



UNIVERSITAS
INDONESIA
Yustis, Probitas, Justitia

FAKULTAS
HUKUM



**MaPPI
FHUI**

Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia

Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia



The Asia Foundation



Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia



BADAN PENERBIT FHUI

BUNGA RAMPAI KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA

Penulis	: Tim MaPPI-FHUI
Kata sambutan	: H. M. Prasetyo (Jaksa Agung RI)
Editor	: Siti Aminah Tardi, S.H.
Tim Bunga Rampai	: Dio Ashar Wicaksana, S.H. Adery Ardhan Saputro, S.H. Evandri G. Pantouw
Administrasi	: Raisa M. Sriyanti, S.I.A.
Keuangan	: Tri Wahyuni Hartati, S.E.
Desain	: Rizky Banyualam P.

Diterbitkan oleh
Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Cetakan Pertama, 2015

ISBN 978-979-8972-58-4

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang



JAKSA AGUNG REPUBLIK INDONESIA

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum warahmatullaahi wabarakatuh

Puji syukur saya panjatkan kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat, hidayah dan karuniaNya, kita senantiasa diberi kesempatan untuk dapat berkontribusi nyata pada kemajuan Bangsa di segala bidang, secara khusus melalui penerbitan buku Bunga Rampai Kejaksaan oleh Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia-Fakultas Hukum Universitas Indonesia(MaPPI-FHUI).

Buku ini merupakan kumpulan tulisan terpilih yang telah melalui proses *review* dengan penilaian dan pertimbangan khusus sebagai bentuk kontribusi pemikiran, pengetahuan, ide, dan gagasan yang bersifat konstruktif terhadap Kejaksaan RI dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang melalui penulisan yang bersifat akademis sebagai wujud perhatian positif yang diberikan oleh masyarakat pemerhati hukum, praktisi maupun akademisi.

Ide dasar yang diketengahkan tentunya tidak terlepas dari sejarah perkembangan institusi dari waktu ke waktu, sumber daya manusia, pelaksanaan tugas dan fungsi kelembagaan berdasarkan substansi serta kultur yang melatarbelakanginya. Kesemuanya bermuara pada kedudukan atau posisi ideal Kejaksaan RI sebagai lembaga penegak hukum yang diharapkan dalam sistem ketatanegaraan kita.

Penghargaan dan ucapan terima kasih saya sampaikan kepada MaPPI-FHUI atas atensi, kontribusi dan kerjasama yang dihasilkan bersama Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri. Sekaligus saya merasa bangga dan berharap *output* dari penulisan yang terangkum dalam buku Bunga Rampai Kejaksaan ini kiranya dapat dijadikan salah satu referensi sumber ide/gagasan ataupun *benchmarking* bagi upaya penguatan Kejaksaan RI secara kelembagaan dalam menyongsong tantangan masa depan dan memberi warna positif proses penegakan hukum di Indonesia.

Semoga bermanfaat.

Wassalamualaikum warahmatullaahi wabarakatuh.

Jakarta, Juli 2015

JAKSA AGUNG REPUBLIK INDONESIA,



H.M.PRASETYO

KATA PENGANTAR DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA

Masalah kinerja, koordinasi, serta pengawasan di dalam sistem peradilan pidana dengan semua komponennya masih menjadi persoalan yang menarik perhatian banyak kalangan. Termasuk di dalam komponen sistem peradilan pidana itu adalah Kejaksaan. Sejak masa reformasi, harapan masyarakat sangat tinggi agar semua komponen dalam sistem ini juga dapat melakukan reformasi ke dalam mendukung terjadinya reformasi dalam penegakan hukum di Indonesia.

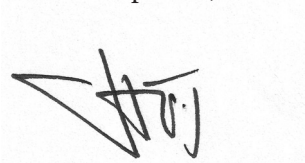
Setiap lembaga penegak hukum selama beberapa tahun terakhir telah berupaya melakukan pembenahan dan perbaikan, tidak terkecuali Kejaksaan. Sudah banyak upaya dilakukan, meski demikian juga masih banyak permasalahan yang terjadi. Melihat perkembangan dan permasalahan serta tantangan itu, Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI) Fakultas Hukum Universitas Indonesia menyusun buku yang kini berada di tangan para pembaca dengan judul “Bunga Rampai Kejaksaan RI”. Buku ini membahas tentang evaluasi, gagasan, serta rekomendasi dari UU Kejaksaan. Pemikiran yang tertuang didalam buku ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan rujukan bagi para pemangku kepentingan.

