Zweck im Recht* (1877).

Bagi rekonstruksi asas oportunitas di Indonesia, pelajarannya jelas. Kemanfaatan hukum hanya dapat dipertahankan secara bermartabat apabila diskresi yang melayaninya dibuat tertulis, dapat diperiksa, dan dapat dikoreksi. Tanpa itu, argumen kemanfaatan mudah dipakai sebagai kedok. Pandangan Satjipto Rahardjo bahwa hukum untuk manusia, bukan manusia untuk hukum, harus selalu dibaca bersama prasyarat akuntabilitas ini.[277]

Perlu ditegaskan pula bahwa ketiga nilai Radbruch tidak diperlakukan sebagai hierarki yang kaku dalam sistem Belanda. Untuk perkara ringan dan perkara yang pelakunya dapat dipulihkan, bobot kemanfaatan dan keadilan substantif diberi ruang lebih besar; untuk perkara berat atau yang menyangkut kepentingan publik yang luas, kepastian dan pemidanaan melalui pengadilan tetap diutamakan. Gradasi ini membuat oportunitas

[277]Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2002); Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

bekerja secara proporsional: semakin berat perkara, semakin ketat pedoman dan semakin tinggi tingkat pengambil keputusannya. Prinsip proporsionalitas inilah yang layak dibawa ke dalam rekonstruksi Indonesia, karena ia menjawab kekhawatiran bahwa diskresi akan menjadi pintu masuk bagi perlakuan istimewa terhadap pelaku yang kuat.

B. Kelembagaan dan Pedoman Penuntutan

1. Kewenangan Setiap Penuntut Umum

Dalam struktur Belanda, kewenangan untuk memutuskan penuntutan dan penghentiannya melekat pada Openbaar Ministerie (OM) dan dijalankan oleh para penuntut umum (*officier van justitie*) pada kantor penuntutan di berbagai tingkat. Keputusan sehari-hari, termasuk *sepot* dalam perkara biasa, pada prinsipnya diambil oleh penuntut umum yang menangani perkara, tentu dalam batas pedoman dan pengawasan hierarkis. Penuntut umum tidak perlu meminta izin pimpinan tertinggi untuk setiap keputusan, tetapi tidak pula bebas dari struktur komando dan kebijakan nasional.

Di atas struktur itu berdiri *College van procureurs-generaal* sebagai pimpinan OM, dan Menteri Kehakiman yang bertanggung jawab secara politik kepada parlemen. Menteri dapat memberikan petunjuk umum maupun khusus (*aanwijzing*) mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang OM.[278] Mekanisme ini menciptakan rantai pertanggungjawaban yang jelas: keputusan penuntut umum dapat ditelusuri ke pedoman, pedoman ke pimpinan OM, dan pimpinan OM ke Menteri dan parlemen. Prinsip *checking* dari Davis dengan demikian dijalankan melalui dua jalur, yakni pengawasan hierarkis di dalam dan pengawasan politis serta yudisial di luar.

Bandingkan dengan Indonesia. Kejaksaan dirumuskan sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan, dan kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum hanya berada pada

[278] *Wet op de rechterlijke organisatie*, ketentuan tentang kewenangan Menteri Kehakiman untuk memberikan *aanwijzing* umum dan khusus kepada *College van procureurs-generaal* (antara lain Pasal 127).

Jaksa Agung.[279] Penuntut umum di tingkat bawah, yang paling dekat dengan fakta dan para pihak, praktis tidak memiliki dasar hukum formal untuk menilai kemanfaatan, sehingga pertimbangan kemanfaatan menemukan jalan keluar melalui peraturan internal seperti Perja 15/2020. Belanda menunjukkan bahwa diskresi dapat didistribusikan ke tingkat yang lebih rendah tanpa kehilangan kontrol, sepanjang pedoman dan pertanggungjawabannya jelas.

2. *Beleidscyclus* dan Pedoman OM

Kekuatan utama model Belanda terletak pada apa yang dapat disebut siklus kebijakan (*beleidscyclus*): kebijakan penuntutan tidak dibiarkan sebagai kumpulan keputusan individual, tetapi dikelola sebagai siklus yang berulang, meliputi perumusan prioritas, penyusunan pedoman, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, dan revisi. OM menerbitkan pedoman penuntutan (*richtlijnen voor*

[279]Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, Pasal 2 ayat (3) (Kejaksaan sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan), dan Pasal 35 huruf c.

strafvordering) dan petunjuk (*aanwijzingen*) yang menjelaskan jenis perkara, kriteria penuntutan, besaran sanksi yang lazim diminta, serta kriteria penghentian dan penyelesaian di luar sidang. Pedoman tersebut dipublikasikan sehingga dapat diketahui masyarakat, penasihat hukum, dan hakim.[280]

Pedoman semacam ini memenuhi ketiga fungsi Davis. Ia *membatasi* diskresi karena menetapkan kriteria, *menata* diskresi karena menyeragamkan perlakuan antarkantor penuntutan, dan *memungkinkan pengawasan* karena penyimpangan dapat dikenali sebagai penyimpangan. Dari perspektif asas kesamaan di hadapan hukum, pedoman yang dipublikasikan juga mengurangi risiko perlakuan berbeda terhadap perkara serupa. Dalam tradisi hukum responsif Nonet dan Selznick, pola ini mencerminkan hukum yang tetap

[280]Pedoman dan *aanwijzing* OM dipublikasikan melalui *Staatscourant* dan situs resmi Openbaar Ministerie. Mengenai kedudukan pedoman internal dan asas kepercayaan (*vertrouwensbeginsel*) dalam penilaian pengadilan, lihat Corstens, *Het Nederlands Strafprocesrecht*.

terikat pada prosedur tetapi sensitif terhadap tujuan sosialnya.[281]

Indonesia sebenarnya sudah memiliki embrio pola serupa, misalnya melalui Perja 15/2020 dan Pedoman Jaksa Agung tentang penyelesaian perkara penyalahgunaan narkotika melalui rehabilitasi.[282] Persoalannya, pedoman itu masih terfragmentasi per jenis perkara, kedudukan hukumnya sebagai peraturan internal sering dipersoalkan, dan belum ada siklus evaluasi publik yang sistematis. Pelajaran Belanda adalah bahwa pedoman perlu dipikirkan sebagai bagian dari siklus kebijakan yang tunduk pada pelaporan dan koreksi, bukan sebagai dokumen sekali terbit.

---

[281]Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978).

[282]Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Penanganan Perkara Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika melalui Rehabilitasi dengan Pendekatan Keadilan Restoratif sebagai Pelaksanaan Asas *Dominus Litis* Jaksa.

C. Instrumen Penyelesaian di Luar Pengadilan

1. *Transactie* dan *Strafbeschikking*

Belanda mengenal dua instrumen utama penyelesaian perkara oleh penuntut umum tanpa putusan hakim. Instrumen pertama adalah *transactie* menurut Pasal 74 *Wetboek van Strafrecht* (Sr). Penuntut umum dapat menetapkan satu atau lebih syarat kepada tersangka, misalnya pembayaran sejumlah uang kepada kas negara, penyerahan barang, atau pemberian ganti rugi, dan apabila syarat dipenuhi maka hak penuntutan hapus.[283] Ciri pokoknya adalah sifat konsensual: tersangka menyetujui syarat tersebut, dan persetujuan itu menjadi dasar berakhirnya kemungkinan penuntutan.

Instrumen kedua adalah *strafbeschikking*, yaitu penetapan hukuman tertulis yang dijatuhkan penuntut umum tanpa melalui persidangan. Menurut Pasal 257a–257h Sv, penuntut umum dapat menjatuhkan sanksi

[283] *Wetboek van Strafrecht*, Pasal 74 (*transactie*). Pembatasan ruang lingkup dan penyesuaian ketentuan ini dilakukan melalui *Wet OM-afdoening*.

tertentu, seperti denda, kerja sosial dalam batas jam tertentu, pencabutan hak mengemudi untuk jangka terbatas, dan kewajiban ganti rugi kepada korban.[284] Berbeda dengan *transactie* yang bertumpu pada persetujuan, *strafbeschikking* bersifat sepihak, tetapi tersangka dapat mengajukan keberatan (*verzet*) dalam jangka waktu tertentu, dan apabila verzet diajukan perkara diperiksa hakim seperti biasa.

Konstruksi ini menimbulkan pertanyaan klasik: apakah penuntut umum yang menjatuhkan hukuman tidak sedang menjalankan fungsi hakim? Dari perspektif Pasal 6 Konvensi Eropa tentang hak atas peradilan yang adil, sanksi yang bersifat pidana menurut kriteria *Engel* tetap menuntut akses terhadap pengadilan.[285] Hak *verzet* dimaksudkan menjadi jawabannya, tetapi para sarjana

[284] *Wetboek van Strafvordering*, Pasal 257a–257h (*strafbeschikking*), termasuk hak mengajukan *verzet* menurut Pasal 257e.

[285] *Engel and Others v. the Netherlands*, European Court of Human Rights, 8 Juni 1976 (kriteria "tuduhan pidana" menurut Pasal 6 Konvensi Eropa).

Belanda sendiri, termasuk Peter Tak, menyoroti risiko bahwa tekanan untuk menerima penyelesaian cepat dapat menggerus hak pembelaan, terutama bagi tersangka yang rentan.[286] Keseimbangan ini tidak dijaga oleh teks undang-undang saja, tetapi juga oleh pedoman, pelatihan, dan pengawasan.

2. *Wet OM-afdoening* 2008

Wet OM-afdoening (Undang-Undang Penyelesaian oleh Openbaar Ministerie) mulai berlaku pada 1 Februari 2008 dan merupakan puncak kodifikasi diskresi penyelesaian perkara di Belanda.[287] Undang-undang ini memperkenalkan *strafbeschikking* ke dalam Sv, menata ulang ruang lingkup *transactie*, dan memberi dasar hukum yang tegas bagi penyelesaian perkara oleh OM yang sebelumnya bertumpu pada praktik dan pedoman. Tujuan resminya adalah penyelesaian yang cepat,

[286]Peter J.P. Tak (ed.), *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2004), bagian tentang Belanda.

[287]*Wet OM-afdoening* (Wet van 7 juli 2006, Stb. 2006, 330), berlaku sejak 1 Februari 2008.

sederhana, dan proporsional terhadap perkara-perkara yang tidak memerlukan persidangan penuh, sekaligus meringankan beban pengadilan agar kapasitasnya terfokus pada perkara berat atau yang disengketakan.

Pelajaran kodifikasinya penting. Sebelum undang-undang tersebut, praktik penyelesaian oleh OM sudah luas, tetapi kritik utama diarahkan pada kurangnya dasar hukum yang tegas. Dengan menaikkannya ke tingkat undang-undang, Belanda memenuhi tuntutan legalitas sambil mempertahankan fleksibilitas oportunitas. Hal ini kontras dengan Indonesia, di mana Perja 15/2020 membatasi penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif pada kategori sempit, misalnya tersangka yang baru pertama kali melakukan tindak pidana, ancaman paling lama lima tahun, dan nilai kerugian yang kecil.[288] Penghentian itu dilakukan di

[288]Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020, Pasal 5 ayat (1) (syarat antara lain tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana, ancaman pidana denda atau penjara tidak lebih dari lima tahun, dan nilai kerugian tidak lebih dari Rp2.500.000).

internal Kejaksaan dengan persetujuan berjenjang, tanpa jalur keberatan yudisial yang jelas bagi korban atau pihak yang dirugikan.

Perbedaan yang paling mendasar terletak pada sifat akibat hukumnya. *Strafbeschikking* adalah sanksi yang memiliki konsekuensi pidana dan diregistrasi, sedangkan penghentian penuntutan restoratif ala Perja 15/2020 tidak menjatuhkan sanksi tetapi menghentikan perkara. Keduanya dapat dibenarkan oleh kemanfaatan, tetapi hanya model Belanda yang menyediakan kerangka akuntabilitas menyeluruh: dasar undang-undang, pedoman publik, hak keberatan, dan pencatatan. Dengan demikian, rekonstruksi di Indonesia perlu menimbang apakah penyelesaian di luar pengadilan sebaiknya diberi payung undang-undang dengan hak keberatan yang jelas, sebagaimana gagasan Mochtar Kusumaatmadja bahwa hukum harus menjadi sarana pembaruan masyarakat tanpa kehilangan kepastiannya.[289]

[289]Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*; Rahardjo, *Hukum Progresif*.

3. *Ontnemingsschikking* untuk Perampasan Keuntungan

Instrumen ketiga berkaitan dengan perampasan keuntungan yang diperoleh secara melawan hukum. Dalam hukum Belanda, pengadilan dapat menjatuhkan *ontnemingsmaatregel* yang mewajibkan terpidana membayar sejumlah uang setara keuntungan ilegal yang diperolehnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 36e Sr dengan prosedur khusus dalam Sv. Di samping jalur pengadilan, OM dapat menyepakati dengan tersangka atau terdakwa suatu penyelesaian atas besaran perampasan tersebut, yang disebut *ontnemingsschikking*.[290] Kesepakatan ini menghemat waktu dan biaya pembuktian yang kompleks atas aliran keuntungan, sekaligus memberi kepastian hasil bagi negara.

[290] *Wetboek van Strafrecht*, Pasal 36e (*ontnemingsmaatregel*), dan *Wetboek van Strafvordering*, Pasal 511b dst. Pedoman OM mengenai penetapan dan penyelesaian perampasan keuntungan (*ontnemingsschikking*) dapat dilihat pada situs resmi Openbaar Ministerie.

Logika yang mendasarinya adalah bahwa perampasan keuntungan bukan pemidanaan dalam arti penderitaan, melainkan pemulihan keadaan agar kejahatan tidak menguntungkan pelakunya. Pemisahan ini memungkinkan negosiasi dalam batas tertentu tanpa menggeser fungsi pidana pokok. Bagi pelaku, penyelesaian ini memberi kepastian; bagi negara, ia menjamin pengembalian aset yang lebih cepat dibanding menunggu rangkaian pembuktian dan eksekusi putusan yang panjang.

Di Indonesia, pengembalian kerugian negara dalam perkara korupsi dikenal melalui pidana tambahan uang pengganti, tetapi Pasal 4 Undang-Undang Tipikor menegaskan bahwa pengembalian kerugian negara tidak menghapuskan pidana pelakunya.[291] Ketentuan ini penting untuk mencegah komersialisasi pidana, tetapi sekaligus menunjukkan absennya instrumen yang secara

[291]Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 4 dan Pasal 18.

terbuka mengakui bahwa pemulihan aset dapat menjadi pertimbangan penyelesaian. Barda Nawawi Arief mengingatkan bahwa kebijakan hukum pidana harus rasional dan berorientasi pada tujuan, termasuk tujuan pemulihan.[292] Pembelajaran dari Belanda adalah bahwa pemulihan aset dapat dikodifikasi sebagai komponen penyelesaian yang terukur, dengan batas yang jelas agar tidak berubah menjadi pembelian kekebalan.

D. Penyelesaian Korupsi Korporasi

1. Tahap Penyidikan hingga Kesepakatan

Penyelesaian korupsi korporasi di Belanda merupakan arena di mana oportunitas diuji paling keras. Dasar pertanggungjawabannya adalah Pasal 51 Sr yang mengakui korporasi sebagai subjek pidana, dengan ancaman denda yang dapat dinaikkan secara signifikan bagi badan hukum.[293] Praktiknya, perkara-perkara besar

[292]Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Jakarta: Kencana, 2008).

[293]*Wetboek van Strafrecht*, Pasal 51 (pertanggungjawaban pidana korporasi) dan Pasal 23 ayat (7) (denda untuk badan hukum).

ditangani oleh unit khusus OM dengan dukungan penyidik keuangan dan fiskal, dan sering kali bersifat lintas negara.

Alur penyelesaian dapat digambarkan dalam beberapa tahap. *Pertama*, deteksi, yang dapat berasal dari pelaporan sukarela korporasi, informasi pelapor, atau bantuan hukum timbal balik dari otoritas asing. *Kedua*, penyidikan terhadap korporasi dan individu yang terlibat, termasuk penelusuran aliran uang. *Ketiga*, negosiasi, di mana korporasi mengakui fakta pokok, bekerja sama, dan bersedia memperbaiki sistem kepatuhannya; kerja sama ini dipertimbangkan dalam menentukan besaran sanksi. *Keempat*, kesepakatan, yang pada praktiknya umumnya berupa *transactie* dengan komponen denda dan perampasan keuntungan. *Kelima*, publikasi, yaitu OM mengumumkan penyelesaian melalui siaran pers yang memuat uraian fakta, sehingga ada

transparansi publik atas dasar penyelesaian.[294] Individu yang terlibat tetap dapat dituntut secara terpisah.

Kritik terhadap model ini juga tidak sedikit. Dibandingkan dengan *deferred prosecution agreement* di Inggris yang memerlukan persetujuan hakim, penyelesaian korporasi di Belanda umumnya tidak melalui pengesahan yudisial sebelumnya, sehingga sorotan beralih pada kualitas pedoman internal dan transparansi pasca-penyelesaian. Laporan OECD telah beberapa kali menyarankan peningkatan transparansi dan konsistensi dalam penggunaan penyelesaian non-persidangan.[295] Brandon Garrett dalam kajiannya tentang Amerika Serikat menunjukkan risiko serupa: penyelesaian korporasi yang tidak transparan dapat

[294]OECD, *Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention* (Paris: OECD, 2019).

[295]OECD Working Group on Bribery, *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the Netherlands* (Paris: OECD, 2012).

melemahkan efek jera dan merusak kepercayaan publik.[296]

Untuk Indonesia, perbandingan ini sangat relevan. Pertanggungjawaban pidana korporasi telah diakui dalam UU Tipikor, Perma Nomor 13 Tahun 2016, dan KUHP Nasional,[297] tetapi belum ada kerangka penyelesaian korporasi yang menggabungkan insentif kerja sama, pemulihan aset, dan pengawasan yudisial. Padahal, karakter korupsi korporasi yang kompleks dan lintas yurisdiksi membuat pembuktian penuh di pengadilan mahal dan lama, sedangkan penolakan total terhadap penyelesaian dapat menghilangkan peluang pemulihan aset. Rancangan yang ideal tampaknya merupakan gabungan: kodifikasi dan pedoman ala

[296]Brandon L. Garrett, *Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations* (Cambridge, MA: Belknap Press, 2014).

[297]Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, ketentuan tentang korporasi (Pasal 45 dst.).

Belanda ditambah persetujuan hakim ala Inggris untuk perkara bernilai besar.[298]

Dari sisi rancangan, kerja sama korporasi merupakan variabel yang paling sulit dikendalikan. Insentif pengurangan sanksi bagi korporasi yang melaporkan diri dan membantu penyidikan memang dapat mempercepat pengungkapan, tetapi tanpa kriteria yang jelas ia mudah berubah menjadi tawar-menawar tertutup. Karena itu, pedoman yang baik perlu menetapkan apa yang dihitung sebagai kerja sama sungguh-sungguh, bagaimana besaran keringanan ditentukan, serta kapan penyelesaian tidak layak diberikan, misalnya bagi pelaku berulang atau perkara yang melibatkan pejabat tinggi. Syarat-syarat tersebut harus tertulis sebelum perkara muncul, bukan

[298]Mengenai standar sanksi yang efektif, proporsional, dan menjerakan, lihat Mark Pieth, Lucinda A. Low, dan Nicola Bonucci (eds.), *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*, ed. ke-2 (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

dirumuskan setelah perundingan berlangsung, agar legalitas dalam arti prediktabilitas tetap terjaga.

2. Kedudukan Korban dan Contoh Kasus

Pertanyaan tentang korban dalam korupsi korporasi tidak sederhana, karena korupsi jarang memiliki korban individual yang jelas. Korban dapat berupa negara yang dirugikan, pesaing usaha yang dikalahkan secara curang, atau masyarakat yang kehilangan layanan publik. Hukum acara Belanda memperkuat posisi korban umum melalui hak bergabung sebagai pihak yang dirugikan, hak berbicara, dan hak ganti rugi,[299] tetapi ketentuan tersebut dirancang terutama untuk korban kejahatan konvensional. Dalam penyelesaian korupsi, korban yang paling terdampak sering berada di luar yurisdiksi Belanda sehingga tidak mudah memperoleh tempat dalam proses penyelesaian.

[299] *Wet versterking positie slachtoffers in het strafproces* (2011) dan *Wetboek van Strafvordering*, Pasal 51a dst.; lihat juga Ute Brienen dan Ernestine Hoegen, *Victims of Crime in 22 European Criminal Justice Systems* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2000).

Contoh-contoh kasus menggambarkan dinamika ini. Pada November 2014, SBM Offshore menyepakati penyelesaian dengan OM sekitar USD 240 juta atas dugaan suap di beberapa negara. Pada Februari 2016, VimpelCom menyepakati penyelesaian global sekitar USD 795 juta dengan otoritas Belanda dan Amerika Serikat terkait suap di Uzbekistan, dan pada September 2017 Telia menyepakati penyelesaian sekitar USD 965 juta dengan otoritas Belanda, Amerika Serikat, dan Swedia dalam perkara serupa.[300] Kasus-kasus ini menunjukkan kemampuan OM menghasilkan penyelesaian bernilai besar melalui kerja sama lintas negara, tetapi juga memicu perdebatan: sejauh mana negara yang dirugikan dilibatkan dan memperoleh pemulihan, serta apakah jumlah yang dibayarkan sebanding dengan kerugian sosial yang ditimbulkan.

[300]Siaran pers Openbaar Ministerie tentang penyelesaian SBM Offshore (12 November 2014), VimpelCom (18 Februari 2016), dan Telia (21 September 2017). Angka yang tercantum bersifat pembulatan dan sebaiknya diverifikasi ulang terhadap siaran pers asli sebelum naik cetak.

Perdebatan itu menunjukkan bahwa kodifikasi dan kontrol tidak boleh berhenti pada hubungan antara penuntut umum dan terduga pelaku. Cyrille Fijnaut dan Leo Huberts menekankan bahwa pemberantasan korupsi memerlukan integritas institusi penegak hukum sendiri,[301] dan model penyelesaian yang mengabaikan korban hanya akan memperkuat persepsi bahwa korporasi besar dapat membeli jalan keluar. Dari kerangka *responsive regulation* Ayres dan Braithwaite, penyelesaian semacam ini sah sebagai tingkat tertentu dalam piramida penegakan hukum, asalkan ancaman sanksi yang lebih keras tetap nyata bagi pelaku yang tidak kooperatif.[302]

[301]Cyrille Fijnaut dan Leo Huberts (eds.), *Corruption, Integrity and Law Enforcement* (The Hague: Kluwer Law International, 2002).

[302]John Braithwaite, *Restorative Justice and Responsive Regulation* (Oxford: Oxford University Press, 2002); Ian Ayres dan John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (Oxford: Oxford University Press, 1992).

Bagi Indonesia, kedudukan korban dalam penyelesaian korupsi korporasi sebaiknya dirancang sejak awal. Negara atau badan hukum publik yang dirugikan perlu dilibatkan dalam penghitungan dan pemulihan kerugian, pihak ketiga yang dirugikan perlu memperoleh akses informasi dan jalur keberatan, dan hasil penyelesaian perlu diumumkan beserta uraian fakta dan dasar perhitungannya.

Penutup Bab: Prinsip Rancangan bagi Rekonstruksi

Pengalaman Belanda memberikan peta rancangan untuk mengubah oportunitas dari praktik informal menjadi diskresi yang bertanggung jawab. Tabel berikut meringkas perbandingan dan arah pembelajarannya.

Aspek	**Belanda**	**Indonesia (kondisi saat ini)**
Dasar hukum	Pasal 167 ayat (2) Sv; Wet OM-afdoening 2008	Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan; Perja 15/2020

Pemegang kewenangan	Penuntut umum dalam hierarki OM dan pedoman nasional	Jaksa Agung (mengesampingkan perkara); jaksa melalui peraturan internal
Pedoman	Dipublikasikan dan melalui siklus kebijakan	Terfragmentasi dan evaluasi publik terbatas
Kontrol	Hierarkis, politis (Menteri), dan yudisial (*beklag*, *verzet*)	Hierarkis internal; kontrol yudisial terbatas
Perampasan keuntungan	*Ontnemingsmaatregel* dan *ontnemingsschikking*	Uang pengganti; pengembalian tidak menghapus pidana
Korban	Prosedur keberatan dan hak korban dalam Sv	Belum ada jalur keberatan yang jelas

Dengan demikian, pelajaran utama dari Belanda adalah bahwa kemanfaatan hukum bukan lawan kepastian hukum. Kemanfaatan menjadi sah ketika dirumuskan dalam norma yang tegas, dioperasikan melalui pedoman yang terbuka, dan dikoreksi oleh

pengawasan yang nyata. Pembahasan pada bab berikutnya akan menjadikan prinsip-prinsip ini sebagai bahan perumusan model rekonstruksi asas oportunitas bagi Indonesia, dengan memperhatikan pembaruan hukum pidana nasional dan karakteristik kelembagaan Kejaksaan.

