

## PENGHENTIAN PENYIDIKAN DAN PENUNTUTAN TINDAK PIDANA KORUPSI OLEH KPK: SEBUAH PENELITIAN TEORETIS

### [Termination of Investigation and Prosecution of Corruption Crimes by The KPK: A Theoretical Exploration]

Ahwan<sup>1)\*</sup>, Yuni Ristanti<sup>2)</sup>

Fakultas Hukum Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Mataram

<sup>1)</sup>[ahwan@staff.unram.ac.id](mailto:ahwan@staff.unram.ac.id) (corresponding), <sup>2)</sup> [Yuniristanti29@staff.unram.ac.id](mailto:Yuniristanti29@staff.unram.ac.id)

#### ABSTRAK

Penghentian penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi adalah salah satu substansi penting dari perubahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dimunculkannya mekanisme ini pada kewenangan KPK memicu diskursus pada ranah akademik maupun praktik hukum. Wajar saja, sebab mekanisme ini sebelumnya merupakan salah satu elemen khusus yang dimiliki oleh KPK yang mengecualikan ketentuan kodifikasi Hukum Acara Pidana (KUHP). Artikel ini mengambil tempat sebagai pendukung dengan basis argumentasi pada aspek teori dan urgensi mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan oleh KPK. Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang seluruhnya menggunakan bahan hukum yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penghentian penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi didasarkan pada terma *sunrise principle* dan *sunset principle* serta *the shield function* dan *the sword function* maupun prinsip *realistic prospect of conviction* yang dalam implementasinya memiliki dua filter yaitu *evidential sufficiency* dan *public interest*. Dari perspektif teori, penghentian penyidikan dan penuntutan dapat ditelusuri dari teori integratif. Teori ini digambarkan sebagai dasar yang memberikan keseimbangan dalam hukum acara pidana dan bersumber dari hukum adat kebiasaan serta pandangan hidup (*way of life*) keselarasan, keserasian dan keseimbangan masyarakat Indonesia. Dari segi urgensi, kewenangan penghentian penyidikan dan penuntutan ini memberikan tambahan alternatif bagi KPK dalam penanganan tindak pidana korupsi terutama dalam mewujudkan kepastian hukum dan penegakan prinsip *speedy trial* dalam hukum acara pidana.

**Kata kunci:** Korupsi; Penghentian; Penyidikan; Penuntutan

#### ABSTRACT

The termination of investigation and prosecution of corruption crimes is one of the important substances of the amendment to Law Number 19 of 2019 concerning the Corruption Eradication Commission. The emergence of this mechanism in the KPK's authority triggered discourse in the academic realm and legal practice. Naturally, because this mechanism was previously one of the special elements owned by the KPK that excluded the provisions of the codification of criminal procedure law (KUHP). This article takes a place as a supporter with the basis of argumentation on the theoretical aspects and urgency of the mechanism for terminating investigations and prosecutions by the KPK. This paper uses a normative legal research method that entirely uses legal materials obtained through literature studies. The results show that the termination of investigation and prosecution of corruption crimes is based on the sunrise principle and sunset principle as well as the shield function and the sword function as well as the principle of realistic prospect of conviction which in its implementation has two filters, namely evidential sufficiency and public interest. From a theoretical perspective, the termination of investigation and prosecution can be traced from the integrative theory. This theory is described as a basis that provides balance in criminal procedure law and is sourced from customary law and the way of life of Indonesian society. In terms of urgency, the authority to terminate investigations and prosecutions provides additional alternatives for the KPK in handling corruption crimes, especially in realizing legal certainty and the principle of speedy trial in criminal procedure law.

**Keywords:** Corruption; Termination; Investigation; Prosecution

## PENDAHULUAN

Penghentian penyidikan dan penuntutan merupakan suatu mekanisme yang sudah lazim dipraktikkan dalam penanganan tindak pidana di Indonesia. Mekanisme ini secara normatif diatur dalam Pasal 109 dan Pasal 140 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Ketentuan mengenai penghentian penyidikan dan penuntutan dianggap sebagai suatu instrumen hukum yang tepat untuk menegakkan prinsip peradilan yang cepat, tepat dan biaya ringan, tegaknya kepastian hukum serta menghindari tuntutan ganti kerugian (Al-Fitra, 2014).

Penghentian penyidikan dan penuntutan adalah bagian dari proses yang dapat dilakukan terhadap suatu perkara pidana yang setelah melalui pemeriksaan ternyata menghadapi beberapa kondisi seperti: tidak terdapat cukup bukti, perkara tersebut bukan merupakan suatu perkara pidana atau perkara tersebut ditutup demi hukum (Republik Indonesia, 1981). Oleh karena demikian, mekanisme ini dianggap sebagai suatu yang penting dalam hukum acara pidana. Namun, ketentuan ini tidak berlaku seragam terhadap semua jenis tindak pidana. Salah satunya adalah tindak pidana korupsi.