Saya menyambut baik terbitnya buku ini yang merupakan hasil kerja sama dengan Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri Kejaksaan Agung RI. Buku ini sangat penting artinya baik bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum maupun bagi para pengambil kebijakan serta lembaga penegak hukum merupakan buah kerja keras para penyusunnya

dari MaPPI FHUI. Saya sangat mengapresiasi penyusunan buku ini.

Semoga buku ini dapat kita manfaatkan sebaik-baiknya, dan dapat memicu juga kajian-kajian ilmiah lebih lanjut tentang Kejaksaan RI maupun tentang lembaga-lembaga penegak hukum lainnya.

Depok, 1 Juli 2015

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Topo Santoso', is written over a light blue rectangular background.

Prof. Dr. Topo Santoso, S.H., M.H.

Sekapur Sirih

Satu Dasawarsa Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI Menuju Kejaksaan yang lebih baik

Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum memiliki peran yang sangat penting dan vital. Kiprah Kejaksaan dalam era kemerdekaan secara yuridis dimulai sejak diundangkannya Undang-Undang No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan. Namun kiprah kejaksaan sendiri sebenarnya dimulai jauh sebelum datangnya era penjajahan, yaitu pada era Kerajaan Hindu Majapahit. Kerajaan Majapahit memiliki pejabat di bidang hukum yang dikenal dengan Dhyaksa dan Adhyaksa sebagai pejabat tertinggi. Menurut W.F. Stutterheim, Dhyaksa adalah pejabat negara di zaman Kerajaan Majapahit, tepatnya di saat Prabu Hayam Wuruk tengah berkuasa (1350-1389 M). Dhyaksa adalah hakim yang diberi tugas untuk menangani masalah peradilan dalam sidang pengadilan. Para dhyaksa ini dipimpin oleh seorang adhyaksa, yakni hakim tertinggi yang memimpin dan mengawasi para dhyaksa. Pada masa tersebut, kebijakan hukum dan penegakan hukum masih bertumpu pada seorang pejabat secara pribadi berdasarkan pengakuan raja atas kemampuan dalam bidang hukum. Peran Adhyaksan dan Dhyaksa memberikan pengaruh yang signifikan pada kejayaan Kerajaan Majapahit, dalam menjaga stabilitas negara dengan penegakan hukum secara tegas.

Era penjajahan pemerintah kolonial Belanda dan militer Jepang telah memberikan nuansa baru dalam proses penegakan hukum. Jabatan Adhyaksa dan dhyaksa sudah tidak dipakai lagi, namun fungsi penegakan hukum dan fungsi lainnya yang terkait dengan proses hukum dikelola oleh sebuah lembaga yang dikenal dengan *openbaar ministerie*. *Openbaar Ministerie* mengelola fungsi penegakan hukum yang dijalankan oleh *Magistraat* dan *Officier van Justitie* di dalam setiap persidangan tingkat *Landraad* (Pengadilan Negeri), *Jurisdiction Geschillen* (Pengadilan Justisi) dan *Hooggerechtshof* (Mahkamah Agung) dibawah perintah langsung dari Residen / Asisten Residen. Masa pendudukan militer Jepang membawa perubahan yang penting bagi eksistensi lembaga penuntutan. Melalui Undang-Undang pemerintah zaman pendudukan tentara Jepang No. 1/1942, yang kemudian diganti oleh Osamu Sei Rei No.3/1942, Osamu Sei Rei No.2/1944 dan Osamu Sei Rei No.49/1944 telah mengukuhkan peran lembaga penuntut pada semua jenjang pengadilan. Kewenangan yang diberikan oleh undang-undang tersebut adalah untuk melakukan penyidikan atas kejahatan dan pelanggaran yang telah terjadi, melakukan penuntutan di pengadilan, melaksanakan putusan pengadilan dalam perkara pidana, dan melakukan kewenangan lainnya berdasarkan ketentuan hukum yang dibebankan kepadanya.