BAB 8
BRASIL DAN PERBANDINGAN LAIN: MENUJU PARADIGMA KEMANFAATAN

A. Pergeseran Sistem Penuntutan Brasil

1. Dari *Obrigatoriedade* menuju Keadilan Konsensual

Hukum acara pidana Brasil secara tradisional bertumpu pada prinsip *obrigatoriedade* atau legalitas processual: apabila terdapat bukti awal yang cukup, Ministério Público wajib mengajukan dakwaan dan tidak boleh menimbang kemanfaatan penuntutan. Konstitusi 1988 memberikan kepada Ministério Público kewenangan eksklusif untuk menuntut perkara pidana publik, sehingga kewajiban menuntut dan monopoli penuntutan saling menguatkan.[303] Prinsip ini sejalan

[303]Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Art. 129, I (kewenangan privat Ministério Público untuk

dengan kecurigaan klasik terhadap diskresi dan dengan tradisi *garantismo* Luigi Ferrajoli yang menolak kewenangan tidak terbatas aparat negara dalam hukum pidana.[304]

Pergeseran pertama terjadi melalui Lei nº 9.099/1995 tentang pengadilan pidana khusus perkara ringan. Undang-undang ini memperkenalkan *transação penal*, yaitu kesepakatan antara penuntut dan terdakwa untuk menerapkan pidana non-penjara sebelum dakwaan, serta *suspensão condicional do processo*, yaitu penghentian sementara proses dengan syarat. Doktrin Brasil menyebutnya *discricionariedade regrada*, diskresi yang diatur: penuntut dapat menimbang, tetapi hanya dalam batas yang ditetapkan undang-undang dan dengan

mengajukan *ação penal pública*); Decreto-Lei nº 3.689/1941 (Código de Processo Penal), Art. 24.

[304]Luigi Ferrajoli, *Diritto e ragione: Teoria del garantismo penale* (Roma-Bari: Laterza, 1989); edisi Portugis, *Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal* (São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002).

pengawasan hakim.[305] Titik tolak ini penting karena membuktikan bahwa kewajiban menuntut dapat dilunakkan tanpa meninggalkan legalitas.

Pergeseran kedua jauh lebih besar, yaitu perluasan keadilan konsensual ke perkara kejahatan serius dan kejahatan korporasi melalui *colaboração premiada* (2013), *acordo de leniência* (2013), dan *acordo de não persecução penal* (2017 dan 2019). Ketiganya disebut sebagai tiga pilar pada Bagian B. Perubahan ini menandai pergeseran paradigma dari penuntutan sebagai kewajiban mekanis menuju penuntutan sebagai pengambilan keputusan strategis yang menimbang hasil. Dalam bahasa kemanfaatan Bentham dan Jhering, tujuan pidana tidak lagi dipandang semata sebagai pembalasan atas perbuatan, tetapi juga sebagai sarana mencapai

[305]Lei nº 9.099/1995 (Juizados Especiais), Art. 76 (*transação penal*) dan Art. 89 (*suspensão condicional do processo*). Lihat Ada Pellegrini Grinover *et al.*, *Juizados Especiais Criminais: Comentários à Lei 9.099/1995* (São Paulo: Revista dos Tribunais), yang memperkenalkan istilah *discricionariedade regrada*.

kebaikan sosial yang lebih besar, termasuk pengungkapan jaringan korupsi dan pemulihan aset.[306]

2. *Mensalão* dan *Lava Jato*

Dua skandal besar menjadi katalis perubahan. Perkara *Mensalão* (Ação Penal 470) menyangkut skema pembelian suara anggota parlemen pada masa pemerintahan pertama Presiden Lula, dan diadili oleh Supremo Tribunal Federal pada 2012 dengan banyak terdakwa dari kalangan politisi dan pengusaha dijatuhi pidana. Perkara ini sering dipuji sebagai tonggak bahwa elite politik dapat dihukum, tetapi juga memperlihatkan keterbatasan jalur litigasi murni: proses panjang, bergantung pada pembuktian dokumenter yang rumit, dan menghasilkan sedikit informasi tentang jaringan yang lebih luas.[307]

---

[306]Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789); Rudolf von Jhering, *Der Zweck im Recht* (1877).

[307]Matthew M. Taylor dan Vinícius C. Buranelli, "Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional

Operação Lava Jato, yang dimulai di Curitiba pada Maret 2014, menempuh jalur berbeda. Penyidikan skema suap Petrobras dan kontraktor besar bertumpu pada pemanfaatan massal *colaboração premiada* dari para pelaku, dimulai dari mantan direktur Petrobras dan seorang pedagang valuta, kemudian merambat ke para eksekutif konstruksi besar. Dari kesaksian para kolaborator, penegak hukum membangun perkara terhadap tingkat yang lebih tinggi, sementara *acordo de leniência* dengan korporasi menghasilkan pembayaran dan komitmen kepatuhan. Pendekatan ini terinspirasi pula oleh pengalaman Italia dalam *Mani Pulite*, sebagaimana diuraikan oleh Sérgio Moro, hakim yang kemudian menjadi tokoh sentral Lava Jato, dalam tulisannya pada 2004.[308]

Namun Lava Jato juga meninggalkan pelajaran peringatan. Pada 2019 pemberitaan hasil peretasan

Arrangement in Brazil," *Latin American Politics and Society* 49, no. 1 (2007).

[308]Sérgio Fernando Moro, "Considerações sobre a Operação Mani Pulite," *Revista CEJ* 8, no. 26 (2004).

percakapan antara hakim dan penuntut menimbulkan tuduhan bahwa pemisahan peran telah dilanggar, dan Supremo Tribunal Federal pada 2021 menyatakan hakim tersebut tidak imparsial dalam salah satu perkara. Sejumlah putusan dan bukti kemudian dibatalkan.[309] Pelajaran bagi Indonesia jelas: instrumen non-litigasi yang kuat memerlukan pagar institusional yang lebih kuat pula. Tanpa pagar itu, efektivitas jangka pendek dapat dibayar dengan delegitimasi jangka panjang.

B. Tiga Pilar Mekanisme Brasil

1. *Acordo de Leniência* (Lei 12.846/2013)

Pilar pertama adalah *acordo de leniência* menurut Lei nº 12.846/2013, yang dikenal sebagai Lei Anticorrupção atau Lei da Empresa Limpa. Undang-undang ini memperkenalkan pertanggungjawaban

[309]Supremo Tribunal Federal, HC 164.493 (Segunda Turma, 2021), mengenai tidak imparsialnya hakim dalam perkara yang berkaitan dengan Lava Jato. Lihat juga pembahasan dalam Vinicius Gomes de Vasconcellos, *Colaboração Premiada no Processo Penal* (São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017).

objektif administratif dan perdata bagi korporasi atas tindakan korupsi terhadap administrasi publik, dan pada saat yang sama menyediakan perjanjian leniensi sebagai insentif bagi korporasi yang bekerja sama. Persyaratannya mencakup menjadi pihak pertama yang melaporkan, menghentikan keterlibatan, mengakui keterlibatan, dan bekerja sama penuh dalam penyelidikan.[310]

Imbalannya terukur. Denda dapat dikurangi hingga dua pertiga, korporasi dapat terbebas dari sanksi tertentu seperti publikasi putusan dan larangan menerima insentif publik, tetapi kewajiban mengganti kerugian secara penuh tetap melekat.[311] Rancangan ini

[310]Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), Art. 16 beserta pengaturan pelaksananya (Decreto nº 8.420/2015, kemudian digantikan Decreto nº 11.129/2022). Pasal ini mengatur syarat antara lain pelaporan pertama, penghentian keterlibatan, pengakuan, dan kerja sama penuh.

[311]Lei nº 12.846/2013, Art. 16, §2º–§3º: perjanjian dapat mengurangi denda hingga dua pertiga dan membebaskan dari sanksi tertentu, tetapi tidak membebaskan kewajiban mengganti kerugian secara penuh.

mencerminkan prinsip penting yang juga kita temukan di Belanda: kerja sama dapat mengurangi sanksi, tetapi tidak menghapus pemulihan kerugian. Kebijakan ini juga memperhitungkan konsekuensi sosial penghukuman total terhadap korporasi besar, misalnya hilangnya lapangan kerja dan terganggunya pekerjaan infrastruktur, yang dalam kerangka kemanfaatan hukum merupakan pertimbangan sah.

Titik lemah pilar ini berada pada tata kelola kewenangan. Perjanjian leniensi dibuat oleh otoritas administratif (CGU dan AGU di tingkat federal), sementara Ministério Público dan Tribunal de Contas da União juga merasa memiliki kepentingan dan kewenangan, sehingga muncul tumpang tindih yang oleh praktisi disebut *insegurança jurídica*. Baru pada 2020 keempat lembaga menyepakati koordinasi teknis untuk mengurangi persaingan kewenangan tersebut.[312]

[312]Acordo de Cooperação Técnica antara Controladoria-Geral da União (CGU), Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério da Justiça, dan Tribunal de Contas da União (TCU)

Pelajaran untuk Indonesia, yang memiliki Kejaksaan, KPK, dan Polri dengan kewenangan korupsi yang beririsan, sangat langsung: instrumen kerja sama harus disertai pembagian kewenangan yang jelas sejak awal.

2. *Colaboração Premiada* (Lei 12.850/2013)

Pilar kedua adalah *colaboração premiada* menurut Lei nº 12.850/2013 tentang organisasi kriminal. Kolaborator dapat memperoleh pengampunan yudisial, pengurangan pidana hingga dua pertiga, atau penggantian pidana, sebagai imbalan atas kerja sama yang efektif, misalnya mengungkap anggota organisasi, struktur hierarki, pembagian tugas, hasil kejahatan, atau lokasi korban.[313] Perubahan melalui Lei nº 13.964/2019

tahun 2020 mengenai koordinasi *acordo de leniência*, yang dimaksudkan untuk mengurangi tumpang tindih kewenangan.

[313]Lei nº 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas), Arts. 3-A sampai 7º, sebagaimana diubah oleh Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Art. 4º mengatur *perdão judicial*, pengurangan pidana hingga dua pertiga, atau penggantian pidana.

menegaskan sifat perjanjian ini sebagai negosiasi antar pihak dengan tata cara yang lebih rinci.

Secara konseptual, Supremo Tribunal Federal dalam putusan penting 2015 menetapkan bahwa *colaboração premiada* adalah *negócio jurídico processual*, yaitu perjanjian prosedural antara para pihak, sehingga homologasi hakim hanya memeriksa keabsahan formal, bukan menilai isi dan keberhasilan kerja sama pada tahap itu.[314] Konstruksi ini memiliki konsekuensi: penilaian atas hasil kerja sama dipindahkan ke tahap putusan akhir. Selain itu, undang-undang menegaskan bahwa keterangan kolaborator saja tidak boleh menjadi dasar putusan pemidanaan, tindakan paksa, atau penerimaan dakwaan.[315]

---

[314]Supremo Tribunal Federal, HC 127.483/PR, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, 2015, yang menetapkan *colaboração premiada* sebagai *negócio jurídico processual* dan bahwa homologasi tidak menilai pokok perkara.

[315]Lei nº 12.850/2013, Art. 4º, §6º (hakim tidak ikut serta dalam negosiasi), §7º (pemeriksaan keteraturan,

Kritik terhadap pilar ini kuat. Vasconcellos dan Aury Lopes Jr. menyoroti risiko tekanan terhadap terdakwa yang ditahan agar menerima kesepakatan, ketidaksetaraan senjata antara negara dan individu, serta kecenderungan pembuktian bergeser dari alat bukti objektif ke pengakuan.[316] Di titik ini, kekhawatiran Packer tentang perimbangan *crime control* dan *due process* terlihat nyata: efisiensi yang diperoleh dari kolaborasi harus dibayar dengan jaminan prosedural yang sepadan.

3. *Acordo de Não Persecução Penal*

Pilar ketiga, *acordo de não persecução penal* (ANPP), awalnya diatur melalui resolusi Conselho Nacional do Ministério Público (2017) sebelum ditingkatkan menjadi undang-undang melalui Pacote Anticrime 2019 dan dimasukkan ke dalam Pasal 28-A

---

legalitas, dan kesukarelaan), serta §16 (tidak boleh ada pemidanaan hanya berdasarkan keterangan kolaborator).

[316]Vasconcellos, *Colaboração Premiada no Processo Penal*; Aury Lopes Jr., *Direito Processual Penal* (São Paulo: Saraiva, edisi terbaru), bagian mengenai justiça negocial dan kritik terhadapnya.

Código de Processo Penal.[317] Mekanisme ini memungkinkan penuntut menawarkan perjanjian sebelum dakwaan kepada pelaku yang mengaku melakukan tindak pidana tanpa kekerasan atau ancaman serius, dengan ancaman minimum di bawah empat tahun. Syaratnya antara lain pemulihan kerugian, penyerahan aset hasil kejahatan, pengabdian sosial, dan pembayaran prestasi pecuniária.[318]

Evolusi ANPP memiliki makna historis yang bagi kita instruktif. Lembaga ini lahir dari praktik dan peraturan internal, kemudian diperkuat melalui undang-undang, lalu dikaitkan dengan kontrol yudisial. Hakim memeriksa kesukarelaan dan legalitas, dapat mengembalikan berkas untuk diperbaiki apabila syarat

[317]Código de Processo Penal, Art. 28-A (ditambahkan oleh Lei nº 13.964/2019); sebelumnya diatur dalam Resolução nº 181/2017 Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

[318]Perbandingan dengan sistem Brasil mengenai kriteria yang lebih sempit untuk ANPP (tindak pidana tanpa kekerasan, ancaman minimum di bawah empat tahun, adanya pengakuan) dapat ditemukan dalam Art. 28-A, *caput* dan §2º CPP.

dianggap tidak memadai, dan dapat menolak homologasi.[319] Alur *norma internal, kodifikasi, kontrol yudisial* ini persis jalan yang kini perlu ditempuh Indonesia untuk keadilan restoratif dan oportunitas, dari Peraturan Kejaksaan menuju undang-undang dengan pengawasan pengadilan.

C. Kontrol Yudisial dan Kasus Odebrecht

1. Pembatasan Peran Hakim dalam Negosiasi

Pertanyaan struktural yang paling menarik dari model Brasil adalah peran hakim. Berbeda dengan sebagian sistem *common law* di mana hakim memantau secara aktif, atau sistem tertentu di mana hakim menjadi pihak yang menengahi, undang-undang Brasil secara tegas menyatakan bahwa hakim tidak ikut serta dalam negosiasi *colaboração premiada*. Hakim hanya melakukan homologasi: memeriksa keteraturan,

[319]Código de Processo Penal, Art. 28-A, §4º–§8º (audiensi homologasi, kemungkinan hakim mengembalikan berkas untuk diperbaiki, dan penolakan homologasi).

legalitas, dan kesukarelaan perjanjian.[320] Logikanya adalah menjaga imparsialitas: hakim yang ikut menawar tidak dapat lagi menilai secara netral.

Konstruksi ini menegaskan pemisahan peran dalam sistem akusator: penuntut dan terdakwa merundingkan, hakim menguji. Namun pengalaman Lava Jato memperlihatkan bahwa pemisahan formal tidak cukup. Ketika hakim dan penuntut berkomunikasi di luar prosedur, atau ketika hakim yang sama memegang kewenangan homologasi, penahanan, dan putusan akhir, jaminan imparsialitas dapat runtuh. Karena itu pelajaran dari Brasil bukan sekadar rumusan norma, melainkan perlunya pengaturan pelengkap, misalnya pemisahan hakim homologasi dengan hakim pemeriksa pokok perkara, dan pencatatan komunikasi.

Perbandingan dengan Belanda memperkaya gambaran. Di Belanda, sebagian penyelesaian dilakukan tanpa hakim sama sekali tetapi dengan jalur keberatan

[320]Lei nº 12.850/2013, Art. 4º, §6º–§7º.

(*verzet*), sedangkan di Brasil penyelesaian melibatkan hakim pada tahap akhir tetapi tidak pada negosiasi. Kedua model memiliki satu kesamaan, yakni adanya titik di mana pengadilan dapat menguji sah tidaknya kesepakatan. Model yang tidak memiliki titik semacam itu, seperti diskresi tertutup yang selama ini berjalan di Indonesia, adalah model yang paling rentan terhadap penyalahgunaan.

2. Hasil Pemulihan dan Kemanfaatan Empiris

Kasus Odebrecht merupakan contoh paling lengkap. Pada Desember 2016, Odebrecht dan anak usahanya Braskem menyepakati penyelesaian global dengan otoritas Brasil, Amerika Serikat, dan Swiss, dengan total pembayaran sekurang-kurangnya USD 3,5 miliar, yang pada waktu itu merupakan penyelesaian perkara suap asing terbesar dalam sejarah. Perusahaan mengakui telah membayar suap sekitar USD 788 juta di belasan negara, dan puluhan eksekutifnya menjadi

kolaborator.[321] Penyelesaian ini membuka penyidikan di banyak negara Amerika Latin dan menjadi salah satu skandal korupsi lintas negara paling berpengaruh.

Menilai kemanfaatan empiris memerlukan kehati-hatian. Di sisi positif, penyelesaian tersebut menghasilkan pengakuan yang luas, informasi tentang jaringan yang tidak mungkin diperoleh dengan pembuktian konvensional, pembayaran bernilai besar, serta komitmen reformasi tata kelola perusahaan. Menurut data Ministério Público Federal, perjanjian-perjanjian Lava Jato mencakup puluhan miliar real, dan sebagian telah dikembalikan; angka ini perlu diverifikasi terhadap data resmi terbaru karena proses pembayaran berlangsung bertahap dan beberapa perjanjian direvisi.

Di sisi negatif, ada tiga catatan. Pertama, dampak ekonomi yang dikaitkan dengan penghentian proyek dan

[321]U.S. Department of Justice, "Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least $3.5 Billion in Global Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History" (siaran pers, 21 Desember 2016).

krisis perusahaan konstruksi memicu perdebatan tentang proporsionalitas. Kedua, pembatalan sebagian bukti dan putusan oleh pengadilan tinggi atas dasar pelanggaran prosedur menurunkan nilai hukum sebagian hasil penyelesaian. Ketiga, kritik bahwa perhitungan denda dan pembagian hasil antarnegara tidak selalu transparan. Pelajaran metodologisnya penting bagi bab ini: kemanfaatan hukum tidak boleh diukur dari besarnya angka penyelesaian semata, tetapi dari jumlah yang benar-benar pulih, ketahanan hukum hasilnya, dan dampaknya bagi pencegahan.[322]

D. Perbandingan Yurisdiksi Lain

1. Kolombia (Decreto 390/2024)

Kolombia menarik karena menempuh jalur dua lapis. Di ranah pidana, asas oportunitas diatur secara konstitusional melalui Pasal 250 Konstitusi (diubah pada 2002) dan dijabarkan dalam Ley 906 de 2004, yang

[322]Brandon L. Garrett, *Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations* (Cambridge, MA: Belknap Press, 2014).

menetapkan alasan-alasan penerapannya dan mewajibkan kontrol oleh *juez de control de garantías*. Dengan kata lain, Kolombia memiliki oportunitas yang dikodifikasi dalam konstitusi dan hukum acara, mirip Belanda, tetapi dengan kontrol yudisial yang lebih tegas.[323]

Lapisan kedua adalah jalur administratif untuk korporasi. Decreto 390 de 2024 menetapkan prosedur pemberian manfaat kerja sama berdasarkan Pasal 19 Ley 1778 de 2016 (sebagaimana diubah Ley 2195 de 2022) bagi pelanggaran administratif suap transnasional dan tanggung jawab badan hukum atas korupsi, yang ditangani Superintendencia de Sociedades. Pelaku yang menyerahkan bukti atau informasi secara tepat waktu dapat memperoleh pembebasan sanksi sebagian hingga penuh, dan waktu penyerahan permohonan

[323]Constitución Política de Colombia, Art. 250 (sebagaimana diubah oleh Acto Legislativo 03 de 2002); Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), Arts. 321–330, khususnya Art. 324 (*causales*) dan Art. 327 (kontrol oleh *juez de control de garantías*).

diperhitungkan dalam menentukan besarnya pengurangan.[324] Ini menarik karena mengikuti logika *leniency*: yang pertama melapor mendapat manfaat terbesar.

Pelajaran Kolombia bagi Indonesia ada dua. Pertama, rancangan insentif kerja sama dapat dipisahkan dari proses pidana, sehingga korporasi memperoleh kepastian sanksi administratif tanpa menghilangkan jalur pidana terhadap individu. Kedua, penetapan prosedur melalui peraturan pelaksana yang rinci dan terpublikasi, bukan sekadar kebijaksanaan lembaga, menurunkan risiko pilih kasih. Kelemahannya, jalur administratif murni tidak otomatis menjawab pertanyaan tentang korban dan akuntabilitas individu.

[324]Decreto 390 de 2024 (21 Maret 2024) tentang prosedur pemberian manfaat kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Art. 19 Ley 1778 de 2016 yang diubah oleh Ley 2195 de 2022, ditambahkan sebagai Seksi 5 pada Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015; lihat juga siaran Superintendencia de Sociedades tertanggal 10 April 2024.

2. DPA dan Plea Bargaining di *Common Law*

Dalam tradisi *common law*, keadilan konsensual berkembang paling jauh. Di Amerika Serikat, *plea bargaining* menjadi mekanisme penyelesaian mayoritas perkara pidana, dan Mahkamah Agung menyatakannya sah selama dilakukan secara sukarela dan dengan kesadaran penuh.[325] Para sarjana memberikan penilaian yang beragam. Alschuler dan Langbein mengkritiknya sebagai tekanan yang menggeser keadilan substantif, sementara Bibas menyoroti ketimpangan informasi dan kapasitas yang melekat pada proses tawar-menawar.[326][327]

[325]*Brady v. United States*, 397 U.S. 742 (1970); *Santobello v. New York*, 404 U.S. 257 (1971); Federal Rules of Criminal Procedure, Rule 11 dan Rule 48(a).

[326]Albert W. Alschuler, "The Prosecutor's Role in Plea Bargaining," *University of Chicago Law Review* 36, no. 1 (1968); John H. Langbein, "Torture and Plea Bargaining," *University of Chicago Law Review* 46, no. 1 (1978).

[327]Stephanos Bibas, *The Machinery of Criminal Justice* (Oxford: Oxford University Press, 2012).

Untuk korporasi, Amerika Serikat dan kemudian Inggris menggunakan *deferred prosecution agreement* (DPA) dan *non-prosecution agreement*. Perbedaan penting terletak pada pengawasan hakim. Di Inggris, DPA menurut Crime and Courts Act 2013 harus disetujui hakim yang menilai apakah perjanjian itu *in the interests of justice* serta adil, wajar, dan proporsional, melalui pemeriksaan bertahap, dan hakim telah menyetujui perjanjian bernilai besar.[328] Di Amerika Serikat, peran pengadilan lebih terbatas dan penyelesaian lebih banyak bergantung pada kebijakan Departemen Kehakiman, sehingga muncul kritik atas kurangnya transparansi dan konsistensi.[329]

Bagi rekonstruksi di Indonesia, model Inggris lebih relevan daripada model Amerika karena memadukan kodifikasi (undang-undang), insentif (penangguhan

[328]Crime and Courts Act 2013 (Inggris), Schedule 17. Lihat misalnya persetujuan DPA pada *Serious Fraud Office v. Standard Bank* (2015) dan *Serious Fraud Office v. Rolls-Royce* (2017) oleh Sir Brian Leveson.

[329]Garrett, *Too Big to Jail*.

penuntutan), dan kontrol yudisial (persetujuan hakim). OECD sendiri memetakan bahwa penyelesaian non-persidangan kian umum dalam perkara suap asing dan menekankan perlunya transparansi, kerangka hukum yang jelas, dan akuntabilitas.[330] Namun Indonesia perlu menghindari transplantasi mentah, karena prasyarat seperti penuntut yang terlatih bernegosiasi, hakim yang terbiasa menilai perjanjian, dan budaya kepatuhan korporasi belum seragam.