Melalui Pasal 40 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut KPK) tidak diberikan wewenang untuk menghentikan penyidikan dan penuntutan. Sebagai tindak pidana khusus yang berada di luar KUHP, instrumen hukum yang mengatur tentang korupsi maupun KPK merupakan aturan pidana khusus yang memiliki ketentuan pidana materiil dan formil sendiri yang secara substansi mengecualikan KUHP dan KUHP sebagai kodifikasi dari hukum pidana materiil dan hukum pidana formil (Hiariej, 2021).

Selain merupakan instrumen perlindungan dari berbagai intervensi dari pihak luar terhadap independensi KPK, tidak diberikannya kewenangan ini juga dimaksudkan untuk membina sikap kehati-hatian dari KPK dalam melakukan setiap tahap penindakan tindak pidana korupsi (Badan Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat, 2019). Sifat tindak pidana korupsi sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) yang penegakannya membutuhkan cara-cara yang luar biasa (*extra ordinary measures*) (Luhut M.P. Pangaribuan, 2016) menurut A. Djoko Sumaryanto merupakan salah satu hal yang krusial untuk tidak menerapkan mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan ini (Badan Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat, 2019).

Amandemen terhadap Undang-Undang tentang KPK memunculkan beberapa ketentuan baru baik dari segi kelembagaan maupun modifikasi terhadap hukum acara dalam penanganan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh KPK. Terkait dengan hukum acara, Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua dari Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memberikan kewenangan kepada KPK untuk menghentikan penyidikan dan penuntutan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 40.

Hal ini kemudian menciptakan pembelahan khususnya dalam ruang diskusi pemberantasan korupsi. Beberapa pihak yang kontra menganggap ketentuan ini sebagai mekanisme konvensional dan tidak kompatibel digunakan dalam pemberantasan korupsi. Selain itu, dalam perspektif penegakan hukum tindak pidana korupsi, adanya kewenangan penghentian penyidikan dan penuntutan ini dianggap tidak relevan dengan praktik penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK, terutama dalam proses penetapan tersangka yang umumnya telah dilakukan sejak akhir proses penyelidikan. Pada tahap ini KPK setidaknya telah memegang minimal 2 (dua) alat bukti yang cukup. Selain itu, pemberian kewenangan dimaksud juga ditakutkan menjadi suatu instrumen yang akan menciptakan praktik mafia hukum dalam penanganan tindak pidana korupsi (Easter & Yuntho, 2016).

Di sisi lain, pihak yang mendukung menganggap bahwa kewenangan ini penting dimiliki oleh KPK sebab praktik penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK selama ini banyak menyimpang dari tujuan awal pembentukannya. Kontroversi sikap dan tindakan menjadi salah satu hal yang tidak hanya melanggar sistem tetapi juga melanggar hak (Dewan Perwakilan Rakyat, 2019). Jika dilihat dari perspektif pembuat Undang-Undang, tidak adanya wewenang KPK untuk menghentikan penyidikan dan penuntutan dianggap sebagai salah satu ketentuan yang sudah tidak sesuai lagi dengan kehidupan ketatanegaraan, perkembangan hukum, dan kebutuhan masyarakat (Republik Indonesia, 2019). Selain itu, dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 ini juga menegaskan frasa perlindungan dan

penghormatan terhadap hak asasi manusia sebagai suatu prinsip penting yang tidak ditemukan dalam instrumen hukum sebelumnya.

Berkaitan dengan kewenangan penghentian penyidikan dan penuntutan yang dimiliki oleh KPK, konstitusionalitas ketentuan ini pun seiring waktu mengalami dinamisasi yang cukup signifikan. Mahkamah Konstitusi sebelumnya menilai bahwa ketiadaan wewenang KPK untuk menghentikan penyidikan dan penuntutan adalah suatu hal yang konstitusional dengan pertimbangan supaya KPK tidak menyalahgunakan kewenangan yang begitu besar yang dimilikinya (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2003). Namun, setelah perubahan Undang-Undang, dimana akhirnya KPK memiliki kewenangan menghentikan penyidikan dan penuntutan, Mahkamah menganggap hal tersebut konstitusional. Penilaian tersebut didasarkan pada fakta-fakta empirik yang terjadi dan dipraktikkan di KPK dimana terdapat beberapa perkara yang pelakunya telah ditetapkan sebagai tersangka namun perkaranya tidak kunjung dilimpahkan ke pengadilan sehingga hal tersebut menyebabkan ketidakpastian hukum (Mahkamah Konstitusi, 2021).