Pasca proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, semua ketentuan yang berlaku pada masa sebelumnya, dinyatakan masih berlaku. Demikian juga dengan undang-undang yang mengatur tentang lembaga penuntutan. Penegasan atas kedudukan dan peran serta fungsi lembaga penuntutan ditegaskan didalam Undang-Undang No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan. Undang-undang tersebut menyatakan bahwa Kejaksaan adalah alat negara penegak hukum yang bertugas sebagai penuntut umum (Pasal 1), penyelenggaraan tugas departemen Kejaksaan dilakukan Menteri / Jaksa Agung (Pasal 5). Pernyataan Kejaksaan sebagai alat negara merupakan kondisi yang ideal dengan harapan akan terlepas dari intervensi eksekutif, namun hal itu sulit dipraktikan mengingat

kondisi politik yang menempatkan Presiden sebagai pemimpin tertinggi revolusi. Kejaksaan dalam era demokrasi terpimpin pada akhirnya tidak dapat berjalan secara independen.

Era kepemimpinan nasional yang berganti membawa pengaruh yang sangat kuat terhadap perubahan kedudukan, tugas, dan fungsi kejaksaan sebagai lembaga penuntut umum. Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menempatkan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kewenangan negara dalam bidang penuntutan. Kedudukan tersebut membawa Kejaksaan sebagai lembaga penuntutan dalam posisi yang dilematis. Sebagai pelaksana kewenangan negara dalam bidang penuntutan, maka visi dan misi kejaksaan seharusnya mengacu pada visi dan misi negara sebagaimana tercantum di dalam konstitusi, Undang-Undang Dasar 1945. Namun pada sisi lain, dengan menempatkan kedudukannya sebagai lembaga pemerintahan, maka lembaga penuntutan tersebut “dipaksa” untuk mendegradasi visi dan misinya dengan mengikuti visi dan misi pemerintah yang sedang berkuasa. Penentuan kebijakan penuntutan tidak dapat dilakukan secara independen karena arah kebijakan penuntutan harus selalu sejalan dengan kebijakan pemerintah. Keberadaan Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang menganut sistem kompartemental dengan penekanan pada diferensiasi fungsional semakin mengurangi kewenangan Kejaksaan sebagai lembaga penuntutan.

Hembusan angin perubahan yang membawa Indonesia pada era reformasi ternyata tidak memiliki dampak yang signifikan bagi Kejaksaan. Undang-Undang No 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia telah menambah beban dengan sejumlah kewenangan yang sesungguhnya tidak dapat dijalankan secara optimal, kenapa? Karena Kejaksaan sebagai lembaga penuntutan yang melaksanakan kewenangan negara tidak beranjak dari kedudukannya sebagai lembaga pemerintahan. Posisi tersebut berimbas pada pengaturan tata kerja organisasi, yang mana tidak

dapat terlepas dari pengaturan tata kerja organisasi pemerintah lainnya. Salah satunya adalah status kepegawaian, yang menempatkan jaksa hanya sebagai sebuah jabatan teknis fungsional seorang pegawai negeri sipil di lembaga penuntutan yang bernama Kejaksaan. Status pejabat fungsional ini secara jelas telah mereduksi kewenangan jaksa yang sejak awal didesain sebagai seseorang yang memiliki independensi dalam penegakan hukum.

Berbagai permasalahan yang terjadi di dalam tubuh Kejaksaan, salah satu akar masalahnya berawal dari kedudukan lembaga kejaksaan di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Keinginan untuk menjadikan Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum yang independen telah ada sejak lama. Penggantian Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI (UU Kejaksaan) didorong oleh adanya semangat reformasi, yang salah satunya adalah penegakan hukum yang adil dan independen. Salah satu perubahan penting di dalam UU Kejaksaan adalah adanya jaminan kemerdekaan lembaga Kejaksaan dalam melaksanakan fungsinya sebagai penuntut umum. Sepuluh tahun pasca keberlakuan UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, Kejaksaan menghadapi beragam permasalahan baik secara internal kelembagaan maupun perkembangan penegakan hukum yang semakin rumit dan dalam skala yang luas, tidak saja bersifat nasional tetapi juga internasional.

Perkembangan kehidupan masyarakat yang semakin kompleks menuntut kesiapan dalam bidang penegakan hukum, namun permasalahan kelembagaan penegak hukum seakan selalu menjadi batu sandungan. Demikian pula halnya dengan Kejaksaan. Masalah independensi lembaga menjadi salah satu sorotan utama bagi Kejaksaan mengingat kedudukannya sebagai lembaga pemerintahan. Kedudukan tersebut memunculkan kekhawatiran adanya intervensi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai penuntut umum meskipun independensi Kejaksaan telah dijamin

di dalam Undang-Undang Kejaksaan¹.