3. Hong Kong dan Singapura

Hong Kong dan Singapura menarik sebagai perbandingan Asia dengan indeks persepsi korupsi yang rendah. Hong Kong menempatkan penuntutan di tangan Departemen Kehakiman yang berdasarkan Pasal 63 Basic Law bebas dari campur tangan, sedangkan ICAC melakukan penyidikan. Pemisahan fungsi penyidik dan penuntut ini memungkinkan pertimbangan kepentingan

[330]OECD, *Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention* (Paris: OECD, 2019).

umum di tangan penuntut yang independen, dengan *Prosecution Code* yang menetapkan uji kecukupan bukti dan uji kepentingan umum. Pendekatan Hong Kong cenderung menekankan penuntutan tegas dan pencegahan, bukan penyelesaian korporasi yang ekstensif.[331]

Singapura memberi Jaksa Agung kewenangan konstitusional untuk memulai, menjalankan, atau menghentikan proses pidana menurut pertimbangannya, dan dalam beberapa tahun terakhir menambahkan DPA melalui reformasi hukum acara 2018 yang memerlukan persetujuan Pengadilan Tinggi.[332] Sebelum DPA tersedia, Singapura menyelesaikan perkara Keppel Offshore &

[331]Basic Law Hong Kong, Art. 63 (Departemen Kehakiman mengendalikan penuntutan pidana tanpa campur tangan); Independent Commission Against Corruption Ordinance (Cap. 204); Department of Justice, *Prosecution Code*.

[332]Constitution of the Republic of Singapore, Art. 35(8) (kewenangan Jaksa Agung untuk memulai, menjalankan, atau menghentikan proses pidana menurut pertimbangannya); ketentuan DPA dalam *Criminal Procedure Code* yang ditambahkan melalui *Criminal Justice Reform Act 2018*.

Marine pada 2017 melalui *conditional warning* dalam penyelesaian terkoordinasi dengan Brasil dan Amerika Serikat, sehingga menjadi contoh nyata keterhubungan antara model Brasil dan Asia.[333] Dalam kerangka Pieth, Low, dan Bonucci, sanksi terhadap suap harus efektif, proporsional, dan menjerakan, sehingga bentuk penyelesaian apa pun harus diuji pada ukuran itu.[334]

Pelajaran umum dari kedua yurisdiksi ini adalah bahwa diskresi penuntutan yang luas dapat berjalan baik apabila ditopang independensi lembaga penuntut, integritas penegak hukum, dan akuntabilitas publik yang kuat. Tanpa prasyarat institusional itu, diskresi serupa dapat berubah menjadi alat kekuasaan. Karena itu, perbandingan dengan Indonesia tidak boleh berhenti

[333]Keppel Offshore & Marine, penyelesaian koordinasi dengan otoritas Singapura, Brasil, dan Amerika Serikat (Desember 2017), berupa *conditional warning* di Singapura. Nilai total sekitar USD 422 juta menurut siaran resmi para otoritas; mohon diverifikasi ulang sebelum naik cetak.

[334]Mark Pieth, Lucinda A. Low, dan Nicola Bonucci (eds.), *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*, ed. ke-2 (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

pada norma, tetapi harus mencakup kondisi kelembagaan yang membuat norma itu bekerja.

E. Perbandingan dengan Indonesia

1. Paradigma Represif dan Paradigma Kemanfaatan

Hukum pidana korupsi Indonesia hingga kini dibangun di atas paradigma represif. Ancaman pidana minimum yang berat, perumusan delik yang luas, serta penegasan bahwa pengembalian kerugian negara tidak menghapus pidana pelaku, mencerminkan logika bahwa hukuman adalah respons utama.[335] Asas oportunitas hanya hadir sebagai kewenangan Jaksa Agung mengesampingkan perkara demi kepentingan umum,[336] dan dalam praktik paling dikenal melalui *deponering*

[335]Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 2, 3, 4, dan 18.

[336]Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI, Pasal 35 huruf c dan Penjelasannya (kepentingan umum dimaknai sebagai kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas).

beberapa perkara yang berkaitan dengan pimpinan KPK.[337] Sementara itu, perluasan kewenangan penghentian perkara KPK melalui revisi UU KPK memberi ruang SP3 yang dikaitkan dengan batas waktu, bukan dengan pertimbangan kemanfaatan.[338]

Pembaruan hukum pidana nasional kini bergeser. KUHP Nasional menempatkan tujuan pemidanaan yang mencakup pencegahan, pemasyarakatan, penyelesaian konflik, dan pemulihan keseimbangan, serta membuka pemaafan hakim demi keadilan dan kemanusiaan.[339]

---

[337]Contoh yang sering dikutip adalah *deponering* perkara Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah (2010) serta perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto (2016) oleh Jaksa Agung.

[338]Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas UU KPK, Pasal 40 (kewenangan menghentikan penyidikan dan penuntutan yang tidak selesai dalam jangka waktu dua tahun).

[339]Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 51 (tujuan pemidanaan) dan Pasal 54 ayat (2) (pertimbangan untuk tidak menjatuhkan pidana atau mengenakan tindakan demi keadilan dan kemanusiaan).

KUHAP baru yang berlaku sejak 2 Januari 2026 mengatur keadilan restoratif dalam undang-undang dengan penetapan pengadilan.[340] Namun menurut keterangan pemerintah, ruang tersebut tidak berlaku bagi tindak pidana berat termasuk korupsi, dan pembatasan serupa dilaporkan berlaku bagi mekanisme pengakuan bersalah.[341] Artinya, korupsi, wilayah yang paling membutuhkan instrumen pemulihan aset dan kerja sama, justru tetap berada di luar jangkauan paradigma

[340]Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, berlaku sejak 2 Januari 2026, mengatur keadilan restoratif pada Pasal 79 sampai 88 dengan penetapan pengadilan; pembatasan terhadap tindak pidana berat termasuk korupsi dilaporkan antara lain dalam Antara, "KUHAP baru berlaku, atur keadilan restoratif hingga rekaman CCTV" (2026). Pastikan nomor pasal terhadap naskah resmi.

[341]Mengenai mekanisme pengakuan bersalah dalam UU Nomor 20 Tahun 2025 (antara lain Pasal 78) dan keterangan Menteri Hukum bahwa pembatasan jenis tindak pidana juga berlaku, lihat Hukumonline, "Penerapan Restorative Justice dan Plea Bargaining Tetap di Bawah Pengawasan Hakim" (5 Januari 2026).

kemanfaatan yang baru. Inilah celah yang hendak dijawab oleh rekonstruksi dalam buku ini.

Aspek	Paradigma represif	Paradigma ke
Tujuan utama	Pembalasan dan penjeraan melalui pemidanaan	Pemulihan, pe yang terukur
Peran penuntut umum	Pelaksana kewajiban menuntut	Pengambil kep dan akuntabel
Penyelesaian perkara korupsi	Litigasi penuh; pengembalian kerugian tidak menghapus pidana	Kesepakatan n untuk perkara
Pemulihan aset	Uang pengganti setelah putusan	Pemulihan per kesepakatan
Kontrol	Hierarkis internal; *deponering* tertutup	Pedoman publ pengadilan
Korban/negara dirugikan	Kurang terlibat	Dilibatkan dar informasi

Perbandingan ini tidak berarti bahwa paradigma represif harus ditinggalkan. Kemanfaatan dan represi

dapat dipadukan melalui piramida penegakan hukum Ayres dan Braithwaite: respons persuasif dan kooperatif pada tingkat bawah, sanksi pidana tegas pada puncaknya bagi pelaku yang tidak kooperatif atau perkara terberat.[342] Dengan demikian, perubahan yang diusulkan bukan melemahkan pemberantasan korupsi, melainkan mengisi bagian tengah piramida yang selama ini kosong.

2. Unsur Reformulasi Norma Non-Litigasi Berbasis Oportunitas

Berdasarkan pengalaman Belanda, Brasil, dan yurisdiksi lain, setidaknya ada delapan unsur yang perlu ada dalam reformulasi norma non-litigasi berbasis oportunitas di Indonesia. *Pertama*, landasan undang-undang yang eksplisit, bukan sekadar peraturan internal, sehingga memenuhi tuntutan legalitas. *Kedua*, kriteria kepentingan umum dan kemanfaatan yang operasional, yakni pemulihan kerugian, kerja sama, keadaan pelaku,

[342]Ian Ayres dan John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (Oxford: Oxford University Press, 1992).

dan dampak sosial penuntutan, sehingga diskresi terstruktur sebagaimana dikehendaki Davis.[343]

Ketiga, pedoman tertulis yang dipublikasikan dan disusun dalam siklus kebijakan sebagaimana praktik OM Belanda. *Keempat*, persetujuan berjenjang di dalam lembaga penuntut, dengan tingkat pengambil keputusan yang lebih tinggi untuk perkara bernilai besar. *Kelima*, kontrol yudisial berupa penetapan pengadilan atas kesepakatan, dengan pemisahan peran sebagaimana ANPP Brasil dan DPA Inggris: penuntut merundingkan, hakim menguji tetapi tidak ikut menawar.[344]

Keenam, syarat substantif kesepakatan: pengakuan fakta pokok, pemulihan kerugian penuh sebagai kewajiban yang tidak dapat ditawar, perbaikan sistem kepatuhan korporasi, dan kerja sama dalam membuka pelaku lain. Untuk korporasi, unsur ini perlu disinkronkan dengan pertanggungjawaban pidana

[343]Davis, *Discretionary Justice*.

[344]Lei nº 12.850/2013, Art. 4º, §6º–§7º.

korporasi menurut Peraturan Mahkamah Agung.[345] *Ketujuh*, pengecualian dan sanksi atas pengingkaran: pelaku berulang, perkara yang melibatkan pejabat tertinggi, atau perkara yang menimbulkan korban jiwa tidak layak diselesaikan secara non-litigasi, dan kesepakatan dapat dibatalkan apabila syaratnya dilanggar. *Kedelapan*, transparansi, kedudukan korban atau negara yang dirugikan, serta evaluasi empiris berkala, agar kemanfaatan yang diklaim dapat diuji dengan data.

Kedelapan unsur tersebut bersifat kumulatif. Penerapan sebagian, misalnya insentif tanpa kontrol yudisial atau kesepakatan tanpa pedoman publik, justru menghasilkan versi Indonesia dari masalah yang terjadi di Brasil. Ronald Dworkin mengingatkan bahwa diskresi

[345]Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi.

yang sah selalu beroperasi dalam pagar standar; unsur-unsur di atas dimaksudkan menjadi pagar itu.[346]

3. Urgensi Kemanfaatan Hukum di Indonesia

Urgensi kemanfaatan hukum di Indonesia dapat dilihat dari tiga sisi. Dari sisi normatif, pembaruan KUHP dan KUHAP telah menempatkan pemulihan sebagai tujuan sah, sehingga ketiadaan instrumen untuk korupsi menciptakan inkonsistensi sistemik: sebagian pelaku pidana ringan dapat memperoleh penyelesaian restoratif, sedangkan pelaku korupsi korporasi yang perkaranya jauh lebih kompleks tetap hanya memiliki satu jalur, yakni litigasi penuh.

Dari sisi praktis, kapasitas penegakan hukum terbatas. Perkara korupsi korporasi membutuhkan penelusuran aliran dana lintas negara yang mahal dan lama, sementara kerugian negara yang tidak pulih berarti hilangnya sumber daya pembangunan. Dalam kerangka Mochtar Kusumaatmadja, hukum harus berfungsi

[346]Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977).

sebagai sarana pembaruan masyarakat; dalam pandangan Satjipto Rahardjo, hukum dibuat untuk manusia dan tujuan sosialnya, bukan sebaliknya.[347] Bila penegakan hukum yang kaku justru menghasilkan sedikit pemulihan, maka kemanfaatan menuntut koreksi.

Dari sisi legitimasi, diskresi yang tidak dikodifikasi menimbulkan kecurigaan. Hukum responsif Nonet dan Selznick menekankan bahwa legitimasi hukum dibangun ketika lembaga hukum terbuka terhadap tujuan sosial sekaligus terikat prosedur.[348] Di sini pelajaran Belanda dan Brasil bertemu: Belanda menunjukkan pentingnya kodifikasi dan pedoman, Brasil menunjukkan pentingnya kontrol yudisial dan pemisahan peran. Barda Nawawi Arief dan Muladi menegaskan bahwa kebijakan kriminal

[347]Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Bandung: Alumni, 2002); Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

[348]Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978).

harus rasional dan terpadu dengan tujuan kesejahteraan masyarakat,[349] dan Eddy Hiariej mengingatkan bahwa asas-asas hukum pidana harus dibaca bersama tujuannya.[350] Kemanfaatan hukum, dengan demikian, bukan konsesi bagi pelaku, melainkan syarat agar hukum pidana mencapai tujuannya.

[349]Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995); Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Jakarta: Kencana, 2008).

[350]Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014).

BAB 9
REKONSTRUKSI ASAS OPORTUNITAS: KONSEP DAN ENAM PILAR

A. Landasan Teoretis Rekonstruksi

1. Sintesis Teori Keadilan, Sistem Hukum, dan Tujuan Hukum

Rekonstruksi yang bernilai teoretis tidak boleh bertumpu pada satu teori tunggal. Penulis menggunakan sintesis tiga lapis. Lapis pertama adalah teori keadilan John Rawls, yang berfungsi sebagai batas. Keadilan sebagai kejujuran (*justice as fairness*) menegaskan bahwa keuntungan sosial tidak boleh dibeli dengan mengorbankan hak dasar atau perlakuan setara, dan bahwa lembaga yang adil harus dapat dibenarkan di hadapan semua pihak.[351] Bagi oportunitas, implikasinya

[351]John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1971; ed. revisi 1999).

tegas: kemanfaatan tidak boleh menjadi alasan untuk memperlakukan pelaku secara berbeda tanpa kriteria yang dapat diuji.

Lapis kedua adalah teori sistem hukum Lawrence Friedman, yang membedakan struktur (lembaga), substansi (norma), dan budaya hukum (sikap dan nilai).[352] Teori ini menjelaskan mengapa pembaruan norma saja tidak cukup: perubahan substansi pasal tanpa pembenahan struktur (misalnya majelis dan hakim pengawas) dan budaya (misalnya kebiasaan menolak kompromi dalam perkara korupsi) hanya akan menghasilkan norma yang tidak bekerja. Pilar-pilar dalam bab ini sengaja memuat ketiga unsur tersebut.

Lapis ketiga adalah teori tujuan hukum Gustav Radbruch, yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan,[353] sebagaimana diperkenalkan dalam

[352]Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975).

[353]Gustav Radbruch, "Legal Philosophy," dalam *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*, terj. Kurt Wilk (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1950).

literatur Indonesia oleh Sudikno Mertokusumo.[354] Dalam rumusan sintesis ini, keadilan (Rawls) menjadi pembatas, sistem hukum (Friedman) menjadi wadah pelaksana, dan tujuan hukum (Radbruch) menjadi arah. Kepastian hukum dijaga melalui kriteria tertulis yang memenuhi syarat moralitas internal hukum Lon Fuller: keumuman, publikasi, kejelasan, konsistensi, dan kesesuaian antara aturan dan tindakan pejabat.[355] Dengan demikian, kemanfaatan yang dikejar tidak berdiri melawan kepastian, melainkan berjalan melalui kepastian.

2. Rekonstruksi sebagai Penemuan Hukum

Istilah rekonstruksi dalam buku ini dimaknai sebagai penemuan hukum (*rechtsvinding*), bukan perombakan total. Paul Scholten memandang sistem hukum sebagai sistem terbuka: hukum positif tidak pernah lengkap, dan hakim maupun pembentuk hukum

[354]Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2005).

[355]Lon L. Fuller, *The Morality of Law* (New Haven: Yale University Press, 1964; ed. revisi 1969).

terus mengisinya dengan menggali asas yang tersembunyi di balik norma.[356] Dalam konteks ini, rekonstruksi bertugas menemukan asas oportunitas yang sebenarnya telah tersirat di beberapa titik hukum positif, yaitu kewenangan pengesampingan perkara demi kepentingan umum, praktik penghentian penuntutan restoratif, dan pengakuan pemulihan sebagai tujuan pemidanaan, lalu menyusunnya menjadi satu konstruksi yang koheren.

Pendekatan ini sejalan dengan penjelasan Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo tentang penemuan hukum melalui interpretasi, argumentasi, dan konstruksi hukum, serta dengan upaya B. Arief Sidharta menempatkan ilmu hukum sebagai disiplin yang mempertemukan dogmatik, teori, dan filsafat.[357] Gagasan

[356]Paul Scholten, *Algemeen Deel*, dalam *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht* (Zwolle: Tjeenk Willink, 1931). Scholten memandang sistem hukum sebagai sistem terbuka yang terus diisi melalui penemuan hukum.

[357]Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993); B. Arief

law as integrity dari Dworkin menambahkan kriteria kontrol: rekonstruksi yang baik adalah yang paling cocok dengan keseluruhan praktik hukum yang ada sekaligus menampilkannya dalam cahaya moral terbaik.[358] Karena itu, usulan dalam bab ini tidak mengganti legalitas, tetapi menata ulang hubungan antara legalitas dan kemanfaatan dalam kerangka yang konsisten.

3. Hukum yang Tidak Final (Satjipto Rahardjo)

Satjipto Rahardjo mengajarkan bahwa hukum bukan institusi yang final, melainkan institusi yang terus membangun dan mengubah dirinya (*law in the making*). Hukum untuk manusia, bukan manusia untuk hukum; karena itu, ketika rumusan hukum menghalangi tercapainya tujuan keadilan dan kesejahteraan, hukum

Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2000).

[358]Ronald Dworkin, *Law's Empire* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1986), khususnya gagasan *law as integrity*.

harus ditinjau kembali.[359] Pandangan ini memberi legitimasi filosofis bagi rekonstruksi: kekakuan penegakan korupsi yang berorientasi represif tidak boleh diperlakukan sebagai kebenaran final, melainkan sebagai pilihan kebijakan yang perlu diuji terhadap hasilnya.

Namun gagasan hukum progresif sering disalahpahami sebagai izin bagi penegak hukum untuk melampaui aturan. Pembacaan yang bertanggung jawab justru sebaliknya: ketidakfinalan hukum harus diwujudkan melalui proses pembaruan yang sah dan terbuka, bukan melalui diskresi pribadi. Karena itu, rekonstruksi ini menempatkan sifat progresif pada tingkat norma, yakni perubahan undang-undang dan pedoman, serta pada tingkat evaluasi berkala, bukan pada kebebasan individu jaksa. Ketidakfinalan dan kepastian dengan demikian dipadukan: norma boleh

[359]Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2006); *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009); *Penegakan Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2010).

berubah, tetapi perubahan itu harus tertulis, publik, dan dapat dipertanggungjawabkan.

B. Posisi Oportunitas dalam Rekonstruksi

1. Instrumen Komplementer, Bukan Pengganti Legalitas

Rekonstruksi ini menempatkan oportunitas sebagai instrumen komplementer bagi legalitas. Legalitas tetap menjadi asas dasar: tidak seorang pun dapat dipidana tanpa dasar undang-undang, dan setiap warga berhak atas kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum.[360] Oportunitas yang direkonstruksi tidak menghapus kewajiban penegak hukum untuk menyidik dan menuntut. Ia menyediakan jalur terbatas, bersyarat, dan terkontrol bagi kategori perkara tertentu yang pemulihan dan pencegahannya lebih terjamin melalui penyelesaian di luar litigasi penuh.

[360]Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1). Mengenai prinsip legalitas lihat Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (UU Nomor 1 Tahun 2023), Pasal 1.

Hubungan keduanya dapat diringkas dengan rumus: legalitas sebagai pagar, oportunitas sebagai pintu yang dijaga. Pintunya sempit, syaratnya tertulis, dan keputusan untuk membukanya harus dapat diperiksa. Rumusan ini sejalan dengan kritik Dworkin dan Davis terhadap diskresi tanpa batas, sekaligus memanfaatkan manfaat diskresi yang terstruktur.[361] Rumusan ini juga konsisten dengan arah pembaruan nasional: KUHAP baru telah menyediakan penghentian perkara melalui keadilan restoratif dengan penetapan pengadilan, tetapi menurut keterangan pemerintah menyisihkan tindak pidana berat termasuk korupsi.[362] Oportunitas yang direkonstruksi mengisi ruang itu, dengan persyaratan yang lebih ketat sesuai karakter korupsi.

---

[361]Kenneth Culp Davis, *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969).

[362]Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (berlaku sejak 2 Januari 2026), mengenai keadilan restoratif dengan penetapan pengadilan (Pasal 79–88). Pastikan nomor pasal terhadap naskah resmi.

Konsekuensi normatifnya ada dua. Pertama, ketentuan yang menegaskan bahwa pengembalian kerugian negara tidak menghapuskan pidana perlu dirumuskan ulang dengan pengecualian eksplisit untuk penyelesaian yang disetujui menurut mekanisme ini, supaya tidak terjadi pertentangan norma.[363] Kedua, kewenangan pengesampingan perkara yang kini hanya diatur secara singkat dalam UU Kejaksaan perlu dijabarkan dalam undang-undang yang rinci, termasuk syarat, prosedur, dan pengawasannya. Tanpa kedua perubahan itu, oportunitas akan terus berdiri di wilayah abu-abu.

2. Pelajaran dari Kegagalan *Deponering* Terdahulu

Pengalaman *deponering* di Indonesia memberi pelajaran negatif yang sangat berharga. Kewenangan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, yang dikenal publik terutama

[363]Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 2 ayat (1)–(2), Pasal 3, dan Pasal 4.

melalui perkara yang berkaitan dengan pimpinan KPK, memang pernah menyelesaikan krisis kelembagaan, tetapi menimbulkan kritik berkelanjutan.[364] Analisis atas pengalaman itu menunjukkan setidaknya enam kelemahan struktural.

Pertama, kewenangan bersifat tunggal: keputusan berada pada satu pejabat politik-hukum. *Kedua*, makna kepentingan umum kabur karena hanya dijelaskan sebagai kepentingan bangsa dan negara dan/atau masyarakat luas, tanpa indikator.[365] *Ketiga*, kewajiban memperhatikan saran badan kekuasaan negara bersifat konsultatif dan tidak mengikat, tanpa pencatatan dan

[364]Mengenai *deponering* perkara Bibit–Chandra (2010) dan Abraham Samad–Bambang Widjojanto (2016), lihat catatan pada Bab 8. Pembahasan kritis atas kewenangan Jaksa Agung dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan terdapat dalam Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*.

[365]Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI, Pasal 35 huruf c beserta Penjelasannya, yang menyatakan bahwa pengesampingan perkara hanya dilakukan Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat badan kekuasaan negara yang berhubungan dengan masalah tersebut.

publikasi yang wajib. *Keempat*, tidak ada kontrol yudisial yang efektif. *Kelima*, instrumen ini hanya bersifat negatif, yakni menghentikan perkara, tanpa mengaitkannya dengan syarat pemulihan atau pencegahan. *Keenam*, penggunaannya yang jarang dan berkaitan dengan perkara bermuatan politik tinggi menimbulkan persepsi selektivitas, sehingga legitimasi oportunitas sebagai instrumen kebijakan umum justru terkikis.

Pelajaran dari keenam kelemahan itu langsung diterjemahkan menjadi keenam pilar rekonstruksi: kolegialitas menjawab kewenangan tunggal, parameter menjawab kekaburan, prosedur transparan menjawab ketertutupan, hakim pengawas menjawab ketiadaan kontrol, dan pemulihan aset menjawab sifat negatif. Dengan kata lain, rekonstruksi bukan membuang *deponering*, melainkan memperbaikinya hingga layak menjadi instrumen kebijakan yang sah.

C. Pilar Filosofis dan Kelembagaan

1. Landasan Utilitarian-Restoratif yang Terbatas (Pilar 1)

Pilar pertama adalah landasan filosofis yang dapat disebut utilitarian-restoratif terbatas. Unsur utilitarian bersumber dari Bentham dan Mill: tindakan hukum dibenarkan oleh akibatnya terhadap kesejahteraan sebanyak mungkin orang.[366] Dalam korupsi, kemanfaatan itu konkret: dana publik yang kembali, layanan yang tidak terganggu, perkara yang selesai dalam waktu wajar, dan informasi tentang jaringan pelaku yang terungkap. Unsur restoratif bersumber dari Howard Zehr dan John Braithwaite: kejahatan dipahami sebagai kerusakan terhadap hubungan dan kepercayaan, sehingga respons yang tepat adalah pemulihan, bukan semata penderitaan.[367]

---

[366]Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789); John Stuart Mill, *Utilitarianism* (1863).

[367]Howard Zehr, *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice* (Scottdale: Herald Press, 1990).

Kata terbatas sama pentingnya dengan dua kata sebelumnya. Utilitarianisme tanpa batas dikritik karena bersedia mengorbankan individu demi hasil agregat. H.L.A. Hart menawarkan jalan keluar melalui pembedaan antara tujuan umum yang membenarkan suatu institusi (*general justifying aim*) dan prinsip pendistribusian yang membatasi siapa yang boleh dikenai atau dibebaskan.[368] Rawls dan Nozick, dengan jalur argumentasi yang berbeda, juga menegaskan batas berupa aturan dan *side constraints* yang tidak boleh dilanggar demi hasil.[369] Dalam kerangka ini, kemanfaatan membenarkan keberadaan jalur oportunitas, sedangkan keadilan menentukan siapa yang boleh memasukinya dan dengan syarat apa.