Secara umum, jika melihat argumentasi pihak yang mendukung adanya kewenangan KPK menghentikan penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang ada sangat terbatas pada narasi yang dikonstruksi berdasarkan kondisi empiris yang memperlihatkan urgensi dari mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan ini dimiliki oleh KPK. Namun kajian secara akademik dengan basis prinsip maupun teori yang mendasari mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan belum dilakukan secara komprehensif. Hal tersebut menjadi suatu segi yang masih belum terisi dalam lanskap pembahasan hukum acara pidana, khususnya untuk tindak pidana korupsi.

Tulisan ini menyasar area prinsip dan teori untuk melihat urgensi dari mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan oleh KPK. Dengan kata lain, tulisan ini berupaya menganalisis mengapa ketentuan mengenai penghentian penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi penting dimiliki oleh KPK dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi. Prinsip dan teori kemudian akan dikaji untuk melihat kesesuaiannya dengan mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi. Prinsip dan teori tersebut juga akan digunakan untuk menilai dan menganalisis rumusan normatif penghentian penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019.

Analisis dalam tulisan ini melengkapi kajian dasar teori kewenangan penyidik maupun penuntut umum dalam menghentikan perkara pidana yang dituliskan oleh Taufik Rachman pada tahun 2010 (T. Rachman, 2010), serta Kajian normatif tentang Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Korupsi oleh Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Objek Praperadilan (Studi Terhadap Putusan Nomor 24/PID/PRA/2018/PN.JKT.SEL oleh Mona Ervita pada tahun 2019 (Ervita, 2019).

Dalam membahasnya, tulisan ini akan mulai dengan ulasan terkait karakteristik teori dan prinsip yang menjadi dasar penghentian penyidikan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh KPK. Bagian berikutnya membahas tentang urgensi ketentuan penghentian penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi, termasuk kajian dan analisis Pasal 40 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019. Tulisan ini akan ditutup dengan sub bagian penutup yang berisi kesimpulan dan saran.

## **METODE PENELITIAN**

Pokok permasalahan di atas akan diteliti menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang difokuskan pada kajian mengenai suatu norma (karena itu disebut normatif) seperti dalam bidang-bidang keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan, ketertiban, efisiensi hukum dan lain-lain (Fuady, 2018). Penelitian normatif sepenuhnya menggunakan data sekunder (bahan kepustakaan). Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi kepustakaan. Untuk memperoleh gambaran tentang objek penelitian serta menemukan jawaban atas permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka bahan hukum tersebut dianalisis dengan berbagai doktrin, teori dan asas hukum secara konseptual.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Prinsip Dasar Penghentian Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi

Menurut Loebby Loqman, sebagai sebuah negara hukum, Indonesia disamping mengakui adanya peradilan yang bebas dan dibantunya asas legalitas, harus pula menciptakan suatu keserasian antara penghormatan terhadap hak asasi manusia dengan implementasi ketentuan-ketentuan dalam KUHAP (Loqman, 1990). Konsideran menimbang huruf c menegaskan bahwa KUHAP juga di konstruksi dengan prinsip keseimbangan. Keseimbangan yang dimaksudkan disini adalah di satu sisi kita menyadari bahwa mempertahankan dan melindungi kepentingan masyarakat adalah tujuan dari penegakan hukum. Namun di sisi lain penegakan hukum tidak boleh mengorbankan hak dan martabat tersangka atau terdakwa (Harahap, 2009).

Keterkaitan penghentian penyidikan dan penuntutan dengan penghormatan terhadap hak asasi manusia juga dapat ditinjau dari perspektif *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah diratifikasi oleh Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) khususnya pada Pasal 14 angka 2, angka 3 huruf c, dan angka 7. Persoalan hak asasi manusia adalah hal yang sejak awal menjadi suatu pertimbangan dominan dalam KUHAP. Oleh karena demikian, mekanisme-mekanisme yang tersedia di dalamnya merupakan suatu sarana yang bermuara pada persoalan hak asasi manusia, tidak terkecuali penghentian penyidikan dan penuntutan.

Penghentian penyidikan dan penuntutan adalah suatu mekanisme yang dikenal dalam penanganan perkara pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 109 dan 140 KUHAP. Tindakan penghentian penyidikan dan penuntutan adalah suatu mekanisme yang tepat setidaknya atas dua alasan yang mendasar. Selain untuk memberikan kepastian hukum tentang kesudahan suatu perkara, hal tersebut juga dipandang sebagai suatu langkah untuk mencegah terjadinya bolak-balik perkara tanpa akhir (Al-Fitra, 2014). Terhadap alasan yang kedua, hal ini sejalan dengan substansi dari Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-006/J. A/7/1986 dimana penuntut umum menghentikan penuntutan jika terjadi bolak balik berkas perkara yang pada akhirnya tidak dapat dilengkapi atau alat bukti yang tidak mencukupi.