Pembentukan lembaga baru yang diberi tugas mengawasi perilaku jaksa dan pegawai Kejaksaan seakan hanya menjadi penyelesaian yang bersifat sementara karena adanya “demam” pengawasan oleh lembaga eksternal pada era reformasi ini. Pembentukan lembaga ini seakan menambah permasalahan baru karena masalah posisi dan status seorang jaksa yang juga adalah pegawai negeri sipil. Pada sisi lain status tersebut dapat menjadi hambatan bagi seorang penuntut untuk bekerja independen secara maksimal. Permasalahan yang melingkupi lembaga Kejaksaan seakan seperti benang kusut yang sulit dicari ujung pangkalnya, terlebih lagi bagi masyarakat luas yang hanya mengenal Jaksa sebatas sebagai penuntut umum di sidang pengadilan pidana. Namun sayang, pengetahuan mengenai lembaga Kejaksaan dan permasalahannya seakan hanya menjadi pikiran para jaksa dan pegawai Kejaksaan saja karena sangat sedikit buku atau *literature* yang tersedia di tengah masyarakat. Bisa jadi, di luar lembaga Kejaksaan banyak ide dan gagasan bagus untuk meningkatkan kualitas dan kapasitas dari lembaga penuntutan ini.

Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI-FHUI), mungkin hanya satu dari sejumlah kecil pihak yang menaruh perhatian terhadap Kejaksaan. MaPPI-FHUI telah menyusun sebuah buku berjudul “Bunga Rampai Kejaksaan RI” yang merupakan kumpulan tulisan terpilih dari sejumlah pakar. Buku ini berisikan evaluasi, gagasan, dan/atau rekomendasi terhadap Kejaksaan paska 10 tahun diundangkannya UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Buku ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi ilmiah bagi pemangku kebijakan penegakan hukum, akademisi, peneliti, LSM, instansi pemerintah serta DPR. Secara spesifik buku ini diharapkan juga dapat memberikan masukan dan rekomendasi untuk pembahasan RUU Kejaksaan. Buku ini tentunya tidak luput dari

¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, Ps 2 ayat (3)

kekurangan, namun setidaknya dapat dihitung sebagai salah satu ayunan langkah yang melengkapi ribuan ayunan langkah dalam menjadikan Kejaksaan yang lebih baik.

Ketua Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia
(MaPPI) Fakultas Hukum Universitas Indonesia

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'H' and 'H' followed by a long, sweeping horizontal line.

Harsil Hertanto, S.H., M.H.

Daftar Isi

i	Kata Pengantar Jaksa Agung Republik Indonesia
iii	Kata Pengantar Dekan Fakultas Hukum UI
v	Sekapur Sirih Ketua MaPPI FH UI
xi	Daftar isi
	Pengawasan & Reformasi Birokrasi Kejaksaan
1	Reformasi Pembinaan Sumber Daya Manusia Kejaksaan RI <i>Bambang Waluyo</i>
31	Membangun Sinergi dan Kemitraan Strategis Antara Komisi Kejaksaan RI dan Kejaksaan RI <i>Ferdinand Andi Lolo</i>
61	Manajemen Pengawasan Sebagai Sarana Peningkatan Disiplin Integritas dan Profesionalisme Di Lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia <i>M. Jasman Panjaitan</i>
87	Reformasi Perkara Penuntutan Dalam Penanganan Pekara Tindak Pidana Umum <i>Datas Ginting Suka</i>
103	Implementasi Reformai Birokrasi Kejaksaan Sebagai Lembaga Penegak Hukum <i>Tatang Sutarna</i>

133 Keterbukaan Informasi Kejaksaan : Implementasi dan
Permasalahan
Choky Ramadhan dan Aulia Ali Reza

Kejaksaan Dalam Ketatanegaraan

173 Penguatan Kejaksaan Secara Kelembagaan Melalui
Amandemen UUD NRI 1995
Jan S. Maringka

203 Kejaksaan Republik Indoneia : Lembaga Penegak
Hukum Diantaran Bayang-Bayang Dua Kaki
Kekuasaan
Khunaiifi Alhumami

245 Paradoks Independensi Kejaksaan Republik Indonesia
Dalam Perspektif Hukum Tata Negara
Ghunarsa Sujatnika dan Fajri Nursyamsi