---

[368]H.L.A. Hart, "Prolegomenon to the Principles of Punishment," dalam *Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law* (Oxford: Clarendon Press, 1968).

[369]John Rawls, "Two Concepts of Rules," *Philosophical Review* 64, no. 1 (1955); Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia* (New York: Basic Books, 1974), tentang *side constraints*.

Batas-batas tersebut dirumuskan sebagai larangan: oportunitas tidak boleh digunakan untuk membeli kekebalan, tidak boleh membedakan perlakuan atas dasar jabatan atau kedekatan politik, tidak boleh menggugurkan kewajiban pemulihan penuh, dan tidak boleh diterapkan pada kategori perkara yang menyentuh inti keadilan publik, seperti korupsi dana bencana atau yang melibatkan aparat penegak hukum. Braithwaite mengingatkan bahwa pendekatan restoratif terhadap kejahatan ekonomi hanya bermakna apabila disertai ancaman sanksi yang kredibel bagi pelaku yang tidak kooperatif.[370] Dengan demikian, pilar filosofis ini bukan pelunakan hukum pidana, melainkan penataan ulang hubungan antara pidana dan pemulihan.

[370]John Braithwaite, *Restorative Justice and Responsive Regulation* (Oxford: Oxford University Press, 2002); lihat juga John Braithwaite, *Crime, Shame and Reintegration* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).

2. Majelis Pertimbangan: Kejaksaan, KPK, Kepolisian, dan Masyarakat Sipil (Pilar 2)

Pilar kedua adalah kelembagaan: pembentukan Majelis Pertimbangan (selanjutnya Majelis) yang bersifat kolegial. Majelis berfungsi memeriksa dan memberi persetujuan atas usulan penyelesaian oportunitas dari aparat penegak hukum yang menangani perkara. Komposisi yang diusulkan mencakup unsur Kejaksaan, KPK, dan Kepolisian sebagai lembaga yang memiliki kewenangan perkara korupsi, serta unsur masyarakat sipil yang terdiri atas akademisi dan praktisi independen. Auditor negara dan lembaga analisis transaksi keuangan hadir sebagai ahli tanpa hak suara, untuk memverifikasi kerugian dan penelusuran aset.

Rancangan komposisi perlu mencegah dominasi satu lembaga. Unsur masyarakat sipil sebaiknya sekurang-kurangnya sepertiga dari anggota dengan hak suara, dipilih melalui panel seleksi terbuka dan memiliki masa jabatan tetap yang tidak dapat diberhentikan sewenang-wenang. Seluruh anggota wajib melaporkan harta kekayaan, menyatakan benturan kepentingan, dan

mengundurkan diri dari pembahasan perkara yang melibatkan pihak yang memiliki hubungan dengannya. Pola pengawasan etik dapat meniru lembaga yang sudah ada, seperti Dewan Pengawas KPK dan Komisi Kejaksaan.[371]

Keputusan Majelis harus tertulis, beralasan, dan memuat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) apabila ada. Persetujuan penyelesaian memerlukan mayoritas khusus, misalnya dua pertiga, agar keputusan tidak mudah didominasi oleh satu blok. Risalah pembahasan, dengan penyamaran data yang perlu dilindungi, dipublikasikan setelah penyelesaian disahkan. Bentuk ini mengambil pelajaran dari struktur hierarkis dan

[371]Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, Pasal 5 (kewajiban pelaporan harta kekayaan); Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, Pasal 37A dst. (Dewan Pengawas KPK); Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan.

pedoman publik di Belanda,[372] sekaligus dari kontrol kolegial dan yudisial di Brasil dan Kolombia.

3. Peralihan dari Kewenangan Tunggal ke Kolegial

Peralihan dari kewenangan tunggal ke kolegial adalah perubahan paling mendasar secara kelembagaan. Gagasan dasarnya klasik: kekuasaan yang tidak diawasi cenderung disalahgunakan, sehingga kekuasaan harus dibatasi oleh kekuasaan lain.[373] Dalam penuntutan, hal ini berarti keputusan strategis tentang penghentian atau penyelesaian perkara tidak lagi bergantung pada satu orang, tetapi pada deliberasi yang memaksa alasan diungkapkan dan diuji.

Secara yuridis, perubahan ini tidak harus menghapus kewenangan formal Jaksa Agung. Model yang diusulkan adalah dua kunci (*dual key*): usulan penyelesaian berasal dari lembaga yang menangani

---

[372]Mengenai kolegialitas dan hierarki pedoman penuntutan di Belanda (*College van procureurs-generaal*) dan jalur *beklag* menurut Pasal 12 Sv, lihat uraian pada Bab 7.

[373]Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1748), Buku XI, tentang pembatasan kekuasaan oleh kekuasaan.

perkara, persetujuan substantif diberikan Majelis, dan pelaksanaan administratif tetap melalui instrumen formal pejabat berwenang, misalnya Jaksa Agung bagi perkara Kejaksaan dan pimpinan KPK bagi perkara KPK. Pejabat tersebut tidak dapat menjalankan penyelesaian tanpa persetujuan Majelis, tetapi tetap dapat menolak usulan. Dengan model ini, kewenangan institusional lembaga dihormati, sementara keseragaman standar antarlembaga terjamin, sesuatu yang selama ini tidak ada karena Kejaksaan, KPK, dan Kepolisian masing-masing menerapkan kebijakan sendiri.

D. Pilar Parameter dan Prosedur

1. Kategori Perkara dan Ambang Batas Kerugian Negara (Pilar 3)

Pilar ketiga adalah parameter terukur yang menentukan perkara mana yang dapat memasuki jalur oportunitas. Jalan yang paling rasional adalah mengacu pada kategorisasi yang sudah dikenal praktik peradilan. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2020 membagi kerugian keuangan negara dalam Pasal 2 dan

Pasal 3 UU Tipikor ke dalam lima kategori: paling ringan, ringan, sedang, berat, dan paling berat.[374] Rumusan ini bermanfaat karena sudah dipakai hakim sehingga tidak menciptakan sistem ukuran baru. Selain itu, putusan Mahkamah Konstitusi yang menekankan kerugian negara yang nyata menuntut perhitungan yang pasti,[375] sebagaimana ditegaskan pula oleh definisi kerugian negara dalam undang-undang perbendaharaan.[376]

Berdasarkan acuan itu, usulan jenjang bersifat ilustratif dan perlu diuji secara empiris sebelum

[374]Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, yang membagi kerugian keuangan negara menjadi kategori paling ringan, ringan, sedang, berat, dan paling berat.

[375]Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 (2017) mengenai kata "dapat" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, yang menggeser rumusan delik menjadi delik materiil yang menuntut kerugian negara nyata.

[376]Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 angka 22 (kerugian negara/daerah sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya).

dituangkan dalam norma. Jenjang I mencakup kerugian nyata yang paling ringan hingga ringan (kira-kira sampai Rp1 miliar), dengan jalur dipercepat melalui pemulihan penuh. Jenjang II mencakup kategori sedang (sekitar Rp1 miliar sampai Rp25 miliar), dengan jalur penuh melalui Majelis dan hakim pengawas. Jenjang III mencakup kategori berat (sekitar Rp25 miliar sampai Rp100 miliar), yang hanya dapat dipertimbangkan secara luar biasa, misalnya bagi korporasi yang melaporkan diri dan bekerja sama secara penuh. Jenjang IV, kategori paling berat dan kasus tertentu, dikecualikan dari jalur ini.

Pengecualian tidak hanya berdasar nilai. Perkara yang melibatkan penyelenggara negara tingkat tinggi atau aparat penegak hukum, pelaku yang pernah menjalani penyelesaian serupa atau residivis, korupsi yang terjadi dalam keadaan tertentu seperti dana penanggulangan bencana atau krisis, serta perkara yang menimbulkan korban jiwa, tidak layak diselesaikan melalui jalur ini.[377] Perkara suap oleh penyelenggara

[377]UU Tipikor, Pasal 2, 3, dan 4.

negara juga dikecualikan, sedangkan suap oleh korporasi sebagai pemberi dapat dipertimbangkan dengan syarat ketat, mengikuti praktik penyelesaian korporasi di Belanda dan Brasil. Angka ambang harus ditinjau berkala berdasarkan data, karena nilai uang berubah dan pengalaman penerapan akan memperlihatkan titik yang tepat.

2. Pengganti Makna "Kepentingan Umum" dengan Parameter Terukur

Kekaburan frasa kepentingan umum selama ini membuka ruang diskresi yang tidak dapat diuji. Rekonstruksi menggantinya dengan perangkat parameter terukur yang harus dinilai dan dicatat dalam setiap perkara. Dengan cara ini, kepentingan umum tidak lagi menjadi kesimpulan yang diumumkan, melainkan hasil penilaian yang dapat diperiksa. Tujuh parameter diusulkan: rasio pemulihan terhadap kerugian; nilai kerugian dan jenjang perkara; peran dan tingkat kesalahan pelaku; kerja sama yang diberikan; dampak penuntutan penuh terhadap layanan publik; rekam jejak kepatuhan pelaku; serta kepentingan korban atau pihak

yang dirugikan. Satu parameter tambahan, perbandingan biaya dan manfaat penuntutan, dipakai sebagai alat bantu, bukan penentu tunggal.

Parameter tidak boleh dipakai sebagai daftar periksa mekanis. Perannya menyerupai pedoman yang membatasi dan menata diskresi sebagaimana dikehendaki Davis: jawaban atas tiap parameter harus ditulis beserta alasannya, sehingga penyimpangan dari pola yang lazim terlihat.[378] Pedoman ini harus dipublikasikan dan dievaluasi dalam siklus kebijakan sebagaimana pengalaman Belanda. Dengan mengganti makna kepentingan umum dari frasa abstrak menjadi parameter terukur, oportunitas keluar dari wilayah kebijaksanaan pribadi dan masuk ke wilayah kebijakan publik.

3. Prosedur Transparan dan Pengawasan Berlapis (Pilar 4)

Pilar keempat mengatur alur prosedur yang dapat dilacak. Alur yang diusulkan terdiri atas delapan tahap.

[378]Davis, *Discretionary Justice*.

Penyidik atau penuntut yang menangani perkara mengajukan usulan setelah bukti permulaan terkumpul. Auditor yang berwenang memverifikasi kerugian nyata. Penelusuran aset dilakukan untuk memastikan nilai yang dapat dipulihkan. Negosiasi dilakukan dengan tersangka atau korporasi yang mengakui fakta pokok. Majelis menilai usulan menurut parameter. Hakim pengawas memeriksa dan menetapkan persetujuan. Pelaksanaan dipantau hingga seluruh kewajiban terpenuhi. Terakhir, hasil dan uraian faktanya dipublikasikan.

Pengawasan dirancang berlapis supaya kegagalan satu lapis tidak melumpuhkan sistem. Lapis internal adalah pengawasan pimpinan lembaga dan unit pengawasan internal. Lapis kolegial adalah Majelis. Lapis yudisial adalah hakim pengawas. Lapis eksternal adalah pelaporan berkala kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan pemeriksaan oleh auditor negara. Lapis masyarakat adalah publikasi risalah ringkas dan hak pihak yang berkepentingan untuk menyampaikan keberatan. Rancangan berlapis ini menjawab temuan komparatif

bahwa legitimasi penyelesaian non-litigasi sangat bergantung pada transparansi pasca-penyelesaian.[379]

Prosedur juga harus memuat mekanisme pembatalan. Apabila terjadi pelanggaran syarat, pengungkapan yang tidak lengkap, atau ditemukan aset yang disembunyikan, kesepakatan dapat dibatalkan dan penuntutan dilanjutkan, dengan pembayaran yang telah dilakukan diperhitungkan. Ancaman pembatalan inilah yang membuat tawaran pemulihan kredibel, selaras dengan peringatan Braithwaite tentang perlunya sanksi yang nyata di puncak piramida penegakan hukum.[380]

4. Hakim Pengawas pada Persetujuan Akhir (Pilar 5)

Pilar kelima adalah kontrol yudisial berupa hakim pengawas yang memberikan persetujuan akhir. Pilihan ini didasarkan pada tiga alasan. Pertama, hanya pengadilan yang secara konstitusional berwenang

[379]OECD, *Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention* (Paris: OECD, 2019).

[380]Braithwaite, *Restorative Justice and Responsive Regulation*.

menguji sah tidaknya pembatasan hak, dan kesepakatan yang menghentikan penuntutan memang menyangkut kepentingan publik atas pemidanaan. Kedua, praktik komparatif menunjukkan konvergensi: DPA di Inggris memerlukan persetujuan hakim,[381] ANPP di Brasil dihomologasi hakim yang dapat menolak atau mengembalikan berkas,[382] dan oportunitas di Kolombia berada di bawah *juez de control de garantías*. Ketiga, Indonesia memiliki preseden kelembagaan berupa hakim pengawas dan pengamat serta gagasan hakim pemeriksa pendahuluan, dan KUHAP baru telah menempatkan penetapan pengadilan dalam penyelesaian restoratif.[383]

---

[381]Crime and Courts Act 2013 (Inggris), Schedule 17, tentang persetujuan hakim atas DPA dengan ukuran *in the interests of justice* serta adil, wajar, dan proporsional.

[382]Untuk perbandingan: Código de Processo Penal Brasil, Art. 28-A, §4º–§8º (hakim dapat mengembalikan berkas atau menolak homologasi) dan Lei nº 12.850/2013, Art. 4º, §6º (hakim tidak ikut dalam negosiasi); lihat pembahasan pada Bab 8.

[383]Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana 1981, Pasal 277 (hakim pengawas dan pengamat) sebagai preseden kelembagaan; gagasan *hakim pemeriksa pendahuluan* dalam

Peran hakim pengawas harus dirumuskan secara tegas agar tidak menjadi stempel. Ia memeriksa kesukarelaan, legalitas, kelengkapan parameter, kecukupan pemulihan, proporsionalitas, dan ketiadaan benturan kepentingan. Ia dapat menyetujui, menolak, atau mengembalikan berkas untuk diperbaiki. Pelajaran Brasil menegaskan dua pagar tambahan: hakim tidak ikut serta dalam negosiasi,[384] dan hakim pengawas berbeda dari hakim yang kelak memeriksa pokok perkara apabila kesepakatan gagal, agar imparsialitas terjaga.

Persidangan pengawasan dapat dilakukan secara terbuka terbatas, dengan akses bagi pihak yang dirugikan. Putusan hakim pengawas dibuat tertulis dan beralasan, serta dipublikasikan. Dengan demikian, kontrol yudisial tidak hanya menjadi pagar bagi

naskah RUU KUHAP 2012. Kedudukan kedua lembaga di bawah UU Nomor 20 Tahun 2025 perlu dicek pada naskah resmi.

[384]Lihat catatan sebelumnya mengenai homologasi hakim di Brasil (CPP Art. 28-A; Lei 12.850/2013, Art. 4º, §6º).

penuntut, tetapi juga sumber legitimasi bagi kesepakatan di mata publik.

E. Pilar Sinergi Pemulihan Aset

1. Pengembalian Kerugian secara Penuh (Pilar 6)

Pilar keenam menegaskan bahwa kerja sama tidak boleh dibayar dengan pemulihan yang berkurang. Prinsipnya: pelaku tidak boleh menikmati keuntungan apa pun dari tindak pidananya, dan insentif kerja sama hanya dapat mengurangi sanksi, bukan kewajiban pemulihan. Prinsip ini sama dengan rancangan Lei 12.846/2013 di Brasil dan praktik perampasan keuntungan di Belanda. Kewajiban pemulihan penuh mencakup kerugian nyata yang diverifikasi auditor, keuntungan yang diperoleh pelaku (*disgorgement*), biaya pemulihan dan penelusuran, serta komponen denda atau pembayaran tambahan yang mencerminkan unsur penjeraan.

Rancangan teknisnya perlu memastikan pembayaran benar-benar terjadi. Pembayaran di muka atau jaminan yang likuid harus menjadi syarat

persetujuan, nilai aset dinilai oleh penilai independen, dan pembayaran cicilan hanya dapat dilakukan dengan jaminan dan pengawasan. Kegagalan pembayaran membatalkan kesepakatan. Hal ini sejalan dengan Konvensi PBB Antikorupsi, yang menempatkan pengembalian aset sebagai prinsip fundamental, termasuk perampasan, pemulihan langsung, dan pengembalian aset kepada negara yang dirugikan.[385]

Persoalan tujuan pembayaran juga penting. Kajian StAR menunjukkan bahwa dalam banyak penyelesaian suap asing, negara yang dirugikan tidak memperoleh bagian yang layak, dan hanya negara tempat penyelesaian yang menerima dana.[386] Untuk Indonesia, dana

[385]United Nations Convention against Corruption (2003), Pasal 31 (pembekuan, penyitaan, perampasan), Pasal 53 (pemulihan langsung), Pasal 54 ayat (1)(c) (pertimbangan perampasan tanpa pemidanaan), dan Pasal 57 (pengembalian aset); diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006.

[386]StAR Initiative (World Bank dan UNODC), *Left out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and*

pemulihan harus kembali kepada instansi atau daerah yang dirugikan menurut tata kelola keuangan negara, dengan pelaporan transparan atas jumlah dan peruntukannya. Dengan pagar-pagar ini, kewajiban pemulihan penuh mengubah oportunitas dari alat penghentian perkara menjadi alat pemulihan aset.

2. *Non-Conviction Based Asset Forfeiture*

Pemulihan penuh hanya kredibel apabila negara memiliki alat untuk memaksa pemulihan ketika kesepakatan tidak tercapai atau pelaku menyembunyikan aset. Itulah fungsi *non-conviction based asset forfeiture* (NCB), yaitu perampasan aset yang berasal atau terkait dengan tindak pidana melalui proses perdata *in rem* tanpa menunggu pemidanaan pelaku. Konvensi PBB Antikorupsi mendorong negara mempertimbangkan perampasan semacam itu, terutama bila pelaku meninggal, melarikan diri, atau tidak dapat

Implications for Asset Recovery (Washington, DC: World Bank, 2013).

dituntut.[387] Pengadilan Hak Asasi Eropa dalam perkara *Gogitidze* menilai perampasan perdata yang disertai jaminan prosedural tidak bertentangan dengan hak milik dan asas praduga tak bersalah.[388]

Banyak yurisdiksi telah menempuh jalan ini: Inggris melalui *civil recovery* dan *unexplained wealth orders*, serta Kolombia melalui *extinción de dominio*.[389] Indonesia sudah memiliki perangkat parsial, yakni gugatan perdata terhadap harta hasil korupsi, pembuktian harta yang belum didakwakan, dan mekanisme penanganan harta yang tidak diketahui

[387]UNCAC, Pasal 31, 53, 54 ayat (1)(c), dan 57.

[388]*Gogitidze and Others v. Georgia*, European Court of Human Rights, App. no. 36862/05 (2015), yang menilai perampasan perdata *in rem* atas aset yang diduga berasal dari kejahatan tidak bertentangan dengan Konvensi Eropa selama terdapat jaminan prosedural.

[389]Proceeds of Crime Act 2002 (Inggris), Part 5 (*civil recovery*) dan Criminal Finances Act 2017 (*unexplained wealth orders*); Ley 1708 de 2014 (Kolombia, *Código de Extinción de Dominio*).

pemiliknya dalam rezim pencucian uang.[390] Namun perangkat tersebut tersebar dan terbatas. Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset kini berada dalam Prolegnas Prioritas 2026, dan DPR menargetkan pengesahannya paling lambat 15 Desember 2026, tetapi draf terbarunya belum dibuka resmi ke publik dan substansinya masih diperdebatkan.[391]

Sinergi antara oportunitas dan NCB bekerja dalam tiga cara. *Pertama*, NCB menjadi tongkat bagi pelaku yang

[390]Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 32–34 (gugatan perdata), Pasal 38B (pembuktian harta yang belum didakwakan), dan Pasal 38C (gugatan atas harta yang belum dirampas); Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang TPPU, Pasal 67 dan peraturan pelaksananya mengenai harta yang tidak diketahui pemiliknya.

[391]Situasi per akhir Agustus 2026: DPR menyatakan RUU Perampasan Aset termasuk Prolegnas Prioritas 2026 dan menargetkan pengesahan paling lambat 15 Desember 2026; lihat DPR RI, "Tegaskan Komitmen DPR, Puan Optimis RUU Perampasan Aset Tuntas di Desember 2026" (27 Agustus 2026), dan DDTCNews (19 Agustus 2026) mengenai gagasan lembaga pengelola aset rampasan. Draf terbaru belum dipublikasikan secara resmi sehingga perlu diperiksa kembali menjelang naik cetak.

tidak kooperatif: aset yang tidak diungkapkan dalam kesepakatan tetap dapat dirampas secara perdata. *Kedua*, NCB menjadi jaring pengaman ketika kesepakatan gagal atau dibatalkan. *Ketiga*, NCB mencegah oportunitas menjadi pembelian kekebalan, karena kesepakatan tidak pernah mencakup aset yang asal-usulnya tidak dapat dipertanggungjawabkan. Pengaturan NCB harus disertai perlindungan hak pihak ketiga beritikad baik, standar pembuktian yang jelas, pengawasan pengadilan, dan lembaga pengelola aset yang akuntabel, karena tanpa itu kekhawatiran bahwa perampasan menjadi alat kekuasaan akan menggerus dukungan publik.

Dalam kerangka Barda Nawawi Arief tentang kebijakan hukum pidana yang terpadu dengan kebijakan sosial,[392] pemulihan aset melalui kombinasi oportunitas dan NCB bukan sekadar teknik, melainkan wujud orientasi kebijakan pada kesejahteraan. Pengalaman penyelesaian korporasi di Amerika Serikat yang dikritik

[392]Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Jakarta: Kencana, 2008).

karena kurang transparan menjadi pengingat bahwa tanpa kontrol, penyelesaian dapat melemahkan efek jera.[393]

[393]Brandon L. Garrett, *Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations* (Cambridge, MA: Belknap Press, 2014).

BAB 10
IUS CONSTITUENDUM PENGATURAN ASAS OPORTUNITAS DALAM PENYELESAIAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI LUAR PENGADILAN GUNA MEWUJUDKAN KEMANFAATAN HUKUM

A. Landasan dan Arah Pembaruan Hukum (Ius Constituendum)

1. Pengertian Ius Constituendum dan Kedudukannya dalam Pembaruan Hukum Pidana

Ius constituendum adalah hukum yang dicita-citakan, yakni hukum yang diharapkan berlaku pada masa depan, berhadapan dengan *ius constitutum*, hukum yang telah ditetapkan dan berlaku sekarang.[394] Ia bukan

[394]Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2005); Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014).

daftar keinginan, melainkan produk kebijakan hukum. Sudarto menggambarkan politik hukum pidana sebagai usaha mewujudkan peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat,[395] sedangkan Mahfud MD merumuskan politik hukum sebagai kebijakan resmi tentang hukum yang akan atau telah diberlakukan.[396] Barda Nawawi Arief menambahkan bahwa pembaruan hukum pidana menuntut pendekatan kebijakan yang rasional-instrumental sekaligus pendekatan nilai yang berakar pada nilai sosio-filosofis, sosio-politik, dan sosio-kultural bangsa, serta mencakup pembaruan substansi, struktur, dan budaya hukum.[397] Kedudukan ius constituendum dalam pembaruan hukum

[395]Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 1977).

[396]Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009).

[397]Barda Nawawi Arief, *Pembaharuan Hukum Pidana dalam Perspektif Kajian Perbandingan* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005); Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Jakarta: Kencana, 2008).

pidana Indonesia sudah terbukti secara nyata: gagasan yang dibahas selama puluhan tahun kini menjadi ius constitutum melalui KUHP Nasional (UU No. 1 Tahun 2023) dan KUHAP baru (UU No. 20 Tahun 2025). Karena itu, ius constituendum yang diajukan di sini harus memenuhi dua syarat: setia pada nilai yang diuraikan dalam Bab 2, dan layak dinormakan dalam sistem yang telah berubah.

2. Kesenjangan antara Ius Constitutum dan Hukum yang Dicita-citakan

Ius constitutum asas oportunitas saat ini tersusun dari beberapa lapis. Pasal 35 ayat (1) huruf c UU Kejaksaan (sebagaimana diubah dengan UU No. 11 Tahun 2021) memberi Jaksa Agung wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 29/PUU-XIV/2016, yang dibacakan pada 11 Januari 2017, mengabulkan sebagian permohonan: Mahkamah menegaskan bahwa kewenangan itu tetap diperlukan, tetapi rentan ditafsirkan sesuai kepentingan Jaksa Agung sehingga

Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat badan kekuasaan negara yang berhubungan dengan perkara.[398] KUHP Nasional mengakui penyelesaian di luar proses peradilan sebagai salah satu alasan gugurnya kewenangan penuntutan sepanjang ditentukan undang-undang,[399] sedangkan KUHAP baru menyebut pengesampingan perkara untuk kepentingan umum hanya secara sepintas, misalnya dalam pengaturan pengembalian benda sitaan, dan menegaskan dalam penjelasannya bahwa pengesampingan tidak termasuk penghentian penuntutan.[400]

---

[398]Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, pemohon Irwansyah Siregar dan Dedi Nuryadi, dibacakan 11 Januari 2017; lihat pemberitaan "MK: Seponering Kejagung Harus Perhatikan Pertimbangan 2 Badan Terkait," detikNews, 11 Januari 2017.