Penghentian penyidikan dan penuntutan dalam konteks peradilan pidana adalah suatu mekanisme yang memberikan keseimbangan terhadap proses peradilan pidana itu sendiri. Berkaitan dengan hal ini, Eddy O.S Hiariej mengemukakan dua prinsip penting yang merupakan wujud dari konsep keseimbangan tersebut yaitu *sunrise principle* dan *sunset principle*. *Sunrise principle* digambarkan sebagai suatu tindakan memberi respon cepat terhadap seseorang yang dianggap melakukan tindak pidana, terhadap penetapan statusnya sebagai tersangka dan sesegera mungkin diajukan ke pengadilan. Perwujudan dari prinsip ini dalam KUHAP adalah Pasal 1 butir 14 (Hiariej, 2015).

Sedangkan *sunset principle* sebagai padanan dari *sunrise principle* mengandung makna bahwa suatu perkara harus segera dihentikan jika terhadap seseorang yang telah ditetapkan sebagai tersangka namun tidak diketemukan bukti yang cukup. Perwujudan dari prinsip ini dalam KUHAP adalah Pasal 109 ayat (2) terkait penghentian penyidikan dan Pasal 140 ayat (2) terkait penghentian penuntutan. *Sunset principle* dilandasi oleh pemikiran bahwa jangan sampai menghukum orang yang tidak bersalah, sedangkan *sunrise principle* dilandasi oleh semangat agar jangan sampai pelaku kejahatan lolos begitu saja dari jeratan hukum (Hiariej, 2015).

Kedua prinsip tersebut secara substansi paralel dengan terminologi *the shield function* dan *the sword function* dalam hukum acara pidana Belanda. Marianne F.H. Hirsch Ballin mengatakan bahwa proses pidana harus dirancang dengan berorientasi pada pencarian kebenaran dan meminimalkan penghukuman terhadap orang yang tidak bersalah. *The shield function* dimaknai sebagai fungsi perisai dimana proses pidana harus memberikan perlindungan yang cukup untuk mencegah kekuatan acara pidana yang berdampak merugikan bagi orang yang tidak bersalah. Di sisi lain, *the sword function* dimaksudkan untuk menyediakan sarana yang cukup praktis untuk memungkinkan pencarian kebenaran (Ballin, 2012).

Terminologi ini juga tidak jauh berbeda dengan yang dikenal dalam praktik peradilan di Inggris dan Wales' yang memberikan filter terhadap perkara-perkara yang akan di lakukan

penuntutan dan yang tidak. Kedua filter tersebut terdiri dari *evidential sufficiency* dan *public interest*. Hal ini merupakan tahapan yang berurutan untuk menguji suatu kasus. Uji *evidential sufficiency* diterapkan terlebih dahulu; jika kasus tidak lulus tes ini, tidak peduli seberapa serius, penting, atau terkenal di depan umum, itu tidak akan berlanjut. Hanya jika kasus tersebut lolos uji kecukupan bukti, uji kedua yaitu kepentingan umum, akan diterapkan (Davies et al., 2005). Baik *evidential sufficiency* maupun *public interest* berdasarkan pada suatu prinsip *realistic prospect of conviction*. Menurut prinsip ini, jaksa / *Crown Prosecution Service* (CPS) untuk melanjutkan suatu kasus ke pengadilan harus memiliki keyakinan yang kuat bahwa hakim atau juri akan benar-benar menjatuhkan hukuman kepada terdakwa dan tidak akan membebaskannya.

Tujuan dari tes pembuktian ini terdiri dari dua hal, yaitu; **Pertama**, secara finansial dan praktik dasar, tidak ada gunanya melanjutkan kasus yang mau tidak mau akan 'dilempar' atau dikeluarkan oleh pengadilan karena tidak cukup bukti. Melanjutkan kasus dengan kondisi seperti itu cenderung merupakan tindakan pemborosan sumber daya. **Kedua**, mengikuti prinsip umum yang mendasari seluruh sistem peradilan pidana, bahwa sangat berisiko melanjutkan perkara seseorang tersangka atau terdakwa dalam kondisi bukti yang tidak memadai, karena hal tersebut akan menciptakan situasi sulit untuk jaksa yang dibebani kewajiban untuk membuktikannya (Davies et al., 2005).

Dari perspektif teori, penghentian penyidikan dan penuntutan dapat ditelusuri dari salah satu teori yang mendasari hukum acara pidana. Menurut Bambang Poernomo, hukum acara pidana Indonesia didasarkan pada teori integratif karena alasan yuridis sosiologis dan yuridis filosofis (Poernomo, 1993). Teori ini digambarkan sebagai perpaduan antara *dwang theory* (teori paksaan) di satu sisi dan *consensus theory* (teori kesepakatan) di sisi lain. Teori integratif pada salah satu bagian juga ditempatkan sebagai dasar teoritis yang memberikan keseimbangan dalam hukum acara pidana. Diskresi untuk tidak menuntut suatu perkara selain merupakan suatu wujud keseimbangan, namun juga merupakan cerminan dari fungsi hukum acara pidana yang baru, sebagaimana yang dikatakan (Poernomo, 1993):