275 Reposisi Kedudukan Kejaksaan dalam Sistem
Ketatanegaraan Republik Indonesia, Upaya Akselerasi
Mewujudkan Independensi Kekuakasaan Penuntutan
Jazau Elvi Hasani dan Fachrizal Afandi

Fungsi Dan Peran Jaksa

303 Peran Serta Fungsi Kejaksaan Di Bidang Perdata dan
Tata Usaha Negara Dalam Aspek Pencegahan Tindak
Pidana Korupsi
Noor Rochmad

321 Prinsip Oportunitas Dalam Sistem Peradilan Pidana
Indonesia
Tolib Effendi

355	Diskursus Kejaksaan Sebagai Pihak Pemohon Judicial Review di Mahkamah Konstitusi <i>Heru Anggoro</i>
379	Peran Jaksa Dalam Penanganan “Pelaku Bekerjasama” (<i>Justice Colaborator</i>) <i>Supriyadi Widodo Eddyono</i>
421	Pidana Uang Pengganti : Konsep dan Metode Penghitungan Penjara Pengganti Jika Uang Pengganti Tidak Dibayar Penuh <i>Muhammad Rafi</i>
457	Biodata Penulis

*Pengawasan dan
Reformasi Birokrasi
Kejaksaan*

Reformasi Pembinaan Sumber Daya Manusia Kejaksaan RI

Bambang Waluyo

Jaksa Agung Muda Pembinaan,
Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Jakarta

Abstrak

Pembangunan bidang aparatur negara memiliki peran strategis untuk mendukung keberhasilan pembangunan nasional. Untuk meningkatkan kualitas dan profesionalisme aparatur negara, diantaranya dengan menciptakan birokrasi yang efektif dan efisien. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menekankan implementasi manajemen aparatur sipil negara berbasis merit, mulai dari rekrutmen hingga pensiun, sebagai bagian dari program reformasi birokrasi. Kejaksaan RI telah melaksanakan pembinaan SDM yang dimulai dari rekrutmen pegawai, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, penugasan pegawai, dan pengembangan pola karier pegawai. Sedangkan, Pengisian Jabatan Pejabat Tinggi (JPT) di Kejaksaan RI bersifat khusus dan berbeda dengan kementerian-kementerian yang lain. Tulisan ini membahas pola pembinaan SDM Kejaksaan dalam konteks manajemen ASN, khususnya untuk pengisian JPT Pratama dan Madya di Kejaksaan RI.

Kata Kunci: Aparatur Sipil Negara, Manajemen ASN, Kejaksaan RI, Jabatan Pejabat Tinggi

Abstract

Development on the state apparatus have strategic role to support the success of national goal. To improve the quality and professionalism of state apparatus, such as by to creating an effective and efficient bureaucracy. Law Number 5 of 2014 on State Apparatus Civil (ASN), stresses implementation on management of ASN, which based on merit system, ranging from recruitment to retired as part of bureaucratic reform program. The Indonesia Attorney General's Office has implemented human resource development which started from procurement employee recruitment, education and training, the organization, the assignment civil servants, and development pattern career civil servants. Meanwhile, filling the position of high official or called as Jabatan Pejabat Tinggi (JPT) in the Attorney General Office should

be specific and different from the others. This paper discusses the pattern of human resource development in the context ASN management, particularly for filling JPT Pratama and Madya in the Attorney General Office.

Keywords : State Apparatus Civil, ASN management, The Indonesia Attorney General's Office

I. PENDAHULUAN

Bangsa Indonesia saat ini menghadapi tantangan global, mulai dari pesatnya perkembangan teknologi informasi dan komunikasi, berlakunya pasar ekonomi ASEAN (MEA) 2015 yang semakin dekat, sumber daya alam yang semakin terbatas, dan permasalahan kompleks lainnya. Indonesia harus mempersiapkan diri menyongsong berbagai tantangan tersebut, salah satunya melalui pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM). Realita SDM aparatur kita masih kurang kompeten, pelayanan publik belum berkualitas, pola pikir sempit yang berorientasi sebagai penguasa bukan sebagai pelayan masyarakat, dan budaya kerja belum produktif, tidak efisien, dan tidak akuntabel masih menjadi deretan permasalahan yang harus dihadapi.