[399]UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 132 ayat (1).

[400]UU No. 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, ketentuan tentang pengembalian benda sitaan (Pasal 133–134) dan Penjelasan bagian Praperadilan.

Di sisi lain, hukum yang dicita-citakan menghendaki penyelesaian di luar pengadilan yang bersyarat, terukur, dan akuntabel, dengan kemanfaatan sebagai tujuan dan kepastian serta keadilan sebagai batas. Kesenjangannya setidaknya tiga. *Pertama*, kesenjangan antara pengakuan KUHP dan ketiadaan undang-undang pelaksana khusus untuk korupsi: frasa "sepanjang ditentukan dalam undang-undang" belum diisi. *Kedua*, kesenjangan antara Pasal 4 UU Tipikor yang menutup pintu bagi pengembalian kerugian sebagai alasan penghapusan pidana dan kebutuhan praktis untuk menyelesaikan perkara bernilai kecil melalui pemulihan; kesenjangan ini diisi secara informal, misalnya melalui surat edaran internal Kejaksaan, yang tidak setara dengan undang-undang. *Ketiga*, kesenjangan antara kewenangan yang disebutkan norma dan kemampuan untuk menjalankannya secara seragam: peraturan keadilan restoratif Kejaksaan (Peraturan Kejaksaan No. 15 Tahun 2020) memuat syarat yang pada umumnya tidak menjangkau korupsi.

3. Pokok Kelemahan Pengaturan Saat Ini yang Harus Dijawab

Kelemahan pengaturan saat ini dapat dipadatkan menjadi empat pokok. Kewenangan tunggal Jaksa Agung menempatkan seluruh keputusan pada satu pejabat. "Kepentingan umum" yang kabur membuat alasan berubah-ubah: pada 2010 Plt Jaksa Agung menyatakan bahwa penyidangan perkara dua pimpinan KPK akan mengganggu kinerja pemberantasan korupsi, sementara pada 2016 Jaksa Agung menyatakan bahwa pemberantasan korupsi itu sendiri adalah kepentingan umum.[401] Ketiadaan parameter berarti tidak ada ambang kerugian, kategori perkara, atau syarat pelaku. Ketiadaan prosedur berarti tidak ada kewajiban alasan tertulis, publikasi, keberatan, atau pengawasan. Kekosongan ini bertentangan dengan standar yang lazim: kajian klasik Kenneth Culp Davis menegaskan bahwa diskresi harus

[401]"Akhirnya, Kejaksaan mendeponir kasus Bibit-Chandra," Kontan, 29 Oktober 2010; "Jaksa Agung: Hanya DPR yang Tak Sepandangan soal AS dan BW," JPNN.com, 3 Maret 2016.

dibatasi (*confined*), disusun (*structured*), dan diawasi (*checked*), sedangkan Dworkin menggambarkan diskresi sebagai lubang di tengah donat yang hanya ada di dalam lingkaran pembatas.[402] Pedoman PBB bagi jaksa pun meminta agar, ketika jaksa memiliki fungsi diskresioner, hukum atau aturan yang diumumkan memuat pedoman untuk memperkuat keadilan dan konsistensi keputusan, termasuk keputusan melepaskan penuntutan.[403] Tabel berikut memetakan kelemahan dan respons normatifnya.

[402]Kenneth Culp Davis, *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969); Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (London: Duckworth, 1977).

[403]United Nations, *Guidelines on the Role of Prosecutors* (Havana, 1990), Guidelines 17 dan 18.

Kelemahan	Dampak	Respons norm diusulkan
Kewenangan tunggal	Keputusan terpusat pada satu pejabat; mudah dipersonalisasi dan tidak terukur untuk perkara berjumlah besar	Kewenangan ko delegasi berjen nilai kerugian
Kekaburan "kepentingan umum"	Alasan berubah-ubah antar kasus; sulit diuji	Definisi operas indikator yang
Ketiadaan parameter	Tidak ada ambang, kategori, pengecualian, maupun syarat pelaku	Parameter obje dan subjektif (i residivis)
Ketiadaan prosedur dan kontrol	Tidak ada alasan tertulis, publikasi, keberatan, atau audit pemulihan	Prosedur tertul keberatan, dan eksternal

4. Asas yang Menjadi Pedoman Perumusan Norma

Lima asas dipakai sebagai pedoman. *Kepastian hukum*, yang menurut Radbruch menuntut hukum yang positif, jelas, dan dapat diprediksi, dan yang dalam

rumusan Lon Fuller mensyaratkan aturan yang diumumkan, dapat dipahami, serta kesesuaian antara aturan dan tindakan pejabat.[404] *Keadilan*, yang menuntut perlakuan sama atas perkara yang sama, dan yang menurut Rawls hanya sah apabila prinsipnya dapat dipublikasikan dan dibenarkan secara terbuka.[405] *Kemanfaatan*, yang diukur dari hasil nyata: pemulihan kerugian, daya cegah, dan efisiensi sumber daya. Data lama yang dikutip hukumonline menyebut biaya penanganan satu perkara korupsi di Kejaksaan sekitar Rp200 juta dan di kepolisian Rp208 juta, dan Jaksa Agung pada 2022 mengemukakan keberatan atas pemidanaan

[404]Gustav Radbruch, "Five Minutes of Legal Philosophy" (2006) 26 *Oxford Journal of Legal Studies* 13; Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, ed. revisi (New Haven: Yale University Press, 1969).

[405]Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, Buku V; John Rawls, *A Theory of Justice*, ed. revisi (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999), § 23.

korupsi bernilai di bawah Rp50 juta karena biaya perkara dapat melampaui nilai kerugian.[406]

Proporsionalitas, yakni pembatasan terhadap pemidanaan harus sesuai (*suitability*), perlu (*necessity*), dan seimbang dalam arti sempit sebagaimana dirumuskan Alexy dan Barak, dengan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai pijakan konstitusional pembatasan hak.[407] Dalam konteks ini, proporsionalitas berlaku ganda: diskresi untuk tidak menuntut tidak boleh melemahkan daya cegah secara tidak perlu, dan penuntutan tidak boleh dipaksakan bila pemulihan dan tujuan penegakan hukum dapat dicapai dengan cara yang lebih ringan. *Akuntabilitas*, yang menurut Bovens

[406]"Mau Tahu Biaya Penanganan Perkara Korupsi? Simak Angka dan Masalahnya," hukumonline.com, 2016; "Jaksa Agung Ingin Korupsi di Bawah Rp 50 Juta Tak Dipidana, Ini Alasannya," detikNews, 2022.

[407]Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, terj. Julian Rivers (Oxford: Oxford University Press, 2002); Aharon Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

mencakup kewajiban menyampaikan informasi, kesempatan forum untuk mengajukan pertanyaan, dan konsekuensi bagi pejabat.[408] Lima asas ini menjadi kriteria evaluasi bagi seluruh opsi dan rumusan pasal pada bagian berikutnya.

5. Pembatasan Konsep: Oportunitas sebagai Instrumen Komplementer

Ius constituendum yang diusulkan tidak menggantikan asas legalitas. Asas legalitas dalam penuntutan tetap menjadi aturan umum, dan oportunitas hanyalah pengecualian bersyarat. Ahli yang didengar dalam pengujian Pasal 35 huruf c menegaskan bahwa kedua asas tidak perlu dihadapkan secara antagonistik; ahli lain mengingatkan perlunya membedakan asas legalitas dalam hukum pidana materiil (Pasal 1 KUHP) dari legalitas dalam penuntutan.[409] Andi Hamzah juga

---

[408]Mark Bovens, "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework" (2007) 13(4) *European Law Journal* 447.

[409]Keterangan ahli Chairul Huda, Andi Hamzah, dan Fachrizal Afandi dalam Putusan MK No. 29/PUU-XIV/2016.

menunjukkan bahwa bahkan negara yang menganut legalitas, seperti Jerman, telah melonggarkannya melalui pengecualian dan mekanisme seperti *Strafbefehl*.[410] Dengan batas konsep ini, oportunitas dalam korupsi dirumuskan sebagai instrumen komplementer: terbatas pada kategori tertentu, tidak menghapus sanksi nonpidana, dan tidak boleh berubah menjadi jalan untuk membeli kebebasan, sebagaimana diperingatkan pada Bab 2.

B. Pilihan Wadah dan Harmonisasi Pengaturan

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menuntut kejelasan tujuan, kelembagaan yang tepat, kesesuaian jenis dan hierarki, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan,

[410]Keterangan Andi Hamzah dalam Putusan MK No. 29/PUU-XIV/2016; lihat *Strafprozessordnung* Jerman, §§ 153 dan 153a.

serta keterbukaan.[411] Dengan tolok ukur ini, tiga opsi wadah dibandingkan.

1. Opsi Pertama: Revisi UU Kejaksaan (Perubahan Kedua) sebagai Pengganti Pasal 35 Huruf c

Opsi ini memperluas dan memerinci Pasal 35 huruf c di tempat ia berada sekarang. Kelebihannya ada pada kedekatan dengan pelaku utama: Kejaksaan adalah penuntut umum dan prinsip "satu dan tidak terpisahkan" memungkinkan kendali berjenjang. Pelaksanaannya juga relatif cepat karena lingkup perubahan terbatas pada satu undang-undang sektoral, dan Putusan MK 2017 sudah memberi arah. Kelemahannya, undang-undang ini hanya mengikat Kejaksaan, tidak mengikat KPK, kepolisian, atau pengadilan, dan ia berisiko dipandang sebagai pengaturan diri sendiri (*self-regulation*) oleh lembaga yang diberi kewenangan, sehingga harus dilengkapi pengawasan eksternal.

[411]UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2022, Pasal 5.

2. Opsi Kedua: Penyempurnaan Hukum Acara Pidana dan Harmonisasi dengan KUHP Baru

KUHP Nasional telah mengakui penyelesaian di luar proses peradilan sebagai alasan gugurnya penuntutan, dan KUHAP adalah tempat wajar bagi prosedur. Opsi ini menjanjikan daya ikat luas bagi semua aparat dan keselarasan dengan sistem peradilan pidana secara keseluruhan. Namun KUHAP baru berlaku sejak 2 Januari 2026 dan baru menyebut pengesampingan perkara secara sepintas; rancangan KUHAP versi Maret 2025 memuat tugas penuntut umum menyelesaikan denda damai dan penyelesaian melalui mekanisme keadilan restoratif,[412] tetapi cakupannya untuk korupsi tidak jelas. Merevisi KUHAP segera setelah berlaku mahal secara politik dan lambat, sehingga lebih realistis memakai KUHAP sebagai tujuan harmonisasi jangka menengah daripada sebagai wadah awal.

[412]Rancangan KUHAP, versi 20 Maret 2025, bagian wewenang penuntut umum (tersedia pada arsip ICJR).

3. Opsi Ketiga: Undang-Undang Khusus Penyelesaian Perkara Korupsi di Luar Pengadilan

Undang-undang khusus (*lex specialis*) dapat mengatur secara menyeluruh dan mengikat banyak lembaga sekaligus, termasuk KPK, Kejaksaan, kepolisian, BPK, dan pengadilan. Ia memberi kepastian tertinggi tetapi juga paling lama dan paling rawan disalahpahami sebagai "undang-undang pengampunan koruptor". Selain itu, ia menambah fragmentasi karena korupsi sudah diatur dalam UU Tipikor, KUHP, UU KPK, UU TPPU, dan nantinya undang-undang perampasan aset.

4. Penyelarasan dengan UU Tipikor, Khususnya Pasal 4

Apa pun opsinya, Pasal 4 UU Tipikor harus diselaraskan. Pasal 4 berfungsi menjaga daya cegah: pelaku tidak boleh berhitung bahwa pengembalian dapat membebaskannya. Namun, rumusannya yang mutlak menutup kemungkinan penyelesaian bersyarat yang justru dikehendaki ius constituendum. Jalan tengahnya adalah mempertahankan Pasal 4 sebagai aturan umum dan menambahkan pengecualian terbatas yang rujuk-

silang pada undang-undang yang mengatur penyelesaian di luar pengadilan. Dengan cara ini, pengembalian kerugian tetap bukan alasan penghapusan pidana secara otomatis, tetapi menjadi salah satu syarat penyelesaian yang diputuskan melalui prosedur formal. Perlu dibedakan pula kesalahan administratif yang cukup diselesaikan melalui pengembalian menurut UU Administrasi Pemerintahan dari perbuatan yang memenuhi unsur pidana, agar kedua jalur tidak tumpang tindih.[413]

5. Sinkronisasi dengan RUU Perampasan Aset Tindak Pidana

Hingga Oktober 2026, RUU Perampasan Aset berada dalam pembahasan Komisi III DPR dengan target pengesahan Desember 2026, dan drafnya belum dipublikasikan secara penuh,[414] sehingga sinkronisasi

[413]UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 20; UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, Pasal 4.

[414]DPR RI, "Tegaskan Komitmen DPR, Puan Optimis RUU Perampasan Aset Tuntas di Desember 2026," dpr.go.id, 27

dilakukan pada tingkat prinsip. Empat prinsip diusulkan. (1) Pengesampingan perkara tidak menghalangi perampasan aset hasil dan instrumen tindak pidana, sejalan dengan pengecualian dalam ketentuan KUHAP tentang pengembalian benda sitaan. (2) Pelacakan, penilaian, dan pengelolaan aset untuk pemulihan dalam penyelesaian di luar pengadilan memakai kelembagaan yang sama dengan undang-undang perampasan aset agar tidak lahir dua sistem. (3) Pembayaran dalam penyelesaian tidak boleh dihitung ganda dengan perampasan. (4) Bila kewajiban dalam penyelesaian diingkari atau aset ternyata disembunyikan, perkara dapat dilanjutkan dan jalur perampasan terbuka. Pengalaman internasional memperlihatkan bahwa penyelesaian bersyarat yang efektif memerlukan kemampuan pemulihan aset yang andal.[415]

Agustus 2026; Transparency International Indonesia, "RUU Perampasan Aset Dikebut dalam Ruang Gelap," ti.or.id, 2026.

[415]Jean-Pierre Brun et al., *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners* (Washington, DC: World Bank/StAR,

6. Pertimbangan Memilih Opsi: Kecepatan, Kepastian, dan Daya Ikat

Opsi	Kecepatan	Kepastian	Daya ikat
1. Revisi UU Kejaksaan	Relatif cepat; lingkup terbatas	Sedang; bergantung pada peraturan turunan	Terbatas pada Kejaksaan
2. KUHAP/KUHP	Lambat; baru berlaku 2026	Tinggi; sistemik	Luas bagi seluruh aparat
3. UU khusus	Paling lambat	Tertinggi; menyeluruh	Luas, termasuk KPK

Pertimbangan hierarki norma juga penting. Pengesampingan perkara menyangkut hak hukum seseorang atas penuntutan dan kepentingan publik atas pemidanaan, sehingga basis pengaturannya harus

2011); United Nations Convention against Corruption (2003), Art. 31 dan Chapter V.

setingkat undang-undang. Peraturan internal Kejaksaan, seperti peraturan keadilan restoratif atau surat edaran, hanya dapat berfungsi sebagai aturan pelaksana, bukan sebagai sumber kewenangan, dan tidak dapat menyimpangi Pasal 4 UU Tipikor. Pembedaan inilah yang menjelaskan mengapa praktik surat edaran, betapapun berguna, tidak dapat menggantikan ius constituendum.[416]

Atas dasar tabel itu, strategi bertahap diusulkan. Dalam jangka pendek, Opsi Pertama dijalankan bersama perubahan terbatas Pasal 4 UU Tipikor, yang secara teknis dapat dilakukan dalam satu rancangan dengan metode omnibus terbatas yang kini diakui dalam UU No. 13 Tahun 2022 atau melalui dua rancangan yang disusun paralel. Dalam jangka menengah, hasil evaluasi dibawa ke harmonisasi KUHAP dan KUHP (Opsi Kedua). Opsi Ketiga

[416]UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022, Pasal 7 dan Pasal 8, tentang jenis, hierarki, dan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan.

dipertahankan sebagai alternatif apabila keputusan politik menghendaki cakupan yang mengikat KPK. Strategi ini menimbang bahwa kecepatan tanpa daya ikat melahirkan norma lemah, sedangkan daya ikat tanpa kecepatan menunda manfaat.

C. Rumusan Norma Usulan tentang Kewenangan dan Parameter

1. Definisi Operasional "Kepentingan Umum" dalam Perkara Korupsi

Definisi yang diusulkan mempertahankan rumusan penjelasan lama (kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas), tetapi menurunkannya menjadi tiga indikator yang dapat diverifikasi: pemulihan seluruh kerugian dan hasil tindak pidana yang lebih pasti dan lebih cepat daripada penuntutan; keberlanjutan layanan publik yang terlindungi; dan penggunaan sumber daya penegakan hukum yang proporsional untuk perkara berdampak lebih besar. Definisi ini sekaligus menyatakan apa yang tidak termasuk, yakni kepentingan pribadi, golongan, atau kekuasaan. Dengan demikian, alasan seperti dalam

perkara-perkara masa lalu dapat diuji terhadap indikator, bukan diterima sebagai klaim yang tidak dapat disangkal.

2. Pergeseran dari Kewenangan Tunggal Menuju Kewenangan Kolegial dengan Delegasi Berjenjang

Kewenangan dibagi menurut nilai kerugian. Perkara bernilai sangat kecil diputuskan Kepala Kejaksaan Negeri dengan persetujuan tertulis Kepala Kejaksaan Tinggi; perkara di atasnya diputuskan Jaksa Agung berdasarkan putusan Majelis Pertimbangan yang beranggotakan pejabat internal bidang tindak pidana khusus dan pengawasan, wakil Komisi Kejaksaan, serta sekurang-kurangnya seorang ahli hukum pidana dan seorang ahli keuangan negara dari luar Kejaksaan. Majelis wajib memperhatikan saran tertulis badan kekuasaan negara yang berkaitan dengan perkara, sehingga amar Putusan MK 2017 terpenuhi. Struktur ini memanfaatkan prinsip kesatuan Kejaksaan dan membatasi personalisasi, sementara tingkat tertinggi tetap pada Jaksa Agung agar tidak melanggar asas dominus litis.

3. Kategori Perkara yang Dapat Diselesaikan dan Perkara yang Dikecualikan

Kategori yang dapat diselesaikan dibatasi pada delik yang unsur utamanya kerugian keuangan negara yang dapat dihitung, yaitu delik yang kini dirumuskan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor (kini juga Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP Nasional), karena hanya pada delik ini pemulihan dapat diukur. Perkara dikecualikan apabila: kerugian melebihi ambang batas; dilakukan dalam keadaan tertentu seperti dana penanggulangan bencana atau krisis (Pasal 2 ayat 2 UU Tipikor); pelaku pernah dipidana korupsi atau pernah memperoleh penyelesaian serupa; pelaku adalah penyelenggara negara atau penegak hukum pada tingkat tertentu; terdapat suap atau perintangan penyidikan; atau perbuatan dilakukan secara terorganisasi. Pengecualian pelaku berulang dan pejabat tinggi mengikuti pertimbangan bahwa daya cegah dan kesetaraan di hadapan hukum paling rentan pada kelompok tersebut.

4. Ambang Batas Nilai Kerugian Keuangan Negara

Ambang batas diusulkan berjenjang: sampai dengan Rp50 juta (kewenangan Kejaksaan Negeri) dan di atas Rp50 juta sampai dengan Rp1 miliar (kewenangan Jaksa Agung melalui Majelis). Angka bawah mengikuti gagasan Jaksa Agung yang telah dilontarkan pada 2022 dan perbandingan dengan biaya perkara, sedangkan angka atas mengikuti batas kewenangan KPK dalam Pasal 11 UU KPK, yaitu perkara yang menyangkut kerugian paling sedikit Rp1 miliar, sehingga tidak ada tumpang tindih kewenangan.[417] Nilai kerugian ditetapkan oleh BPK atau, bila ditentukan, BPKP atau inspektorat dengan verifikasi,[418] dan diindeks secara berkala melalui

[417]UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK sebagaimana diubah dengan UU No. 19 Tahun 2019, Pasal 11; bandingkan Pasal 12A UU Tipikor yang meringankan ancaman bagi korupsi bernilai kurang dari Rp5 juta.

[418]Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung, rumusan kamar pidana.

peraturan pemerintah. Angka-angka ini adalah usulan awal yang perlu diuji dengan data penanganan perkara.

5. Syarat Subjektif: Itikad Baik, Kooperatif, dan Bukan Residivis

Syarat subjektif mencakup: pelaku baru pertama kali melakukan korupsi; mengakui perbuatan secara tertulis; bersikap kooperatif, yaitu mengungkap seluruh aset dan pihak yang terlibat; dan membayar seluruh kerugian serta hasil tindak pidana ditambah denda damai. Persyaratan kerja sama sejalan dengan UNCAC, yang meminta negara pihak mempertimbangkan keringanan atau bahkan kekebalan bagi orang yang memberikan kerja sama substansial.[419] Penyelesaian di luar pengadilan tidak menghapus sanksi disiplin atau etik bagi aparatur sipil negara.[420] Penetapan besaran denda damai (diusulkan paling sedikit seperempat dari nilai

[419]United Nations Convention against Corruption (2003), Art. 37(2)–(3).

[420]Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

kerugian) bertujuan menjaga daya cegah supaya pembayaran tidak sekadar "mengembalikan pinjaman". Pengalaman perbandingan menunjukkan pola serupa: *deferred prosecution agreement* di Inggris memerlukan persetujuan hakim bahwa penyelesaian itu adil, wajar, dan proporsional, dan Jerman mengaitkan penghentian bersyarat dengan kewajiban pembayaran serta persetujuan pengadilan.[421]

Beberapa yurisdiksi memberi pelajaran yang saling melengkapi. Perancis memperkenalkan perjanjian yudisial demi kepentingan umum (*convention judiciaire d'intérêt public*) melalui Loi Sapin II 2016 bagi badan hukum yang terlibat korupsi, dengan pengesahan hakim dalam sidang terbuka;[422] Belanda mengizinkan penuntut

[421]Crime and Courts Act 2013 (UK), Schedule 17, para. 7–8; *Strafprozessordnung* Jerman, § 153a.

[422]Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (Sapin II), yang menambahkan Pasal 41-1-2 pada *Code de procédure pénale*.

umum menawarkan *transactie* untuk mencegah penuntutan;[423] dan Inggris menambahkan syarat persetujuan hakim serta pedoman tertulis bagi jaksa. Tiga pelajaran dapat ditarik: diskresi diterima, tetapi diikat pedoman tertulis; keterbukaan dan kontrol pihak ketiga (hakim) memperkuat legitimasi; dan syarat pembayaran serta kerja sama dibuat berat agar tidak menjadi insentif bagi pelanggaran. Tidak satu pun model diadopsi mentah-mentah: seluruhnya terutama menyasar korporasi dan perkara besar, sedangkan ius constituendum di sini justru dirancang untuk perkara perorangan bernilai kecil hingga menengah, sehingga perlu penyesuaian terhadap konteks Indonesia.

6. Uji Kelayakan Skenario dan Mitigasi Risiko

Rumusan norma perlu diuji pada skenario agar operasionalnya terlihat. Tabel berikut memakai skenario hipotetis berdasarkan parameter di atas.

[423] *Wetboek van Strafvordering* (Belanda), Pasal 74.