“Beberapa pandangan tentang penegakan hukum dibidang hukum acara pidana yang demikian ini merupakan konsekuensi logis yang menjurus kepada imbalan positif dari hukum acara pidana terhadap kondisi hukum pidana materiil yang mengandung banyak aspek negatif berupa kerugian atau bahaya baik bagi individu maupun sosial. Dengan kata lain hukum acara pidana dalam fungsinya yang baru menggarap hukum acara pidana dengan sistem aksi rasional yang dapat mengurangi reaksi hukum pidana yang mengandung sanksi bersifat emosional dan destruktif.”

Oleh karena demikian, dari perspektif teori yang menjadi pijakan dari hukum acara pidana maupun dari prinsip-prinsip hukum yang terkandung dan menjadi dasar dari setiap pasal-pasal dalam KUHAP, mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan kemudian memiliki eksistensi yang kuat secara filosofis dan teoritis. Penghentian penyidikan dan penuntutan adalah implementasi keseimbangan penegakan hukum dan juga memberikan kepastian hukum dalam proses pidana terutama berkaitan dengan praktik bolak-balik perkara yang terjadi.

Jika merujuk pada KUHAP sebagai kodifikasi hukum acara pidana, mekanisme ini merupakan suatu bentuk implementasi dari penghormatan terhadap hak asasi manusia yang menjadi landasan penting lahirnya KUHAP. Mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan secara prinsip juga dapat dianggap sebagai suatu upaya korektif terhadap tindakan yang dilakukan oleh penyidik dan penuntut umum. Harus disadari bahwa penyidik maupun penuntut umum adalah manusia, dimana melekat kekeliruan dan kekhilafan. Jika dalam perkembangannya terdapat problematika dari segi kuantitas maupun kualitas alat bukti atau perkaranya ternyata dari hasil penelitian lanjutan bukan merupakan tindak pidana atau berdasarkan alasan-alasan lain, maka sebagai bentuk upaya korektif dan juga wujud pertanggungjawaban dari penyidik atau penuntut umum perkara tersebut harus dihentikan.

### **Urgensi Penghentian Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi**

Menurut Andi Hamzah, mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan merupakan suatu hal yang harus ada dan dimiliki oleh KPK. Salah satu yang menjadi dasar argumentasinya adalah supaya dalam penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK khususnya dalam tahap *Pre-Trial* tidak terdapat penetapan tersangka yang sifatnya abadi dan tidak memiliki kejelasan (Hasil Wawancara,

2022b). Hal tersebut memang beralasan, jika melihat praktik penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK selama ini. Salah satu indikasi dari penetapan tersangka yang berlarut-larut tersebut adalah banyaknya kasus korupsi yang “mangkrak” dan tidak memiliki kejelasan. Beberapa contohnya adalah pada kasus dugaan korupsi proyek pengadaan tiga unit *Quay Container Crane* (QCC) di PT. Pelindo II yang menjerat mantan direktur utama Richard Joost Lino. Penetapan tersangka telah dilakukan sejak Desember tahun 2015 dan baru benar-benar ditangani setahun belakangan yang kemudian diputus pada akhir tahun 2021 (Suwiknyo, 2021).

Kasus korupsi pengadaan jasa konsultasi pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) PJT II di pengadilan tindak pidana korupsi Bandung dengan tersangka Andiririni Yaktiningsasi. Perkara ini wajar dikatakan sebagai perkara mangkrak, pasalnya jika kita perhatikan kronologinya, penetapan tersangka telah dilakukan sejak tahun 2017, dan penahanan terhadap tersangka baru dilakukan pada tahun 2021 (rm.id, 2021). Bahkan jika merujuk pada data yang disampaikan oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW) dan *Transparency International Indonesia* (TII) pada bulan Maret tahun 2019, setidaknya terdapat 18 kasus mangkrak di KPK (D. A. Rachman, 2019).

Dalam perkembangannya sekarang, diantara kasus-kasus tersebut memang telah ada yang sudah dilakukan penuntutan dan kemudian telah mendapat putusan dari pengadilan. Namun, jika kita perhatikan, jangka waktu penyelesaian kasus tersebut memakan waktu yang cukup panjang. Memang, karakteristik antara satu kasus dengan yang lainnya memiliki keunikan tersendiri. Begitupun dengan kemudahan dalam memperoleh alat bukti. Namun, jika kita kembali pada prinsip kehati-hatian yang merupakan dasar tidak diberikannya wewenang untuk menghentikan penyidikan dan penuntutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang yang lama, maka secara praktik KPK memang tidak hati-hati. Hal tersebut kemudian berdampak pada kepastian hukum dan tidak sejalan dengan prinsip *speedy trial* yang dianut oleh hukum acara pidana.