Padahal, SDM merupakan faktor yang menentukan keberhasilan dalam setiap organisasi. Dapat dikatakan SDM menjadi salah satu unsur kekuatan daya saing bangsa, bahkan penentu utama. Oleh sebab itu, SDM harus memiliki kompetensi dan kinerja tinggi. Dan dalam konteks berbangsa, SDM tidak saja dituntut untuk menjadi profesional dan sebagai pembangun citra pelayanan publik, tetapi juga dituntut sebagai perekat dan pemersatu bangsa.¹

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) menyetujui Rancangan Undang-Undang (RUU) Aparatur Sipil Negara (ASN), pada tanggal 19 Desember 2013. Selanjutnya, disahkan menjadi Undang-

¹ Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Bandung: Refika Aditama, 2013, hlm. v.

Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara² (UU ASN) pada tanggal 15 Januari 2014. Disahkannya, UU ASN ini memberikan angin segar bagi peningkatan kualitas aparatur sipil negara. Tujuan utama UU ASN antara lain independensi dan netralitas, kompetensi, kinerja/ produktivitas kerja, integritas, kesejahteraan, kualitas pelayanan publik, serta pengawasan dan akuntabilitas. Terbitnya UU ASN adalah tombak transformasi kepegawaian yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas birokrasi. Hal ini bisa dilihat dari rekrutmen yang harus bisa mengontrol belanja pegawai, penempatan pegawai yang memiliki integritas untuk mengurangi kebocoran anggaran, penempatan pegawai berdasarkan kompetensi yang dibutuhkan untuk menjamin pencapaian kinerja. Dengan demikian, anggaran negara dapat digunakan sebesar-besarnya untuk pembangunan dan belanja publik.

Melalui UU ASN, aparatur negara diharapkan memiliki kekuatan dan kemampuan profesional, berintegritas tinggi, nonparsial dalam melaksanakan tugas, berbudaya kerja tinggi, dan kesejahteraan tinggi. Selain itu UU ASN diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik sehingga kesejahteraan masyarakat juga turut meningkat. Berlakunya UU ASN memberikan pengaruh besar terhadap kinerja PNS, diantaranya mengubah dari *comfort zone* menuju *competitive zone*, sehingga kinerja PNS dengan sendirinya akan meningkat.

Tulisan ini akan membahas reformasi pembinaan SDM di Kejaksaan, dimulai dari proses rekrutment, pendidikan dan pelatihan, penugasan dan pengembangan pola karier pegawai. Pembahasan, akan merujuk pada ketentuan dalam UU ASN, untuk menguji apakah pembinaan SDM di Kejaksaan telah melaksanakan manajemen ASN atau belum melaksanakannya.

² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494.

II. PEMBAHASAN

A. Aparatur Sipil Negara

Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang professional; bebas dari intervensi politik; bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme; mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat; dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*), dan melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.

Untuk membentuk ASN yang mampu menyelenggarakan pelayanan publik dan menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pemerintah telah mengundang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). UU ASN adalah salah satu bentuk reformasi birokrasi di Indonesia, dimana sistem birokrasi menekankan pada efektivitas dan efisiensi (*right sizing* dan tidak boros). Tantangan merubah budaya kerja dan mendorong percepatan reformasi birokrasi merupakan alasan disusunnya UU ASN ini.

UU ASN melakukan perubahan besar terhadap pengelolaan aparatur negara. Setidaknya ada 3 (tiga) perubahan mendasar yang diusung oleh UU ASN, yaitu:

1. Perubahan sistem manajemen aparatur dari pendekatan *personnel administration* yang hanya berupa pencatatan administratif kepegawaian kepada *human resource management* yang menganggap aparatur negara adalah SDM dan sebagai aset negara yang harus dikelola, dihargai, dan dikembangkan dengan baik;
2. perubahan dari pendekatan *closed career system* yang sangat berorientasi kepada senioritas dan kepangkatan, kepada *open career system* yang mengedepankan kompetisi dan kompetensi ASN dalam promosi dan pengisian jabatan; dan
3. meningkatkan perlindungan aparatur sipil negara dari intervensi politik.