Skenario	Hasil menurut parameter usulan
Kerugian Rp40 juta; pelaku pegawai biasa, pertama kali, mengakui, mengungkap aset, mengembalikan penuh dan membayar denda damai	Dapat diselesaikan oleh Kepala Kejaksaan Negeri dengan persetujuan Kepala Kejaksaan Tinggi; sanksi disiplin tetap berjalan
Kerugian Rp600 juta; pelaku pejabat tingkat menengah di luar daftar pejabat tertentu, memenuhi seluruh syarat	Dapat diputuskan Jaksa Agung melalui Majelis Pertimbangan setelah memperhatikan saran lembaga terkait
Kerugian Rp3 miliar atau pelaku kepala daerah	Dikecualikan; perkara dituntut atau ditangani KPK
Pelaku pernah dipidana korupsi atau menolak mengungkap aset	Dikecualikan atau tidak memenuhi syarat; penuntutan berjalan

Skenario	Hasil menurut parameter usulan
Pungutan liar Rp2,2 juta oleh pegawai	Termasuk delik bernilai sangat kecil; perlu pengaturan tersendiri dalam kerangka Pasal 12A, dengan sanksi disiplin sebagai jalur utama

Tiga risiko perlu dimitigasi. *Pertama*, risiko "membeli kebebasan", yang dijawab dengan syarat denda damai, pengecualian bagi residivis dan pejabat tinggi, serta pengakuan tertulis yang menjadi dasar pembatalan bila ternyata palsu. *Kedua*, risiko pemecahan perkara (*splitting*) agar kerugian tampak di bawah ambang, yang dijawab dengan kewajiban menjumlahkan seluruh kerugian yang berasal dari rangkaian perbuatan yang sama. *Ketiga*, risiko penyalahgunaan secara selektif, yang dijawab dengan kontrol berlapis: alasan tertulis, publikasi, keberatan, pengawasan Komisi Kejaksaan, audit BPK atas pemulihan, laporan tahunan kepada DPR,

dan klausul peninjauan setelah beberapa tahun berlaku.[424] Putusan MK 2017 yang menempatkan Jaksa Agung dalam kewajiban memperhatikan saran lembaga lain dapat dibaca sebagai embrio kontrol semacam ini. Persoalan yang masih terbuka adalah apakah persetujuan pengadilan perlu diwajibkan bagi perkara bernilai lebih besar; kontrol yudisial memperkuat akuntabilitas tetapi memperpanjang proses, sehingga pilihan ini dibiarkan sebagai opsi dalam rumusan.

7. Draf Contoh Rumusan Pasal

Rumusan berikut adalah contoh bahan diskusi untuk Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua atas UU Kejaksaan, dengan angka dalam kurung siku sebagai usulan yang dapat disesuaikan.

Pasal 35 ayat (1) huruf c
mengesampingkan perkara demi kepentingan umum dan menyelesaikan perkara tindak pidana

[424]Perpres No. 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia; lihat pula Davis, *Discretionary Justice*, tentang pentingnya pengawasan dan keterbukaan aturan diskresi.

korupsi di luar pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 35A sampai dengan Pasal 35H.

Pasal 35A (Kepentingan Umum)

(1) Penyelesaian perkara tindak pidana korupsi di luar pengadilan merupakan pelaksanaan asas oportunitas yang bersifat pengecualian terhadap kewajiban penuntutan dan hanya dapat dilakukan demi kepentingan umum. (2) Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas yang terwujud dalam: a. pemulihan seluruh kerugian keuangan negara dan hasil tindak pidana secara lebih pasti dan lebih cepat; b. terlindunginya keberlanjutan layanan publik; dan/atau c. penggunaan sumber daya penegakan hukum secara proporsional untuk perkara yang berdampak lebih besar. (3) Kepentingan umum tidak mencakup kepentingan pribadi, golongan, atau kekuasaan.

Pasal 35B (Kewenangan Berjenjang)

(1) Perkara dengan kerugian sampai dengan [Rp50.000.000] diputuskan oleh Kepala Kejaksaan Negeri dengan persetujuan tertulis Kepala Kejaksaan Tinggi. (2) Perkara dengan kerugian di atas [Rp50.000.000] sampai dengan [Rp1.000.000.000] diputuskan oleh Jaksa Agung berdasarkan putusan Majelis Pertimbangan. (3) Majelis Pertimbangan terdiri atas unsur Kejaksaan, wakil Komisi Kejaksaan, serta ahli hukum pidana dan ahli keuangan negara dari luar

Kejaksaan. (4) Sebelum memutuskan, Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat tertulis badan-badan kekuasaan negara yang berhubungan dengan perkara.

Pasal 35C (Perkara yang Dikecualikan)

Penyelesaian di luar pengadilan tidak dapat dilakukan apabila: a. kerugian melebihi [Rp1.000.000.000]; b. dilakukan dalam keadaan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; c. pelaku pernah dipidana karena korupsi atau pernah memperoleh penyelesaian di luar pengadilan [dalam lima tahun terakhir]; d. pelaku adalah penyelenggara negara atau penegak hukum pada tingkat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah; e. disertai suap, pemerasan, atau perintangan penyidikan; atau f. dilakukan secara terorganisasi.

Pasal 35D (Syarat Pelaku)

Penyelesaian dapat dilakukan apabila tersangka: a. baru pertama kali melakukan tindak pidana korupsi; b. mengakui perbuatannya secara tertulis; c. bekerja sama dengan mengungkap seluruh aset dan pihak yang terlibat; dan d. membayar seluruh kerugian keuangan negara dan hasil tindak pidana ditambah denda damai paling sedikit [dua puluh lima persen] dari nilai kerugian, yang disetor ke kas negara.

Pasal 35E sampai Pasal 35H (Prosedur, Akibat Hukum, Transparansi, dan Pendelegasian)
35E: (1) Keputusan dituangkan dalam ketetapan tertulis yang memuat alasan dan perhitungan kerugian oleh lembaga yang berwenang. (2) Ketetapan diumumkan kepada publik paling lama [14] hari dan dapat diajukan keberatan oleh pelapor atau pihak berkepentingan. (3) [Untuk perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35B ayat (2), ketetapan berlaku setelah memperoleh persetujuan pengadilan negeri.] 35F: (1) Penyelesaian yang telah dipenuhi menggugurkan kewenangan menuntut. (2) Hasil dan instrumen tindak pidana tetap dapat dirampas. (3) Sanksi disiplin dan etik tetap berlaku. (4) Apabila syarat tidak dipenuhi atau terdapat keterangan palsu, ketetapan dibatalkan dan penuntutan dapat dilanjutkan. 35G: Kejaksaan mengelola register publik dan menyampaikan laporan tahunan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan masyarakat, dan pemulihan diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan. 35H: Ketentuan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah.
Perubahan Pasal 4 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001
Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3, kecuali

perkara diselesaikan di luar pengadilan berdasarkan undang-undang yang mengatur kewenangan Kejaksaan.

Rumusan ini bukan jawaban final, tetapi rancangan yang dapat diuji dengan kelima asas pada bagian A dan dengan data pelaksanaan. Bab berikutnya menutup buku dengan simpulan dan rekomendasi.

DAFTAR PUSTAKA

Achmad Ali, Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis (Jakarta: Chandra Pratama / Gunung Agung, 1996); lihat edisi lanjutan (Jakarta: Kencana, 2009), bagian tentang tujuan hukum.

Achmad Ali, Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 204-206 untuk pembahasan tujuan hukum dan pelaksanaan oportunitas.

Achmad Ali, Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) (Jakarta: Kencana, 2009).

Acordo de Cooperação Técnica antara Controladoria-Geral da União (CGU), Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério da Justiça, dan Tribunal de Contas da União (TCU) tahun 2020 mengenai koordinasi acordo de leniência, yang dimaksudkan untuk mengurangi tumpang tindih kewenangan.

Ade Sathya Sanathana Ishwara, "Evaluating the Construction and Limitations of Opportunism Principle in Indonesian Judiciary," Rechtsidee 11, no. 2 (2023): 10.

Alan Watson, Legal Transplants: An Approach to Comparative Law (Edinburgh: Scottish Academic Press, 1974).

Albert W. Alschuler, "The Prosecutor's Role in Plea Bargaining," University of Chicago Law Review 36, no. 1 (1968); John H. Langbein, "Torture and Plea Bargaining," University of Chicago Law Review 46, no. 1 (1978).

Amartya Sen, The Idea of Justice (Cambridge, MA: Belknap Press, 2009).

Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia (Jakarta: Sinar Grafika, 2008); lihat juga Barda Nawawi Arief, Mediasi Penal: Penyelesaian Perkara di Luar Pengadilan (Semarang: Pustaka Magister, 2012).

Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), bagian tentang asas oportunitas, yang mengutip rumusan A.Z. Abidin Farid; lihat juga Andi Hamzah, Pengantar dalam Hukum Acara Pidana Indonesia (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984).

Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), bagian tentang asas oportunitas; Marwan Effendy, Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), bab tentang sejarah dan asas-asas Kejaksaan.

Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), pembahasan mengenai asas legalitas, oportunitas, dan deponering.

Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia, ed. rev. (Jakarta: Sinar Grafika, 2001); Andi Hamzah dkk., Pelaksanaan Asas Oportunitas dalam Hukum Acara Pidana (Jakarta, 2006), hlm. 22-25.

Andi Hamzah, Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984); lihat juga Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia (Jakarta: Sinar Grafika, 2008).

Angela J. Davis, Arbitrary Justice: The Power of the American Prosecutor (Oxford: Oxford University Press, 2007).

Aristoteles, Nicomachean Ethics, Buku V, terj. W.D. Ross (Oxford: Clarendon Press, 1925).

Aristoteles, Nicomachean Ethics, Buku V.

Aristoteles, Nicomachean Ethics, Buku V; John Rawls, A Theory of Justice, ed. revisi (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999), § 23.

Aristoteles, Nicomachean Ethics, terj. W.D. Ross, buku V, tentang keadilan distributif dan keadilan korektif.

Azzahra Aulia Putri, Chindi Jania, dan Salbilla Dwi Andrian, "Dampak Korupsi terhadap Perekonomian dan Kehidupan Sosial," Jurnal

Multidisiplin Ilmu Akademik 2, no. 2 (2025): 381-389.

Bagir Manan, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1992); Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

Bagir Manan, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1992), bagian tentang asas-asas peraturan perundang-undangan; Pasal 26 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001.

Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002); Barda Nawawi Arief, Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm. 27-30.

Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Jakarta: Kencana, 2008); Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-Teori dan Kebijakan Pidana (Bandung: Alumni, 1992).

Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Jakarta: Kencana, 2008); Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan (Bandung: Alumni, 2002).

Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Jakarta: Kencana, 2008), bab tentang pendekatan kebijakan; Marc Ancel, Social Defence: A Modern Approach to Criminal Problems (London: Routledge & Kegan Paul, 1965).

Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Jakarta: Kencana, 2008).

Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Jakarta: Kencana, 2008).

Barda Nawawi Arief, Pembaharuan Hukum Pidana dalam Perspektif Kajian Perbandingan (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005); Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Jakarta: Kencana, 2008).

Basic Law Hong Kong, Art. 63 (Departemen Kehakiman mengendalikan penuntutan pidana tanpa campur tangan); Independent Commission Against Corruption Ordinance (Cap. 204); Department of Justice, Prosecution Code.

Bentham, Introduction, Bab XIII, "Cases Unmeet for Punishment."

Brady v. United States, 397 U.S. 742 (1970); Santobello v. New York, 404 U.S. 257 (1971); Federal Rules of Criminal Procedure, Rule 11 dan Rule 48(a).

Braithwaite, Restorative Justice and Responsive Regulation.

Brandon L. Garrett, Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations (Cambridge, MA: Belknap Press, 2014).

Brandon L. Garrett, Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations (Cambridge, MA: Belknap Press, 2014).

Brandon L. Garrett, Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations (Cambridge, MA: Belknap Press, 2014).

Cesare Beccaria, Dei delitti e delle pene (1764); Jeremy Bentham, An Introduction to the Principles of Morals and Legislation (1789); Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach" (1968) 76 Journal of Political Economy 169.

CNN Indonesia, "Alasan Jaksa Agung Terbitkan Deponering Samad-BW," 12 Februari 2016.

CNN Indonesia, "KPK Bersuka Cita Kasus Samad dan Bambang Dihentikan," 4 Maret 2016.

Code de procédure pénale (Prancis), Pasal 40 dan Pasal 41-1; lihat Jacqueline Hodgson, French Criminal Justice: A Comparative Account of the Investigation and Prosecution of Crime in France (Oxford: Hart Publishing, 2005).

Code of Criminal Procedure of Japan (Act No. 131 of 1948), Pasal 248; lihat Daniel H. Foote, "The Benevolent Paternalism of Japanese Criminal Justice," California Law Review 80, no. 2 (1992): 317-390.

Código de Processo Penal, Art. 28-A (ditambahkan oleh Lei nº 13.964/2019); sebelumnya diatur dalam Resolução nº 181/2017 Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Código de Processo Penal, Art. 28-A, §4º–§8º (audiensi homologasi, kemungkinan hakim mengembalikan berkas untuk diperbaiki, dan penolakan homologasi).

Constitución Política de Colombia, Art. 250 (sebagaimana diubah oleh Acto Legislativo 03 de 2002); Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), Arts. 321–330, khususnya Art. 324 (causales) dan Art. 327 (kontrol oleh juez de control de garantías).

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Art. 129, I (kewenangan privat Ministério Público untuk mengajukan ação penal pública); Decreto-Lei nº 3.689/1941 (Código de Processo Penal), Art. 24.

Constitution of the Republic of Singapore, Art. 35(8) (kewenangan Jaksa Agung untuk memulai, menjalankan, atau menghentikan proses pidana

menurut pertimbangannya); ketentuan DPA dalam Criminal Procedure Code yang ditambahkan melalui Criminal Justice Reform Act 2018.

Contoh yang sering dikutip adalah deponering perkara Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah (2010) serta perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto (2016) oleh Jaksa Agung.

Crime and Courts Act 2013 (Inggris), Schedule 17, mengenai Deferred Prosecution Agreements; untuk praktik Amerika Serikat, lihat Brandon L. Garrett, Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2014).

Crime and Courts Act 2013 (Inggris), Schedule 17, tentang persetujuan hakim atas DPA dengan ukuran in the interests of justice serta adil, wajar, dan proporsional.

Crime and Courts Act 2013 (Inggris), Schedule 17. Lihat misalnya persetujuan DPA pada Serious Fraud Office v. Standard Bank (2015) dan Serious Fraud Office v. Rolls-Royce (2017) oleh Sir Brian Leveson.

Crime and Courts Act 2013 (Inggris), Schedule 17; Brandon L. Garrett, Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations (Cambridge, Mass.: Harvard University Press,

2014); Jennifer Arlen, "Prosecuting Beyond the Rule of Law: Corporate Mandates Imposed through Deferred Prosecution Agreements," Journal of Legal Analysis 8, no. 1 (2016): 191-234.

Crime and Courts Act 2013 (UK), Schedule 17, para. 7–8; Strafprozessordnung Jerman, § 153a.

Crime and Courts Act 2013 (UK), Schedule 17.

Crown Prosecution Service, The Code for Crown Prosecutors (edisi terbaru, tersedia di laman resmi CPS); Sir Hartley Shawcross, pernyataan di House of Commons, 29 Januari 1951 (Hansard), yang menjadi rujukan doktrin Shawcross; lihat juga Andrew Ashworth dan Mike Redmayne, The Criminal Process, 4th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2010), bab tentang keputusan menuntut.

Cyrille Fijnaut dan Leo Huberts (eds.), Corruption, Integrity and Law Enforcement (The Hague: Kluwer Law International, 2002).

D.S. Bagus Yuherawan dan M. Huzaini, "Pertentangan antara Asas Oportunitas dengan Asas Equality Before the Law (Pasal 35 Huruf C UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia)," Justitia Jurnal Hukum (2021).

Daniel S. Nagin, “Deterrence in the Twenty-First Century” (2013) 42 Crime and Justice 199; Paul

H. Robinson dan John M. Darley, “Does Criminal Law Deter? A Behavioural Science Investigation” (2004) 24 Oxford Journal of Legal Studies 173.

Data dapat bersumber dari laporan tahunan pemantauan tren penindakan kasus korupsi oleh organisasi masyarakat sipil dan dari Direktori Putusan Mahkamah Agung. Penulis perlu mencantumkan sumber dan tahun data yang digunakan.

Davis, Discretionary Justice.

Davis, Discretionary Justice.

Decreto 390 de 2024 (21 Maret 2024) tentang prosedur pemberian manfaat kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Art. 19 Ley 1778 de 2016 yang diubah oleh Ley 2195 de 2022, ditambahkan sebagai Seksi 5 pada Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015; lihat juga siaran Superintendencia de Sociedades tertanggal 10 April 2024.

Dewi Asri Puanandini, Vita Suci Maharani, dan Putri Anasela, "Korupsi sebagai Kejahatan Luar Biasa: Analisis Dampak dan Upaya Penegakan Hukum," Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan dan Hukum 4, no. 1 (2025): 77-88.

DPR RI, “Paripurna Tetapkan RUU Perampasan Aset Masuk Bersama 51 RUU Prioritas Prolegnas

2025–2026 Lainnya," dpr.go.id, 23 September 2025.

DPR RI, "Tegaskan Komitmen DPR, Puan Optimis RUU Perampasan Aset Tuntas di Desember 2026," dpr.go.id, 27 Agustus 2026; DPR RI, "Komisi III Kebut Pembahasan RUU Perampasan Aset, Targetkan Selesai Desember 2026," dpr.go.id, 2026.

DPR RI, "Tegaskan Komitmen DPR, Puan Optimis RUU Perampasan Aset Tuntas di Desember 2026," dpr.go.id, 27 Agustus 2026; Transparency International Indonesia, "RUU Perampasan Aset Dikebut dalam Ruang Gelap," ti.or.id, 2026.

Eddy O.S. Hiariej, Prinsip-Prinsip Hukum Pidana (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016), hlm. 47-52.

Eddy O.S. Hiariej, Prinsip-Prinsip Hukum Pidana (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014).

Elwi Danil, Korupsi: Konsep, Tindak Pidana, dan Pemberantasannya (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 15-18.

Engel and Others v. the Netherlands, European Court of Human Rights, 8 Juni 1976 (kriteria "tuduhan pidana" menurut Pasal 6 Konvensi Eropa).

Erik Luna dan Marianne Wade, "Prosecutors as Judges," Washington and Lee Law Review 67, no. 4 (2010): 1413-1530.

Eva Achjani Zulfa, Pergeseran Paradigma Pemidanaan (Bandung: Lubuk Agung, 2011).

Evi Hartanti, Tindak Pidana Korupsi (Jakarta: Sinar Grafika, 2005); Andi Hamzah, Korupsi di Indonesia: Masalah dan Pemecahannya (Jakarta: Gramedia, 1991).

F. Bannenberg, "Buitengerechtelijke afdoening van corruptiezaken: Efficiëntie versus legitimiteit," Ars Aequi 66, no. 9 (2017).

Febby Mutiara Nelson, Plea Bargaining dan Deferred Prosecution Agreement dalam Tindak Pidana Korupsi (Jakarta: Sinar Grafika, 2019).

Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society (Boston: Houghton Mifflin, 1964).

G. Peter Hoefnagels, The Other Side of Criminology: An Inversion of the Concept of Crime (Deventer: Kluwer, 1973); lihat juga Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana.

Garrett, Too Big to Jail.

Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach," Journal of Political Economy 76, no. 2 (1968): 169-217.

Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach," Journal of Political Economy 76, no. 2 (1968): 169-217; Richard A. Posner, "An Economic Theory of the Criminal Law," Columbia Law Review 85, no. 6 (1985): 1193-1231.

Gogitidze and Others v. Georgia, European Court of Human Rights, Application No. 36862/05, putusan 12 Mei 2015.

Gogitidze and Others v. Georgia, European Court of Human Rights, App. no. 36862/05 (2015), yang menilai perampasan perdata in rem atas aset yang diduga berasal dari kejahatan tidak bertentangan dengan Konvensi Eropa selama terdapat jaminan prosedural.

Gustav Radbruch, "Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht" (1946), dalam Süddeutsche Juristen-Zeitung 1 (1946): 105-108; terjemahan Inggris oleh Bonnie Litschewski Paulson dan Stanley L. Paulson, "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law," Oxford Journal of Legal Studies 26, no. 1 (2006): 1-11.

Gustav Radbruch, "Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht," Süddeutsche Juristen-Zeitung 1 (1946): 105-108.

Gustav Radbruch, "Legal Philosophy," dalam The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin, terj. Kurt Wilk (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1950), bagian tentang ide hukum. Lihat pula Gustav Radbruch, Rechtsphilosophie, ed. Ralf Dreier dan Stanley L. Paulson (Heidelberg: C.F. Müller, 2003).

Gustav Radbruch, "Legal Philosophy," dalam The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin, terj. Kurt Wilk (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1950).

Gustav Radbruch, "Five Minutes of Legal Philosophy" (2006) 26 Oxford Journal of Legal Studies 13; Lon L. Fuller, The Morality of Law, ed. revisi (New Haven: Yale University Press, 1969).

Gustav Radbruch, "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law" (2006) 26 Oxford Journal of Legal Studies 1; Robert Alexy, "A Defence of Radbruch's Formula" dalam David Dyzenhaus (ed.), Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order (Oxford: Hart Publishing, 1999); bandingkan H.L.A. Hart, "Positivism and the Separation of Law and Morals" (1958) 71 Harvard Law Review 593 dengan Lon L. Fuller, "Positivism and Fidelity to Law" (1958) 71 Harvard Law Review 630.

Gustav Radbruch, Rechtsphilosophie (1932), terj. Kurt Wilk dalam The Legal Philosophies of Lask,

Radbruch, and Dabin (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1950); Gustav Radbruch, “Five Minutes of Legal Philosophy” (2006) 26 Oxford Journal of Legal Studies 13, terj. Bonnie Litschewski Paulson dan Stanley L. Paulson.

Gustav Radbruch, Rechtsphilosophie (Heidelberg: C.F. Müller, 1932), hlm. 134; lihat juga Achmad Ali, Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) (Jakarta: Kencana, 2009).

H. De Doelder, "Het opportuniteitsbeginsel: Historische wortels en hedendaagse betekenis," dalam C. Kelk dkk. (ed.), Grensoverschrijdend strafrecht (Deventer: Kluwer, 2010); J.B.H.M. Simmelink, "Het opportuniteitsbeginsel en de vervolgingsbeslissing," dalam M.S. Groenhuijsen dan G. Knigge (ed.), Dwangmiddelen en rechtsmiddelen: Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001 (Deventer: Kluwer, 2002). Dasar normatifnya adalah Pasal 167 ayat (2) Wetboek van Strafvordering.

H.L.A. Hart, "Prolegomenon to the Principles of Punishment," dalam Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law (Oxford: Clarendon Press, 1968).

H.L.A. Hart, The Concept of Law, 2nd ed. (Oxford: Clarendon Press, 1994), bab VIII tentang keadilan dan moralitas.

Hans Kelsen, Pure Theory of Law, terj. Max Knight (Berkeley: University of California Press, 1967), bab tentang dinamika hukum dan hierarki norma.

Hart, Punishment and Responsibility, bab I.

Hasan Muhammad, Moh. Nurman, dan Yudhistira Nugroho, "Kepastian Hukum Deponering Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan," Jurnal Ilmiah AKSES 3, no. 2 (2025); Andri Kristanto, "Wewenang Jaksa Agung dalam Penyampingan Perkara (Deponering) dalam Proses Peradilan Pidana," Jurnal Analogi Hukum 4, no. 1 (2022).

Henry Yoseph Kindangan, "Diskresi Penuntutan di Indonesia," The Prosecutor Law Review 1, no. 1 (April 2023); Muh. Ibnu Fajar Rahim, "Asas-Asas Hukum Penuntutan," The Prosecutor Law Review 1, no. 1 (April 2023).

Herbert L. Packer, The Limits of the Criminal Sanction (Stanford: Stanford University Press, 1968).

Herbert L. Packer, The Limits of the Criminal Sanction (Stanford: Stanford University Press, 1968), Bagian II.

Herbert L. Packer, The Limits of the Criminal Sanction (Stanford: Stanford University Press, 1968), yang membedakan model crime control dan due process.

Howard Zehr, Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice (Scottdale: Herald Press, 1990); Eva Achjani Zulfa, Keadilan Restoratif (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010).

Howard Zehr, Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice (Scottdale, PA: Herald Press, 1990).

Howard Zehr, Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice (Scottdale: Herald Press, 1990).

Ian Ayres dan John Braithwaite, Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate (Oxford: Oxford University Press, 1992).

Ibid., Bab XIII. Lihat pula H.L.A. Hart, Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law (Oxford: Clarendon Press, 1968), bab tentang prolegomenon prinsip-prinsip pemidanaan.

Ibid., Chapter V (Asset Recovery). Lihat juga Theodore S. Greenberg et al., Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture (Washington, D.C.: World Bank / StAR, 2009).

Ibid., Pasal 12C ayat (1) dan (2).

Ibid., Pasal 132 ayat (1). Penulis perlu memverifikasi huruf dan redaksi rumusan sebelum dikutip.

Ibid., Pasal 26. Lihat pula Pasal 284 ayat (2) KUHAP mengenai berlakunya ketentuan acara khusus pada undang-undang pidana tertentu.

Ibid., Pasal 32 ayat (1) dan (2), serta Pasal 33 dan Pasal 34 tentang tersangka atau terdakwa yang meninggal dunia.

Ibid., Pasal 603 dan Pasal 604; bandingkan dengan UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 2 dan Pasal 3. Penulis juga perlu memeriksa undang-undang penyesuaian pidana dan ketentuan peralihan (Pasal 187 dan Pasal 622 KUHP baru) untuk memastikan status berlakunya UU Tipikor.