Disamping itu, perkara-perkara yang mangkrak ini tidak saja bertentangan dengan prinsip-prinsip dalam hukum acara pidana, namun menimbulkan efek negatif khususnya menciptakan penumpukan perkara yang secara kuantitas semakin lama semakin banyak. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Mona Ervita pada tahun 2019, dalam praktik penegakan hukum terdapat suatu istilah *cold case* yang diartikan sebagai penghentian penyidikan yang dilakukan secara informal dalam artian tidak dikeluarkan surat resmi tentang penghentian penyidikan (Ervita, 2019). Praktik ini secara tidak langsung merupakan suatu bentuk penelantaran kasus yang tidak memberikan kepastian hukum. Jangan sampai hal tersebut dipraktikkan juga oleh KPK sehingga memunculkan penumpukan kasus.

Secara empiris, penumpukan perkara yang tidak terselesaikan dalam beberapa penelitian merupakan suatu indikasi awal dari keterbatasan penegakan hukum (Ramadhan, 2016). Dengan demikian, terdapat suatu pembenaran secara praktik apa yang ditakutkan oleh Andi Hamzah tersebut terkait dengan adanya status tersangka abadi. Di sisi lain, terbatasnya aparat yang dimiliki oleh KPK membuat problematika ini menemui jalan pembenaran. Jika kita perhatikan, penanganan kasus oleh KPK pada masa Undang-Undang yang lama khususnya pada tahap *Pre-trial* sebagaimana pendapat dari Eddy O.S. Hiariej memiliki mekanisme yang terbatas pada Pra-peradilan. Hal ini menjadi suatu hal yang problematis terutama dengan suatu fakta dalam praktik peradilan pada umumnya, dimana dalam tahap *Pre-trial* dinamika seperti kurangnya alat bukti, atau alat bukti yang telah diperoleh kurang memadai untuk mengungkap suatu fakta atau bahkan kondisi-kondisi yang di luar perkiraan awal seperti tersangka yang sakit atau meninggal dunia banyak terjadi (Hasil Wawancara, 2022a).

Namun, mekanisme pra-peradilan sendiri dari segi konsep merupakan suatu permohonan yang dilakukan oleh pihak yang berkepentingan. Meskipun dalam perkembangannya objek permohonan telah diperluas yang juga mencakup penetapan tersangka, praktik tersebut secara tidak langsung tidak menunjukkan akuntabilitas dari aparat penegak hukum, terutama berkaitan dengan hak-hak tersangka yang dibatasi untuk kepentingan penyidikan yang tercermin dalam Pasal 12 ayat (2) UU Nomor 19 tahun 2019. Sehingga mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan merupakan suatu hal yang menunjukkan suatu kejujuran dari aparat penegak hukum terhadap suatu penanganan perkara.

Sebelum KPK diberikan kewenangan untuk menghentikan penyidikan dan penuntutan, sebenarnya terdapat suatu alternatif proses yang dapat dilakukan oleh KPK jika dalam perkembangannya tidak menemukan bukti yang cukup dan hambatan-hambatan lain dalam proses

pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal tersebut tersurat dalam *ratio decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-VIII/2010:

“Dalam keadaan demikian Mahkamah berpendapat bahwa penuntut umum pada KPK tetap berkewajiban untuk membawa terdakwa ke depan persidangan dengan mengajukan tuntutan untuk membebaskan terdakwa. Hal demikian adalah lebih baik daripada memberi kewenangan kepada KPK untuk menerbitkan SP3, baik dari perspektif kepentingan terdakwa, dari perspektif kepentingan publik, maupun dari perspektif kepentingan aparat penegak hukum sendiri, dalam hal ini khususnya penyidik dan penuntut umum pada KPK.”(Mahkamah Konstitusi, 2010).

Jika menggunakan mekanisme sebagaimana pertimbangan MK tersebut yaitu penuntut umum memaksakan pelimpahan kasus kepada pengadilan meskipun alat buktinya tidak memadai, maka dapat dipastikan bahwa hakim akan memutus bebas. Lalu bagaimana jika di kemudian hari ditemukan bukti baru yang mengarah pada kesalahan terhadap terdakwa yang sudah diputus bebas? Memang setelah keluarnya Putusan MK Nomor 114/PUU-X/2012 telah dinyatakan inkonstitusional pada frasa “kecuali terhadap putusan bebas” pada Pasal 244 KUHAP sehingga penuntut umum dapat mengajukan banding. Namun, bagaimana jika putusan pembebasan sebelumnya telah *inkracht* (telah mempunyai kekuatan hukum tetap)? Kondisi ini tentu akan sangat menyulitkan bagi penuntut umum untuk melakukan penuntutan kembali.