ICW, Tren Penindakan Kasus Korupsi 2024 (n. 7): dari 364 kasus yang masuk penyidikan sepanjang 2024, sebanyak 328 kasus dijerat dengan Pasal 2 ayat (1) dan/atau Pasal 3 UU Tipikor, yaitu delik kerugian keuangan negara.

IDN Times, "Pernyataan Jaksa Agung soal Korupsi Rp50 Juta Dinilai Berbahaya," 27 Januari 2022; Tirto.id, "Klarifikasi Jaksa Agung soal Korupsi di Bawah Rp50 Juta Tidak Dibui."

IDN Times, "Pernyataan Jaksa Agung soal Korupsi Rp50 Juta Dinilai Berbahaya," 27 Januari 2022.

Immanuel Kant, The Metaphysics of Morals, ed. Mary Gregor (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), bagian tentang hak menghukum.

Indonesia Corruption Watch, Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2024, https://antikorupsi.org/id/tren-penindakan-kasus-korupsi-2024. ICW mencatat potensi kerugian negara Rp279,9 triliun pada 2024, yang sekitar Rp271 triliun di antaranya bersumber dari satu perkara tata niaga timah; di luar perkara itu, kerugian yang terungkap sekitar Rp8,8 triliun. Angka ini adalah potensi kerugian pada tahap penyidikan, bukan nilai yang telah diputus pengadilan.

Indonesia Corruption Watch, Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2020. Menurut ICW, kerugian negara pada 2020 sekitar Rp56,7 triliun, sedangkan pidana tambahan uang pengganti yang dijatuhkan sekitar Rp19,6 triliun (34,5 persen). Perlu dicatat bahwa angka uang pengganti yang dijatuhkan tidak sama dengan uang yang benar-benar masuk ke kas negara.

Indonesia Corruption Watch, Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi (Jakarta: ICW, terbitan tahunan).

Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana,

Pasal 51 dan Pasal 54 (berlaku sejak 2 Januari 2026).

Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 51, Pasal 53, dan Pasal 54 ayat (2).

Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023, Pasal 53 ayat (1) dan (2).

Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023, Pasal 54 ayat (2).

Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 dan Pasal 8, sebagaimana diubah.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 2 dan ketentuan tentang pengecualian informasi.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia (dicabut dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991). Penulis perlu memverifikasi ketentuan dan penjelasan yang secara khusus memuat gagasan pengesampingan perkara dalam undang-undang ini.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 35

huruf c dan penjelasannya, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 35 huruf c; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, Pasal 35 ayat (1) huruf c.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Pasal 40.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Pasal 11 ayat (1) huruf c, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 4. Perhatikan pula bahwa Pasal 2 dan Pasal 3 memuat ancaman pidana minimum khusus.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Penjelasan Umum; Andi Hamzah, Pemberantasan Korupsi melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005).

Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 32 huruf c.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Pasal 140 ayat (2) huruf a sampai d.

Indriyanto Seno Adji, Korupsi dan Penegakan Hukum (Jakarta: Diadit Media, 2009), hlm. 27.

Jean-Pierre Brun et al., Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners (Washington, DC: World Bank/StAR, 2011); lihat juga ICW, Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi, yang memperlihatkan selisih besar antara kerugian negara dan uang pengganti.

Jean-Pierre Brun et al., Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners (Washington, DC: World Bank/StAR, 2011); United Nations Convention against Corruption (2003), Art. 31 dan Chapter V.

Jehle dan Wade, Coping with Overloaded Criminal Justice Systems.

Jeremy Bentham, An Introduction to the Principles of Morals and Legislation (Oxford: Clarendon Press, 1907), hlm. 1-4.

Jeremy Bentham, An Introduction to the Principles of Morals and Legislation (London: T. Payne, 1789).

Jeremy Bentham, An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, ed. J.H. Burns dan H.L.A. Hart (Oxford: Clarendon Press, 1996 [1789]), Bab I.

Jeremy Bentham, An Introduction to the Principles of Morals and Legislation, ed. J.H. Burns dan H.L.A. Hart (Oxford: Clarendon Press, 1996 [1789]), Bab XIII.

Jeremy Bentham, An Introduction to the Principles of Morals and Legislation (1789); Rudolf von Jhering, Der Zweck im Recht (1877).

Jeremy Bentham, An Introduction to the Principles of Morals and Legislation (1789); Rudolf von Jhering, Der Zweck im Recht (1877).

Jeremy Bentham, An Introduction to the Principles of Morals and Legislation (1789); John Stuart Mill, Utilitarianism (1863).

Jeremy Pope, Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System (Berlin: Transparency International, 2000).

Jimly Asshiddiqie, Konstitusi Ekonomi (Jakarta: Kompas, 2010); lihat Pembukaan alinea keempat, Pasal 27 ayat (2), Pasal 33, dan Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945.

John Braithwaite, Restorative Justice and Responsive Regulation (Oxford: Oxford University Press, 2002).

John Braithwaite, Restorative Justice and Responsive Regulation (Oxford: Oxford University Press, 2002); Ian Ayres dan John Braithwaite, Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate (Oxford: Oxford University Press, 1992).

John Braithwaite, Restorative Justice and Responsive Regulation (Oxford: Oxford University Press, 2002); lihat juga John Braithwaite, Crime, Shame and Reintegration (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).

John Rawls, "Two Concepts of Rules," Philosophical Review 64, no. 1 (1955); Robert Nozick, Anarchy, State, and Utopia (New York: Basic Books, 1974), tentang side constraints.

John Rawls, “Justice as Fairness” (1958) 67 Philosophical Review 164; John Rawls, A Theory of Justice, ed. revisi (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999); John Rawls, Justice as Fairness: A Restatement (Cambridge, MA: Belknap Press, 2001).

John Rawls, A Theory of Justice (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1971; ed. revisi 1999).

John Rawls, A Theory of Justice (Cambridge: Harvard University Press, 1971). Prinsip perbedaan (difference principle) menyatakan bahwa ketimpangan hanya dapat dibenarkan bila memberi manfaat terbesar bagi pihak yang paling tidak diuntungkan.

John Rawls, A Theory of Justice, ed. revisi (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999), § 5.

John Rawls, A Theory of Justice, rev. ed. (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999), bagian tentang utilitarianisme klasik.

Jörg-Martin Jehle dan Marianne Wade (eds.), Coping with Overloaded Criminal Justice Systems: The Rise of Prosecutorial Power across Europe (Berlin: Springer, 2006).

Jörg-Martin Jehle dan Marianne Wade (eds.), Coping with Overloaded Criminal Justice Systems: The Rise of Prosecutorial Power across Europe (Berlin: Springer, 2006), khususnya bab tentang Jerman dan Belanda.

Joseph Raz, "The Rule of Law and Its Virtue," Law Quarterly Review 93 (1977): 195-202.

Jürgen Habermas, Communication and the Evolution of Society, terj. Thomas McCarthy (Boston: Beacon Press, 1979).

Kenneth Culp Davis, Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969).

Kenneth Culp Davis, Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969), bab I dan bab III.

Kenneth Culp Davis, Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969), bab III tentang membatasi dan menyusun diskresi.

Kenneth Culp Davis, Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969), bab IV tentang rencana, kebijakan, dan alasan yang terbuka.

Kenneth Culp Davis, Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969).

Kenneth Culp Davis, Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969); Ronald Dworkin, Taking Rights Seriously (London: Duckworth, 1977).

Keppel Offshore & Marine, penyelesaian koordinasi dengan otoritas Singapura, Brasil, dan Amerika Serikat (Desember 2017), berupa conditional warning di Singapura. Nilai total sekitar USD 422

juta menurut siaran resmi para otoritas; mohon diverifikasi ulang sebelum naik cetak.

Ketentuan pengesampingan perkara demi kepentingan umum pertama kali dikenal dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, dipertahankan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dan kini diatur dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021.

Keterangan ahli Andi Hamzah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, bagian Duduk Perkara. Putusan tersedia pada laman resmi Mahkamah Konstitusi; penulis perlu mengutip dari salinan resmi.

Keterangan ahli Andi Hamzah dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016, bagian kesimpulan. Pendapat ini diparafrasekan penulis.

Keterangan ahli Chairul Huda dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016. Pendapat ini diuraikan penulis dengan parafrase; kutipan langsung perlu diambil dari salinan resmi putusan.

Keterangan ahli Chairul Huda dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016; bandingkan dengan pembahasan pada Bab 5 bagian A.3 buku ini.

Keterangan ahli Chairul Huda dan I Gde Pantja Astawa dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016. Pantja Astawa menyebut kewenangan ini sebagai kewenangan bebas (vrij bevoegdheid) yang berpotensi melahirkan kesewenang-wenangan bila tidak didasarkan pada alasan yang rasional, dengan merujuk pada larangan bertindak sewenang-wenang dalam Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Keterangan ahli Chairul Huda, Andi Hamzah, dan Fachrizal Afandi dalam Putusan MK No. 29/PUU-XIV/2016.

Keterangan Andi Hamzah dalam Putusan MK No. 29/PUU-XIV/2016; lihat Strafprozessordnung Jerman, §§ 153 dan 153a.

Keterangan tertulis Fachrizal Afandi dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016. Klaim historis ini perlu diverifikasi dengan sumber sejarah primer atau karya sejarah Kejaksaan.

Keterangan tertulis Fachrizal Afandi dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016.

Keterangan tertulis Fachrizal Afandi dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016, yang mencatat tiga jalur perlawanan tersebut. Hasil masing-masing jalur perlu diverifikasi dari putusan terkait.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana 1981, Pasal 277 (hakim pengawas dan pengamat) sebagai preseden kelembagaan; gagasan hakim pemeriksa pendahuluan dalam naskah RUU KUHAP 2012. Kedudukan kedua lembaga di bawah UU Nomor 20 Tahun 2025 perlu dicek pada naskah resmi.

Komisi Pemberantasan Korupsi, Memahami untuk Membasmi: Buku Saku untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi (Jakarta: KPK, 2006).

Kompas.com, "Jaksa Agung Sebut Korupsi di Bawah Rp 50 Juta Cukup Kembalikan Kerugian Negara," 27 Januari 2022; Republika.co.id, "Jaksa Agung: Korupsi di Bawah Rp 50 Juta Cukup Kembalikan Uang Negara," 27 Januari 2022.

Konsiderans menimbang UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; lihat pula Romli Atmasasmita, Sekitar Masalah Korupsi: Aspek Nasional dan Aspek Internasional (Bandung: Mandar Maju, 2004).

KUHAP, Pasal 77 huruf a dan Penjelasan Pasal 77. Lihat juga Pasal 14 huruf h KUHAP mengenai wewenang penuntut umum menutup perkara demi kepentingan hukum.

Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan; Rahardjo, Hukum Progresif.

Lawrence M. Friedman, The Legal System: A Social Science Perspective (New York: Russell Sage Foundation, 1975); Lawrence M. Friedman, "Legal Culture and Social Development" (1969) 4 Law & Society Review 29.

Lawrence M. Friedman, The Legal System: A Social Science Perspective (New York: Russell Sage Foundation, 1975), bab I.

Lawrence M. Friedman, The Legal System: A Social Science Perspective (New York: Russell Sage Foundation, 1975).

Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), Art. 16 beserta pengaturan pelaksananya (Decreto nº 8.420/2015, kemudian digantikan Decreto nº 11.129/2022). Pasal ini mengatur syarat antara lain pelaporan pertama, penghentian keterlibatan, pengakuan, dan kerja sama penuh.

Lei nº 12.846/2013, Art. 16, §2º–§3º: perjanjian dapat mengurangi denda hingga dua pertiga dan membebaskan dari sanksi tertentu, tetapi tidak membebaskan kewajiban mengganti kerugian secara penuh.

Lei nº 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas), Arts. 3-A sampai 7º, sebagaimana diubah oleh Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Art. 4º mengatur perdão judicial, pengurangan pidana hingga dua pertiga, atau penggantian pidana.

Lei nº 12.850/2013, Art. 4º, §6º (hakim tidak ikut serta dalam negosiasi), §7º (pemeriksaan keteraturan, legalitas, dan kesukarelaan), serta §16 (tidak boleh ada pemidanaan hanya berdasarkan keterangan kolaborator).

Lei nº 12.850/2013, Art. 4º, §6º–§7º.

Lei nº 12.850/2013, Art. 4º, §6º–§7º.

Lei nº 9.099/1995 (Juizados Especiais), Art. 76 (transação penal) dan Art. 89 (suspensão condicional do processo). Lihat Ada Pellegrini Grinover et al., Juizados Especiais Criminais: Comentários à Lei 9.099/1995 (São Paulo: Revista dos Tribunais), yang memperkenalkan istilah discricionariedade regrada.

Lihat catatan sebelumnya mengenai homologasi hakim di Brasil (CPP Art. 28-A; Lei 12.850/2013, Art. 4º, §6º).

Lihat entri "rekonstruksi" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Daring, Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.

Lihat Pasal 167 ayat (2) Wetboek van Strafvordering (Belanda).

Lihat Pasal 74 Wetboek van Strafvordering (Belanda) tentang transactie oleh Openbaar Ministerie.

Lihat pemberitaan dan analisis atas deponering perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto oleh Jaksa Agung pada Maret 2016, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016 tentang pengujian penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan. [Penulis perlu melengkapi dengan sumber primer dan rujukan terlampir.

Lihat uraian historis dalam Hartanti, Tindak Pidana Korupsi; tentang peran militer dalam politik pada periode ini, lihat Harold Crouch, The Army and Politics in Indonesia (Ithaca: Cornell University Press, 1978).

Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (Sapin II), yang menambahkan Pasal 41-1-2 pada Code de procédure pénale.

Lon L. Fuller, The Morality of Law (New Haven: Yale University Press, 1964; ed. revisi 1969).

Lon L. Fuller, The Morality of Law, rev. ed. (New Haven: Yale University Press, 1969), bab II tentang delapan jalan kegagalan membuat hukum.

Lon L. Fuller, The Morality of Law, rev. ed. (New Haven: Yale University Press, 1969), bab II.

Louis Kaplow dan Steven Shavell, "Fairness versus Welfare," Harvard Law Review 114, no. 4 (2001): 961-1388.

Luigi Ferrajoli, Diritto e ragione: Teoria del garantismo penale (Roma-Bari: Laterza, 1989); edisi Portugis, Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal (São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002).

M. Irsan Arief, Pertanggungjawaban atas Kerugian Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi, Perdata/Bisnis dan Pidana/Korupsi (Jakarta: MCL Publisher, 2023), hlm. 157.

Mardjono Reksodiputro, Sistem Peradilan Pidana: Kumpulan Karangan Buku Ketiga (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1994); Romli Atmasasmita, Sistem Peradilan Pidana Kontemporer (Jakarta: Kencana, 2010).

Mark Bovens, “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework” (2007) 13(4) European Law Journal 447.

Mark Pieth, Lucinda A. Low, dan Nicola Bonucci (eds.), The OECD Convention on Bribery: A Commentary, ed. ke-2 (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

Marwan Effendy, Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), bagian tentang asas oportunitas dan kewenangan mengesampingkan perkara.

Marwan Effendy, Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005).

Matthew M. Taylor dan Vinícius C. Buranelli, "Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil," Latin American Politics and Society 49, no. 1 (2007).

Máximo Langer, "From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure," Harvard International Law Journal 45, no. 1 (2004).

Mengenai deponering perkara Bibit–Chandra (2010) dan Abraham Samad–Bambang Widjojanto (2016), lihat catatan pada Bab 8. Pembahasan kritis atas kewenangan Jaksa Agung dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan terdapat dalam Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia.

Mengenai kolegialitas dan hierarki pedoman penuntutan di Belanda (College van procureurs-generaal) dan jalur beklag menurut Pasal 12 Sv, lihat uraian pada Bab 7.

Mengenai mekanisme pengakuan bersalah dalam UU Nomor 20 Tahun 2025 (antara lain Pasal 78) dan keterangan Menteri Hukum bahwa pembatasan jenis tindak pidana juga berlaku, lihat Hukumonline, "Penerapan Restorative Justice dan Plea Bargaining Tetap di Bawah Pengawasan Hakim" (5 Januari 2026).

Mengenai standar sanksi yang efektif, proporsional, dan menjerakan, lihat Mark Pieth, Lucinda A. Low, dan Nicola Bonucci (eds.), The OECD Convention on Bribery: A Commentary, ed. ke-2 (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan (Bandung: Alumni, 2002).

Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan (Bandung: Alumni, 2002), bab tentang fungsi dan perkembangan hukum.

Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan (Bandung: Alumni, 2002); Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan (Bandung: Alumni, 2002); Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011).

Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia (Jakarta: Rajawali Pers, 2009); Moh. Mahfud MD, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi (Jakarta: LP3ES, 2006).

Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia (Jakarta: Rajawali Pers, 2009); karya ini bertolak dari disertasi Mahfud, Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Produk Hukum di Indonesia (Universitas Gadjah Mada, 1993), dan dari tipologi hukum represif, otonom, dan responsif dalam Nonet dan Selznick, Law and Society in Transition.

Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia (Jakarta: Rajawali Pers, 2009).

Montesquieu, De l'esprit des lois (1748), Buku XI, tentang pembatasan kekuasaan oleh kekuasaan.

Muhammad Yusni, Keadilan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Perspektif Kejaksaan (Surabaya: Airlangga University Press, 2020), hlm. 341.

Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-Teori dan Kebijakan Pidana (Bandung: Alumni, 1998).

Muladi, Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana (Semarang: Badan Penerbit Universitas

Diponegoro, 1995); Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Jakarta: Kencana, 2008).

Naomi Catherine Felencia, "Pengawasan dalam Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) terhadap Keuangan Negara Berdasarkan Peraturan BPKP," Tinjauan Hukum, Pembangunan dan Keadilan 5, no. 2 (2022): 213-227.

Notonagoro, Pancasila Secara Ilmiah Populer (Jakarta: Pantjuran Tudjuh, 1975); Kaelan, Filsafat Pancasila: Pandangan Hidup Bangsa Indonesia (Yogyakarta: Paradigma, 1996); Yudi Latif, Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011).

Nyoman Serikat Putra Jaya dan A.A.H. Sukinta, "Kepentingan Umum sebagai Dasar Pertimbangan Penerapan Asas Oportunitas oleh Jaksa Agung dalam Proses Peradilan Pidana," Diponegoro Law Journal 6, no. 2 (2017).

OECD Working Group on Bribery, Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the Netherlands (Paris: OECD, 2012).

OECD, Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial

Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention (Paris: OECD, 2019).

OECD, Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention (Paris: OECD, 2019).

OECD, Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention (Paris: OECD, 2019).

Pasal 140 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana: penghentian penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti, peristiwa itu bukan tindak pidana, atau perkara ditutup demi hukum. Penghentian jenis ini berbeda dari pengesampingan perkara demi kepentingan umum.

Pasal 35 huruf c beserta penjelasannya pernah diuji ke Mahkamah Konstitusi, antara lain dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016.

Paul Johann Anselm von Feuerbach, Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen Peinlichen Rechts (Giessen: Georg Friedrich Heyer, 1801); lihat juga Jerome Hall, General Principles of Criminal Law, 2nd ed. (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1960), bab tentang prinsip legalitas.

Paul Scholten, Algemeen Deel, dalam Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht (Zwolle: Tjeenk Willink, 1931). Scholten memandang sistem hukum sebagai sistem terbuka yang terus diisi melalui penemuan hukum.

Pedoman dan aanwijzing OM dipublikasikan melalui Staatscourant dan situs resmi Openbaar Ministerie. Mengenai kedudukan pedoman internal dan asas kepercayaan (vertrouwensbeginsel) dalam penilaian pengadilan, lihat Corstens, Het Nederlands Strafprocesrecht.

Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Penanganan Perkara Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika melalui Rehabilitasi dengan Pendekatan Keadilan Restoratif sebagai Pelaksanaan Asas Dominus Litis Jaksa.

Pedoman Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Penanganan Perkara Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika melalui Rehabilitasi dengan Pendekatan Keadilan Restoratif sebagai Pelaksanaan Asas Dominus Litis Jaksa.

Pemberitaan BBC Indonesia, "Kejaksaan keluarkan deponeering Bibit-Chandra," 29 Oktober 2010. Nomor keputusan Jaksa Agung (TAP 001/A/JA/01/2011 dan TAP

002/A/JA/01/2011) disebutkan dalam keterangan ahli Chairul Huda dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016.

Pemberitaan CNN Indonesia, "Jaksa Agung Deponering Kasus Abraham Samad-Bambang Widjojanto," 3 Maret 2016; VOA Indonesia, "Jaksa Agung Deponering Kasus Abraham Samad dan Bambang Widjojanto," 3 Maret 2016.

Pemberitaan Hukumonline, "MA Kandaskan PK Praperadilan atas SKPP Bibit-Chandra," 8 Oktober 2010; lihat pula uraian kronologi dalam bukti dan keterangan ahli pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016. Nomor putusan praperadilan dan tanggal masing-masing putusan perlu diverifikasi dari sumber primer.

Pemberitaan KBR, "Kejagung Resmi Deponering Kasus Samad dan BW," 3 Maret 2016; Tempo.co, "Alasan Jaksa Agung Seponering Kasus Samad dan Bambang KPK," 4 Maret 2016.

Pengesampingan perkara Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah dilakukan Jaksa Agung Basrief Arief (diumumkan 2010, dituangkan dalam ketetapan Jaksa Agung tahun 2011); pengesampingan perkara Abraham Samad dan Bambang Widjojanto diumumkan Jaksa Agung H.M. Prasetyo pada 3 Maret 2016. Lihat Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi

(P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Info Singkat Vol. VIII, No. 4 (Februari 2016); "Jaksa Agung Deponeering Perkara AS dan BW," Bisnis.com, 3 Maret 2016.

Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Penulis perlu memverifikasi redaksi penjelasan setelah perubahan oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Indonesia juga telah meratifikasi United Nations Convention against Corruption (UNCAC) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006.

Penulis perlu membandingkan penjelasan Pasal 35 ayat (1) huruf c dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 dengan pemaknaan dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016 dan Putusan MK Nomor 43/PUU-XIV/2016.

Penulis perlu memverifikasi dan mengutip pedoman Jaksa Agung yang relevan (termasuk Pedoman Jaksa Agung Nomor 1 Tahun 2024 apabila terbukti mengatur penanganan perkara tindak pidana korupsi) beserta ruang lingkup dan status keberlakuannya.

Penulis perlu memverifikasi nomor, tanggal berlaku, dan ketentuan Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang baru, khususnya yang mengatur penghentian penuntutan, keadilan restoratif, dan pengesampingan perkara, sebelum mengutip pasal secara spesifik.

Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020, Pasal 5 ayat (1) (syarat antara lain tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana, ancaman pidana denda atau penjara tidak lebih dari lima tahun, dan nilai kerugian tidak lebih dari Rp2.500.000).

Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, ketentuan mengenai syarat dan pengecualian (penulis perlu memverifikasi pasal yang berlaku pada saat penerbitan buku).

Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, Pasal 4 dan Pasal 5. Penulis perlu memverifikasi ketentuan mutakhir dan perubahannya.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor; lihat pemberitaan detikNews, "Jaksa Agung Sebut Koruptor di Bawah Rp 50 Juta Cukup Balikin Kerugian Negara," 27 Januari 2022, yang merangkum klausul tersebut. Penulis perlu memverifikasi batas kategori pada teks Peraturan Mahkamah Agung.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, yang membagi kerugian keuangan negara menjadi kategori paling ringan, ringan, sedang, berat, dan paling berat.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, ketentuan tentang korporasi (Pasal 45 dst.).

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Perbandingan dengan sistem Brasil mengenai kriteria yang lebih sempit untuk ANPP (tindak pidana

tanpa kekerasan, ancaman minimum di bawah empat tahun, adanya pengakuan) dapat ditemukan dalam Art. 28-A, caput dan §2º CPP.

Perpres No. 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia; lihat pula Davis, Discretionary Justice, tentang pentingnya pengawasan dan keterbukaan aturan diskresi.

Perpu No. 24 Prp Tahun 1960, kemudian ditetapkan sebagai undang-undang melalui UU No. 1 Tahun 1961; lihat pula Hamzah, Korupsi di Indonesia.

Peter J.P. Tak (ed.), Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2004), bagian tentang Belanda.

Philippe Nonet dan Philip Selznick, Law and Society in Transition: Toward Responsive Law (New York: Harper & Row, 1978).

Philippe Nonet dan Philip Selznick, Law and Society in Transition: Toward Responsive Law (New York: Harper & Row, 1978), bab tentang hukum responsif.

Philippe Nonet dan Philip Selznick, Law and Society in Transition: Toward Responsive Law (New York: Harper & Row, 1978), bab tentang tipe-tipe hukum.

Philippe Nonet dan Philip Selznick, Law and Society in Transition: Toward Responsive Law (New York: Harper & Row, 1978).

Philippe Nonet dan Philip Selznick, Law and Society in Transition: Toward Responsive Law (New York: Harper & Row, 1978).

Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia (Surabaya: Bina Ilmu, 1987); lihat juga Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini (Jakarta: Bulan Bintang, 1992).

Proceeds of Crime Act 2002 (Inggris), Part 5 (civil recovery) dan Criminal Finances Act 2017 (unexplained wealth orders); Ley 1708 de 2014 (Kolombia, Código de Extinción de Dominio).

Proceeds of Crime Act 2002 (UK), Part 5; Criminal Finances Act 2017 (UK), yang memperkenalkan unexplained wealth orders.

Purwaning M. Yanuar, Pengembalian Aset Hasil Korupsi (Bandung: Alumni, 2007); United Nations Office on Drugs and Crime dan World Bank, Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan (Washington, D.C., 2007).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 (2017) mengenai kata "dapat" dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, yang menggeser rumusan delik menjadi delik materiil yang menuntut kerugian negara nyata.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 (dibacakan 25 Januari 2017) mengenai pengujian Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Penulis perlu mengutip amar dan pertimbangan hukum secara langsung dari salinan putusan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016, pemohon Irwansyah Siregar dan Dedi Nuryadi, dibacakan 11 Januari 2017; lihat pemberitaan "MK: Seponering Kejagung Harus Perhatikan Pertimbangan 2 Badan Terkait," detikNews, 11 Januari 2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016. Penulis perlu memeriksa amar dan pertimbangan putusan untuk kutipan yang presisi. Perkembangan pengaturan setelah pembaruan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana juga perlu diverifikasi pada saat naskah difinalisasi.

Putusan MK No. 003/PUU-IV/2006; Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016; UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016 (11 Januari 2017); rujukan atas pemaknaan ini terdapat dalam pertimbangan Putusan MK Nomor 43/PUU-XIV/2016 yang menyatakan permohonan tidak dapat diterima. Penulis perlu mengutip amar dan pertimbangan hukum secara presisi dari salinan resmi, termasuk menjelaskan mengapa Mahkamah tidak mengabulkan petitum yang menghendaki persetujuan DPR atau saran yang mengikat.

Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016, bagian dalil Pemohon; lihat juga UUD 1945 Pasal 28D ayat (1).

Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016, bagian Duduk Perkara (para Pemohon dan dalil-dalilnya).

R.B. Ginting, E. Ediwarman, E. Yunara, dan M. Marlina, "Penghentian Penuntutan melalui Penerapan Restorative Justice di Tingkat Kejaksaan," Locus Journal of Academic Literature Review 2, no. 10 (2023).

Raden Imam Al Hafis dan Moris Adidi Yogia, "Abuse of Power: Tinjauan terhadap Penyalahgunaan

Kekuasaan oleh Pejabat Publik di Indonesia," Publika: Jurnal Ilmu Administrasi Publik 3, no. 1 (2017).

Rancangan KUHAP, versi 20 Maret 2025, bagian wewenang penuntut umum (tersedia pada arsip ICJR).

Rawls, A Theory of Justice, § 23; Rawls, Justice as Fairness: A Restatement, § 23–25.

Richard A. Posner, "An Economic Theory of the Criminal Law," Columbia Law Review 85, no. 6 (1985): 1193-1231; Richard A. Posner, Economic Analysis of Law, 9th ed. (New York: Wolters Kluwer, 2014), bab tentang hukum pidana dan penegakan hukum.

Richard A. Posner, Economic Analysis of Law (Boston: Little, Brown and Company, 1972), hlm. 10-12.

Richard A. Posner, Economic Analysis of Law, 9th ed. (New York: Wolters Kluwer, 2014), bab tentang penegakan hukum pidana; Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach," Journal of Political Economy 76, no. 2 (1968): 169-217.

Richard Robison dan Vedi R. Hadiz, Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets (London: RoutledgeCurzon, 2004); Marcus Mietzner, Money, Power, and Ideology:

Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia (Singapore: NUS Press, 2013).

Robert Alexy, A Theory of Constitutional Rights, terj. Julian Rivers (Oxford: Oxford University Press, 2002), bab tentang prinsip dan pembobotan.

Robert Alexy, A Theory of Constitutional Rights, terj. Julian Rivers (Oxford: Oxford University Press, 2002); Aharon Barak, Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

Robert Alexy, The Argument from Injustice: A Reply to Legal Positivism, terj. Bonnie Litschewski Paulson dan Stanley L. Paulson (Oxford: Clarendon Press, 2002); Robert Alexy, A Theory of Constitutional Rights, terj. Julian Rivers (Oxford: Oxford University Press, 2002), bab tentang prinsip dan pembobotan.

Robert Klitgaard, Controlling Corruption (Berkeley: University of California Press, 1988): korupsi cenderung tumbuh bila ada monopoli kekuasaan dan diskresi tanpa akuntabilitas yang memadai.

Robert Klitgaard, Controlling Corruption (Berkeley: University of California Press, 1988); Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

Romli Atmasasmita, Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Penegakan Hukum (Bandung: Mandar Maju, 2001), hlm. 88-91.

Ronald Dworkin, "Is Wealth a Value?," Journal of Legal Studies 9, no. 2 (1980): 191-226.

Ronald Dworkin, Law's Empire (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1986), khususnya gagasan law as integrity.

Ronald Dworkin, Taking Rights Seriously (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977), yang melukiskan diskresi sebagai "lubang donat" yang dikelilingi sabuk pembatas.

Ronald Dworkin, Taking Rights Seriously (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977).

Ronald Dworkin, Taking Rights Seriously (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977), bab 2 dan bab 4.

Ronald Dworkin, Taking Rights Seriously (Cambridge: Harvard University Press, 1977): diskresi digambarkan seperti lubang pada donat, yaitu ruang kosong yang hanya ada karena dikelilingi sabuk pembatas.

Roscoe Pound, "A Survey of Social Interests," Harvard Law Review 57, no. 1 (1943): 1-39.

Roscoe Pound, "A Survey of Social Interests," Harvard Law Review 57, no. 1 (1943): 1-39.

Roscoe Pound, "Law in Books and Law in Action," American Law Review 44 (1910): 12-36.

Roscoe Pound, “A Survey of Social Interests” (1943) 57 Harvard Law Review 1.

Roscoe Pound, An Introduction to the Philosophy of Law (New Haven: Yale University Press, 1954), hlm. 47.

Roscoe Pound, An Introduction to the Philosophy of Law, rev. ed. (New Haven: Yale University Press, 1954), bab tentang tujuan hukum; Roscoe Pound, Social Control through Law (New Haven: Yale University Press, 1942).

Ross H. McLeod, “Soeharto’s Indonesia: A Better Class of Corruption” (2000) 7(1) Agenda 99.

Rudolf von Jhering, Law as a Means to an End, terj. Isaac Husik (Boston: Boston Book Company, 1913).

Sahat Maruli Tua Situmeang dan Musa Darwin Pane, "Optimalisasi Peran Penegak Hukum dalam Menerapkan Pidana Kerja Sosial dan Ganti Rugi guna Mewujudkan Tujuan Pemidanaan yang Berkeadilan," Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 7, no. 3 (2020).

Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 3-6.

Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif: Sebuah Sintesis Hukum Indonesia (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif: Sebuah Sintesis Hukum Indonesia (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 22-25, tentang hukum sebagai proses yang terus berkembang dan tidak final.

Satjipto Rahardjo, Membedah Hukum Progresif (Jakarta: Kompas, 2006); Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009); Penegakan Hukum Progresif (Jakarta: Kompas, 2010).

Schütte, “Against the Odds”; Butt, Corruption and Law in Indonesia.

Sérgio Fernando Moro, "Considerações sobre a Operação Mani Pulite," Revista CEJ 8, no. 26 (2004).

Siaran pers Openbaar Ministerie tentang penyelesaian SBM Offshore (12 November 2014), VimpelCom (18 Februari 2016), dan Telia (21 September 2017). Angka yang tercantum bersifat pembulatan dan sebaiknya diverifikasi ulang terhadap siaran pers asli sebelum naik cetak.

Simon Butt, "Anti-Corruption Reform in Indonesia: An Obituary?," Bulletin of Indonesian Economic Studies 47, no. 3 (2011): 381-394. Penulis perlu memverifikasi rumusan sangkaan pada dokumen primer.

Simon Butt, Corruption and Law in Indonesia (London: Routledge, 2012); Simon Butt, "Anti-Corruption Reform in Indonesia: An Obituary?" (2011) 47(3) Bulletin of Indonesian Economic Studies 381; Simon Butt dan Sofie Arjon Schütte, "Assessing Judicial Performance in Indonesia: The Court for Corruption Crimes" (2014) 62 Crime, Law and Social Change 603; Sofie Arjon Schütte, "Against the Odds: Anti-Corruption Reform in Indonesia" (2012) 32(1) Public Administration and Development 38.

Simon Butt, Corruption and Law in Indonesia (London: Routledge, 2012); lihat juga Marwan Effendy, Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005).

Simon Butt, Corruption and Law in Indonesia (London: Routledge, 2012), bab tentang kerangka hukum antikorupsi.

Situasi per akhir Agustus 2026: DPR menyatakan RUU Perampasan Aset termasuk Prolegnas Prioritas 2026 dan menargetkan pengesahan paling lambat 15 Desember 2026; lihat DPR RI, "Tegaskan Komitmen DPR, Puan Optimis RUU Perampasan Aset Tuntas di Desember 2026" (27 Agustus 2026), dan DDTCNews (19 Agustus 2026) mengenai gagasan lembaga pengelola aset rampasan. Draf terbaru belum dipublikasikan secara resmi sehingga perlu diperiksa kembali menjelang naik cetak.

Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Jakarta: Rajawali Pers, 2008).

StAR Initiative (World Bank dan UNODC), Left out of the Bargain: Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery (Washington, DC: World Bank, 2013).

Stephanos Bibas, The Machinery of Criminal Justice (Oxford: Oxford University Press, 2012).

Strafprozeßordnung (Jerman), §152 ayat (2), §153, dan §153a; John H. Langbein, "Controlling Prosecutorial Discretion in Germany," University of Chicago Law Review 41, no. 3 (1974): 439-467; John H. Langbein, "Land Without Plea Bargaining:

How the Germans Do It," Michigan Law Review 78, no. 2 (1979): 204-225.

Strafprozessordnung (StPO) Jerman, § 152 ayat (2) dan §§ 153 et seq.

Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana (Bandung: Alumni, 1977).

Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana (Bandung: Alumni, 1977); Sudarto, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat (Bandung: Sinar Baru, 1983); Herbert L. Packer, The Limits of the Criminal Sanction (Stanford: Stanford University Press, 1968).

Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 37-40.

Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, Bab-Bab tentang Penemuan Hukum (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993); B. Arief Sidharta, Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum (Bandung: Mandar Maju, 2000).

Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum: Suatu Pengantar (Yogyakarta: Liberty, 2005).

Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum: Suatu Pengantar (Yogyakarta: Liberty, 2005), bagian tentang tujuan hukum; Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), bab tentang tujuan dan fungsi hukum.

Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum: Suatu Pengantar (Yogyakarta: Liberty, 2005).

Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum: Suatu Pengantar (Yogyakarta: Liberty, 2005); Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014).

Suharto R.M., Penuntutan dan Praktek Peradilan (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 18.

Supremo Tribunal Federal, HC 127.483/PR, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, 2015, yang menetapkan colaboração premiada sebagai negócio jurídico processual dan bahwa homologasi tidak menilai pokok perkara.

Supremo Tribunal Federal, HC 164.493 (Segunda Turma, 2021), mengenai tidak imparsialnya hakim dalam perkara yang berkaitan dengan Lava Jato. Lihat juga pembahasan dalam Vinicius Gomes de Vasconcellos, Colaboração Premiada no Processo Penal (São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017).

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung, rumusan kamar pidana.

Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); Robert

Klitgaard, Controlling Corruption (Berkeley: University of California Press, 1988).

Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

Syarif Saddam Rivanie dkk., "Perkembangan Teori-Teori Tujuan Pemidanaan," Halu Oleo Law Review 6, no. 2 (2022): 176-188.

Syed Hussein Alatas, Sosiologi Korupsi: Sebuah Penjelajahan dengan Data Kontemporer (Jakarta: LP3ES, 1987); Syed Hussein Alatas, Corruption: Its Nature, Causes and Functions (Aldershot: Avebury, 1990).

T.H. Marshall, Citizenship and Social Class (Cambridge: Cambridge University Press, 1950); Gøsta Esping-Andersen, The Three Worlds of Welfare Capitalism (Cambridge: Polity Press, 1990).

Tak, The Dutch Criminal Justice System, bagian tentang kewenangan penuntutan; lihat juga Geert Corstens, Het Nederlands Strafprocesrecht (Deventer: Wolters Kluwer, edisi terbaru yang diperbarui oleh Matthias Borgers).

Teguh Prasetyo, Keadilan Bermartabat: Perspektif Teori Hukum (Bandung: Nusa Media, 2015).

Tempo.co, "Jaksa Agung Resmi Deponering Kasus Samad dan BW," 3 Maret 2016; CNN Indonesia, "DPR

Tolak Deponering Abraham Samad-Bambang Widjojanto," 11 Februari 2016 (sebagaimana dirujuk sebagai bukti P-16 dalam Putusan MK Nomor 29/PUU-XIV/2016). Pemberitaan berbeda mengenai lembaga mana saja yang dimintai pendapat sehingga penulis perlu merujuk dokumen resmi Kejaksaan Agung.

Tirto.id, "Klarifikasi Jaksa Agung soal Korupsi di Bawah Rp50 Juta Tidak Dibui." Penulis perlu mencari data biaya penanganan perkara dari dokumen anggaran (DIPA) Kejaksaan atau laporan audit untuk memperkuat klaim ini.

Tom R. Tyler, Why People Obey the Law (New Haven: Yale University Press, 1990).

Tony F. Marshall, Restorative Justice: An Overview (London: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 1999).

Transparency International Indonesia, "RUU Perampasan Aset Dikebut dalam Ruang Gelap: Draf Tertutup, Substansinya Berpotensi Melemahkan," ti.or.id, 2026; DPR RI, "Pengesahan RUU Perampasan Aset di Desember 2026 Telah Diperhitungkan secara Matang," emedia.dpr.go.id, 27 Agustus 2026.

Transparency International, Corruption Perceptions Index 2025 (Berlin: Transparency International, 2026),

https://www.transparency.org/en/cpi/2025; Transparency International Indonesia, peluncuran CPI 2025, 10 Februari 2026. Skor Indonesia 34 (peringkat 109), turun dari 37 (peringkat 99) pada 2024; pada 2023 skornya 34. Lihat juga Transparency International Indonesia, Corruption Perceptions Index 2023: Laporan Indonesia (Jakarta, 2024).

Transparency International, Corruption Perceptions Index 2025 (Berlin: Transparency International, 2026); angka Indonesia sebagaimana diumumkan Transparency International Indonesia dalam peluncuran CPI 2025 pada 10 Februari 2026.

U.S. Department of Justice, "Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least $3.5 Billion in Global Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History" (siaran pers, 21 Desember 2016).

UNCAC, Pasal 31, 53, 54 ayat (1)(c), dan 57.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1). Mengenai prinsip legalitas lihat Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (UU Nomor 1 Tahun 2023), Pasal 1.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 angka 22

(kerugian negara/daerah sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 51 (tujuan pemidanaan) dan Pasal 54 ayat (2) (pertimbangan untuk tidak menjatuhkan pidana atau mengenakan tindakan demi keadilan dan kemanusiaan).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Penjelasan pasal itu memaknai kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, Pasal 2 ayat (3) (Kejaksaan sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan), dan Pasal 35 huruf c.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, Pasal 35 ayat (1) huruf a dan Pasal 30A.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, Pasal 8 ayat (4) (penulis perlu memverifikasi nomor ayat dan redaksi). Lihat pula Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum: Suatu Pengantar (Yogyakarta: Liberty, 2005), bagian tentang penemuan hukum.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI, Pasal 35 huruf c dan Penjelasannya (kepentingan umum dimaknai sebagai kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas).

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI, Pasal 35 huruf c beserta Penjelasannya, yang menyatakan bahwa pengesampingan perkara hanya dilakukan Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat badan kekuasaan negara yang berhubungan dengan masalah tersebut.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 35 huruf c dan penjelasannya (diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021). Lihat juga Penjelasan Pasal 77 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, yang mengecualikan pengesampingan perkara dari objek praperadilan.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas UU KPK, Pasal 40 (kewenangan menghentikan penyidikan dan penuntutan yang tidak selesai dalam jangka waktu dua tahun).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, berlaku sejak 2 Januari 2026, mengatur keadilan restoratif pada Pasal 79 sampai 88 dengan penetapan pengadilan; pembatasan terhadap tindak pidana berat termasuk korupsi dilaporkan antara lain dalam Antara, "KUHAP baru berlaku, atur keadilan restoratif hingga rekaman CCTV" (2026). Pastikan nomor pasal terhadap naskah resmi.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (berlaku sejak 2 Januari 2026), mengenai keadilan restoratif dengan penetapan pengadilan (Pasal 79–88). Pastikan nomor pasal terhadap naskah resmi.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, Pasal 5 (kewajiban pelaporan harta kekayaan); Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, Pasal 37A dst. (Dewan Pengawas KPK); Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 4 dan Pasal 18.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 2, 3, 4, dan 18.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 2 ayat (1)–(2), Pasal 3, dan Pasal 4.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 32–34 (gugatan perdata), Pasal 38B (pembuktian harta yang belum didakwakan), dan Pasal 38C (gugatan atas harta yang belum dirampas); Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang TPPU, Pasal 67 dan peraturan pelaksananya mengenai harta yang tidak diketahui pemiliknya.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001: Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 (delik yang merugikan keuangan negara), Pasal 4 (pengembalian kerugian tidak menghapus pidana), dan Pasal 18 (pidana tambahan, termasuk uang pengganti).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Pasal 14 huruf h, Pasal 140 ayat (2), dan Pasal 77. Lihat pula Penjelasan Pasal 8

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI.

United Nations Convention against Corruption (2003), Art. 30(3) dan Chapter V; diratifikasi dengan UU No. 7 Tahun 2006.

United Nations Convention against Corruption (2003), Art. 30(3).

United Nations Convention against Corruption (2003), Art. 37(2)–(3).

United Nations Convention against Corruption (2003), Art. 54(1)(c); Theodore S. Greenberg et al., Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture (Washington, DC: World Bank, 2009).

United Nations Convention against Corruption (2003), Article 30 paragraph 3; diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention against Corruption, 2003.

United Nations Convention against Corruption (2003), Article 30 paragraph 3, diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006.

United Nations Convention against Corruption (2003), Pasal 31 (pembekuan, penyitaan, perampasan), Pasal 53 (pemulihan langsung), Pasal 54 ayat (1)(c) (pertimbangan perampasan tanpa

pemidanaan), dan Pasal 57 (pengembalian aset); diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006.

United Nations Convention against Corruption, Pasal 30 ayat (3), yang meminta negara pihak berupaya agar kewenangan diskresioner penuntutan atas delik korupsi digunakan untuk memaksimalkan efektivitas penegakan hukum, dengan memperhatikan kebutuhan pencegahan. Konvensi diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006.

United Nations, Guidelines on the Role of Prosecutors (Havana, 1990), Guidelines 17 dan 18.

Untuk perbandingan: Código de Processo Penal Brasil, Art. 28-A, §4º–§8º (hakim dapat mengembalikan berkas atau menolak homologasi) dan Lei nº 12.850/2013, Art. 4º, §6º (hakim tidak ikut dalam negosiasi); lihat pembahasan pada Bab 8.

UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 132 ayat (1).

UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022, Pasal 7 dan Pasal 8, tentang jenis, hierarki, dan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan.

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2022, Pasal 5.

UU No. 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, ketentuan tentang pengembalian benda sitaan (Pasal 133–134) dan Penjelasan bagian Praperadilan.

UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, Pasal 12B–12C; UU No. 13 Tahun 2006 jo. UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban; Perpres No. 54 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi; United Nations Convention against Corruption (2003), Chapter II.

UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 1 dan Pasal 34; lihat Hartanti, Tindak Pidana Korupsi.

UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK sebagaimana diubah dengan UU No. 19 Tahun 2019, Pasal 11; bandingkan Pasal 12A UU Tipikor yang meringankan ancaman bagi korupsi bernilai kurang dari Rp5 juta.

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 20; UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 59; UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 62–63.

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 20; UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, Pasal 4.

UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001, Pasal 18; Peraturan Mahkamah Agung No. 5 Tahun 2014 tentang Pidana Tambahan Uang Pengganti dalam Tindak Pidana Korupsi.

UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001; lihat Romli Atmasasmita, Sekitar Masalah Korupsi: Aspek Nasional dan Aspek Internasional (Bandung: Mandar Maju, 2004).

UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang; Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyelesaian Permohonan Penanganan Harta Kekayaan dalam Tindak Pidana Pencucian Uang atau Tindak Pidana Lain.

UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 18 ayat (1) huruf b, ayat (2), dan ayat (3).

UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 2 ayat (1) dan (2) serta Pasal 3.

UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU Nomor 20 Tahun 2001, Pasal 4 dan penjelasannya.

UU Tipikor, Pasal 2, 3, dan 4.

Vasconcellos, Colaboração Premiada no Processo Penal; Aury Lopes Jr., Direito Processual Penal (São Paulo: Saraiva, edisi terbaru), bagian mengenai justiça negocial dan kritik terhadapnya.

Wayte v. United States, 470 U.S. 598 (1985); Bordenkircher v. Hayes, 434 U.S. 357 (1978).

Wet OM-afdoening (Wet van 7 juli 2006, Stb. 2006, 330), berlaku sejak 1 Februari 2008.

Wet op de rechterlijke organisatie, ketentuan tentang kewenangan Menteri Kehakiman untuk memberikan aanwijzing umum dan khusus kepada College van procureurs-generaal (antara lain Pasal 127).

Wet versterking positie slachtoffers in het strafproces (2011) dan Wetboek van Strafvordering, Pasal 51a dst.; lihat juga Ute Brienen dan Ernestine Hoegen, Victims of Crime in 22 European Criminal Justice Systems (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2000).

Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch-Indië (Stb. 1915 No. 732), berlaku sejak 1 Januari 1918. Mengenai asas konkordansi lihat juga Pasal 131 Indische Staatsregeling dan Herziene Inlandsch Reglement (Stb. 1941 No. 44).

Wetboek van Strafrecht, Pasal 36e (ontnemingsmaatregel), dan Wetboek van

Strafvordering, Pasal 511b dst. Pedoman OM mengenai penetapan dan penyelesaian perampasan keuntungan (ontnemingsschikking) dapat dilihat pada situs resmi Openbaar Ministerie.

Wetboek van Strafrecht, Pasal 51 (pertanggungjawaban pidana korporasi) dan Pasal 23 ayat (7) (denda untuk badan hukum).

Wetboek van Strafrecht, Pasal 74 (transactie). Pembatasan ruang lingkup dan penyesuaian ketentuan ini dilakukan melalui Wet OM-afdoening.

Wetboek van Strafvordering (Belanda), Pasal 167, Pasal 242, dan Pasal 74 Wetboek van Strafrecht; lihat Peter J.P. Tak, The Dutch Criminal Justice System: Organization and Operation, 2nd ed. (The Hague: WODC / Boom Juridische Uitgevers, 2008), bab tentang penuntutan.

Wetboek van Strafvordering (Belanda), Pasal 74.

Wetboek van Strafvordering, Pasal 1: penuntutan pidana hanya dapat dilakukan menurut cara yang ditentukan undang-undang. Mengenai akar gagasan legalitas lihat Cesare Beccaria, Dei delitti e delle pene (1764).

Wetboek van Strafvordering, Pasal 12 (prosedur beklag, yaitu keberatan pihak yang berkepentingan atas

keputusan untuk tidak menuntut, yang diperiksa oleh Gerechtshof). Pengujian pengadilan pada umumnya bersifat terbatas (marginale toetsing); lihat Tak, The Dutch Criminal Justice System.

Wetboek van Strafvordering, Pasal 167 ayat (1) dan (2). Rumusan ayat (2) pada pokoknya menyatakan bahwa penuntut umum dapat tidak melanjutkan penuntutan atas dasar kepentingan umum (gronden aan het algemeen belang ontleend).

Wetboek van Strafvordering, Pasal 257a–257h (strafbeschikking), termasuk hak mengajukan verzet menurut Pasal 257e.

Wolfgang Friedmann, The State and the Rule of Law in a Mixed Economy (London: Stevens & Sons, 1971).

Yodi Nugraha, "Optimalisasi Asas Oportunitas pada Kewenangan Jaksa guna Meminimalisir Dampak Primum Remedium dalam Pemidanaan," Veritas et Justitia 6, no. 1 (2020): 213-236.