Putusan *inkracht* dalam hukum secara sederhana dapat dimaknai bahwa telah ada pemeriksaan terhadap pokok perkara. Dengan demikian, jika penuntut umum ingin melakukan penyidikan atau penuntutan kembali, hal tersebut terhalang oleh prinsip *nebis in idem*. Syarat adanya *nebis in idem* adalah *res judicata* yang berarti ada suatu tindak pidana yang telah diperiksa berkaitan dengan pertanggungjawaban pidana terdakwa telah diputus dan mempunyai kekuatan hukum tetap (Hiariej, 2016).

Bandingkan jika KPK memiliki kewenangan untuk menghentikan penyidikan maupun penuntutan. Ketika jaksa KPK menghadapi suatu kendala terutama yang menyangkut bukti dan kondisi lainnya, KPK dapat mempertimbangkan untuk menghentikan kasus tersebut. Tersangka dapat memperoleh kejelasan status dan jika merujuk pada Pasal 40 ayat (3) dimana KPK diharuskan untuk mengumumkannya kepada publik yang secara tidak langsung merupakan pemberdayaan terhadap fungsi *public surveillance* dalam penanganan tindak pidana korupsi.

Jika di kemudian hari terdapat suatu bukti baru atau terhadap putusan pra-peradilan yang menetapkan bahwa tindakan tersebut tidak sah, penyidik dapat melakukan penyidikan kembali. Hal tersebut karena mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan yang terdapat dalam KUHAP maupun UU KPK merupakan suatu mekanisme yang sifatnya tidak permanen. Ketika dalam perkembangannya terdapat hal-hal baru misalnya terkait dengan alat bukti, penuntutan dapat dilakukan kembali (Harahap, 2009).

Dari perbandingan tersebut, hemat penulis efektifitas penanganan perkara lebih mengarah pada mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan. Memang, terkait dengan persoalan kewenangan ini telah sering dilakukan uji materi di Mahkamah Konstitusi dan memunculkan dinamika terutama terkait dengan pertimbangan hukum yang dihasilkan oleh Mahkamah. Setelah dasar hukum KPK dilakukan amandemen, dan akhirnya KPK diberikan kewenangan yang sebaliknya dari aturan yang lama, Mahkamah pun menganggap hal tersebut sebagai keputusan yang konstitusional.

Jika mencermati pembahasan di atas, mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan yang dimiliki oleh KPK ini merupakan suatu hal yang urgen setidaknya dari perspektif penegakan hukum tindak pidana korupsi. Mekanisme ini memberikan tambahan alternatif kepada KPK jika di tengah penanganan perkara terdapat hal-hal atau fakta baru yang dapat mempengaruhi kasus secara keseluruhan. Selain itu, Pasal 40 Undang-Undang KPK yang baru ini juga merupakan suatu mekanisme yang dapat membina sikap akuntabilitas para penegak hukum, terutama untuk menghindari penumpukan perkara yang menjadi suatu problematika di dalam KPK. Dari perspektif mekanisme hukum, penghentian penyidikan dan penuntutan dipandang lebih efektif dibandingkan apabila suatu perkara yang memiliki bukti yang tidak lengkap dan memadai dipaksakan untuk tetap diajukan ke pengadilan, karena ketika di kemudian hari terdapat bukti baru yang ditemukan, proses penyidikan atau penuntutan kembali dapat langsung dilakukan.

## PENUTUP

### Simpulan

Mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan yang dimunculkan dalam amandemen kedua dari Undang-Undang tentang KPK merupakan salah satu instrumen penting dalam menjawab dinamika penegakan hukum tindak pidana korupsi yang secara faktual memperlihatkan problematika yang serius. Munculnya tersangka abadi dan penanganan perkara yang terkesan dipaksakan menjadi dampak dari lemahnya mekanisme yang dimiliki oleh KPK. Mekanisme penghentian penyidikan dan penuntutan muncul sebagai instrumen yang melengkapi mekanisme-mekanisme yang ada sebelumnya. Di satu sisi, mekanisme ini kompatibel dengan prinsip *sunrise principle* dan *sunset principle* serta *the shield function* dan *the sword function* maupun prinsip *realistic prospect of conviction*. Prinsip-prinsip tersebut secara makna merupakan prinsip yang dimunculkan untuk menciptakan keseimbangan dalam proses penegakan hukum. Di sisi lain, mekanisme ini mengejawantahkan teori integratif yang sesuai dengan nilai-nilai masyarakat Indonesia dan memberi penekanan juga pada keseimbangan pada hukum acara pidana. Dari segi urgensi, kewenangan penghentian penyidikan dan penuntutan ini memberikan tambahan alternatif bagi KPK dalam penanganan tindak pidana korupsi terutama dalam mewujudkan kepastian hukum dan penegakan prinsip *speedy trial* dalam hukum acara pidana.

### Saran

Ketentuan mengenai penghentian penyidikan dan penuntutan sekiranya perlu disempurnakan dengan adendum berupa penjelasan pada beberapa hal diantaranya adalah pada Pasal 40 ayat (2) yang memberikan penegasan apakah pemberitahuan kepada Dewan Pengawas merupakan suatu hal yang imperatif atau fakultatif. Perbaikan juga seyogyanya dilakukan pada ketentuan peralihan UU KPK ini (Pasal 70 C) dengan menyesuaikan dengan situasi dan kondisi di KPK.

## DAFTAR PUSTAKA

- Al-Fitra. (2014). *Hapusnya Hak Menuntut dan Menjalankan Pidana*. Raih Asa Sukses.
- Badan Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat. (2019). *Naskah Akademis RUU Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. 3, 1–63.
- Ballin, M. F. H. H. (2012). Anticipative Criminal Investigation, Theory and Counterterrorism Practice in Netherlands and United States,. In *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952. T.M.C. ASSER PRESS.
- Davies, M., And, H. C., & Tyrer, J. (2005). *Criminal Justice An Introduction to the Criminal Justice System in England and Wales* (third). Perason Longman.
- Dewan Perwakilan Rakyat. (2019). *Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Perubahan atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*.
- Easter, L., & Yuntho, E. (2016). *Pengujian Oleh Publik (Public Review) Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*.
- Ervita, M. (2019). *Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Korupsi oleh Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Objek Praperadilan (Studi terhadap Putusan Nomor: 24/PID/2018/PN.JKT/SEL.)*. Universitas Indonesia.
- Fuady, M. (2018). *Metode Riset Hukum Pendekatan Teori dan Konsep* (1st ed.). Rajawali Pers.
- Harahap, Y. (2009). *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*. Sinar Grafika.
- Hasil Wawancara. (2022a). *Penyidik KPK Agus Ari Wibowo 17 Februari 2022*.
- Hasil Wawancara. (2022b). *Prof. Andi Hamzah 26 Januari 2022*.
- Hiariej, E. O. S. (2015, April 10). Hal Ihwal Praperadilan. *Beniharmoniharefa.Blogspot*. <http://beniharmoniharefa.blogspot.com/2015/04/hal-ihwal-praperadilan.html>
- Hiariej, E. O. S. (2016). *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*. Cahaya Atma Pustaka.
- Hiariej, E. O. S. (2021). Asas Lex Specialis Systematis dan Hukum Pidana Pajak. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 21(1), 1. <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.v21.1-12>

- Loqman, L. (1990). *Pra-Peradilan Di Indonesia*. Ghalia Indoensia.
- Luhut M.P. Pangaribuan. (2016). *Hukum Pidana Khusus (Tindak Pidana Ekonomi, Pencucian Uang, Korupsi dan Kerjasama Internasional Serta Pengembalian Aset)*. Pustaka Kemang.
- Mahkamah Konstitusi. (2010). *Putusan Nomor 60/PUU-VIII/2010*. Mahkamah Konstitusi.
- Mahkamah Konstitusi. (2021). *Putusan Nomor 70/PUU-XVII/2019* (pp. 1–352).
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2003). *Putusan MK No. 006/PUU-I/2003*. 3.
- Poernomo, B. (1993). *Pola Dasar Teori-Asas Umum Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana*. Liberty.
- Rachman, D. A. (2019). 18 Kasus Korupsi Besar Mangkrak, Pimpinan KPK Tegaskan Terus Bekerja. *Kompas*.  
<https://nasional.kompas.com/read/2019/05/15/13015381/18-kasus-korupsi-besar-mangkrak-pimpinan-kpk-tegaskan-terus-bekerja?page=all>
- Rachman, T. (2010). Dasar Teori Kewenangan Penyidik Maupun Penuntut Umum Dalam Menghentikan Perkara Pidana. *Yuridika*, 25(3), 13–32. <https://doi.org/10.20473/ydk.v25i3.255>
- Ramadhan, C. R. (2016). *Pengantar Analisis Ekonomi Dalam Kebijakan Pidana di Indonesia* (S. W. Eddyono (ed.)). Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) - MaPPI FHUI – Aliansi Nasional Reformasi KUHP.
- Republik Indonesia. (1981). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana* (pp. 1–108).
- Republik Indonesia. (2019). *Undang-Undang Nomor. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* (pp. 1–32).
- rm.id. (2021, September 3). Kebanyakan Kasus Mangkrak Alasan KPK Baru Tahan Tersangka Korupsi Jasa Tirta II. *Rm.Id*.
- Suwiknyo, E. (2021). Lika-liku Korupsi Eks Dirut Pelindo II RJ Lino, Kini Divonis 4 Tahun Bui. *Kabar24*.  
<https://kabar24.bisnis.com/read/20211215/16/1477760/lika-liku-korupsi-eks-dirut-pelindo-ii-rj-lino-kini-divonis-4-tahun-bui>