UU ASN menempatkan ASN sebagai suatu profesi yang memiliki standar pelayanan profesi, nilai dasar, organisasi profesi, pendidikan dan pengembangan kompetensi, serta menegakkan kode etik dan kode perilaku profesi. Kompetensi sebagai salah satu syarat dari undang-undang ini perlu terus dijaga dan dikembangkan. Kompetensi akan menjadi tolok ukur kualitas ASN. Tanpa adanya pengembangan kompetensi yang memadai, kualitas ASN perlu dipertanyakan dan ditakutkan justru akan berefek pada kinerja organisasi.

B. Pembinaan Manajemen Sumber Daya Manusia Kejaksaan RI

Berbeda dengan UU Pokok Kepegawaian, UU ASN³ mengatur manajemen pegawai ASN mulai dari rekrutmen sampai pensiun. Manajemen ASN ditujukan untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan unsur aparatur negara yang

³ UU ASN yang mulai berlaku pada tanggal 15 Januari 2014 ini menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Oleh karena itu, PNS harus memiliki profesi dan menerapkan manajemen ASN yang berdasarkan sistem merit. Sistem merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang diwujudkan melalui pembinaan pegawai. Pembinaan pegawai tidak hanya berfokus pada mutasi, promosi, ataupun demosi, namun lebih luas lagi yakni mulai dari proses rekrutmen pegawai, pengangkatan, penempatan, pendidikan dan pelatihan, serta penyusunan pola jenjang karir pegawai sampai pemberhentian/pensiun pegawai. Dan disahkannya UU ASN membawa perubahan besar terhadap manajemen PNS, termasuk di Kejaksaan.

Rekrutmen Pegawai Negeri Sipil : Proses Awal Menjaring SDM Kejaksaan RI yang Berkualitas

Sebagai unsur utama aparatur negara, pegawai ASN mempunyai peran strategis dalam mengemban tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Untuk menghasilkan PNS yang memiliki kredibilitas dan kapasitas yang memadai, maka perlu sistem rekrutmen yang tepat. Sebagai salah satu organisasi pemerintah, Kejaksaan juga dituntut memiliki SDM yang memiliki kredibilitas dan kapasitas yang baik, yang dihasilkan melalui suatu sistem rekrutmen pegawai yang obyektif, transparan, dan akuntabel.

Rekrutmen PNS Kejaksaan merupakan proses awal untuk memperoleh SDM yang terbaik. Oleh sebab itu, dibentuk suatu sistem rekrutmen yang dilandaskan pada prinsip-prinsip yang obyektif, transparan, dan akuntabel serta dengan melibatkan pihak ketiga. Pihak ketiga yaitu konsultan SDM independen dipilih melalui proses lelang dengan Sistem Layanan Pengadaan Barang dan Jasa Secara Elektronik (LPSE), sehingga diharapkan dapat mencegah terjadinya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dalam proses rekrutmen.

Rekrutmen Pegawai Kejaksaan Republik Indonesia diatur dalam Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-048/A/JA/12/2011 tanggal 29

Desember 2011 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil Kejaksaan Republik Indonesia. Dalam PERJA tersebut diatur mengenai pelaksanaan pengadaan pegawai yang meliputi : perencanaan, pengumuman, persyaratan umum, persyaratan khusus, pendaftaran, penyaringan, hasil penyaringan, pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), pengangkatan CPNS menjadi PNS, dan pemberhentian CPNS.

Berdasarkan Peraturan Menteri PAN RB Nomor 197 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil Bagi Jabatan yang Dikecualikan Dalam Penundaan Sementara Penerimaan CPNS, pelaksanaan pengadaan CPNS dikoordinasikan oleh Panitia Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil Nasional (PANSELNAS) yang dibentuk oleh Kementerian PAN RB. Setiap instansi membentuk panitia pengadaan CPNS yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat yang ditunjuk. Untuk menjamin obyektivitas dan akuntabilitas pelaksanaan pengadaan CPNS Pusat dan Daerah, maka penyusunan soal kompetensi dasar dan pengolahan Lembar Jawaban Komputer (LJK) dilakukan oleh PANSELNAS. Dalam penyusunan soal kompetensi dasar dan pengolahan LJK, pemerintah bekerjasama dengan Konsorsium Perguruan Tinggi Negeri. Sedangkan dalam penyusunan soal kompetensi bidang dilakukan oleh instansi Pembina Jabatan Fungsional.

Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Pegawai: Sebuah Ikhtiar Membentuk Karakter dan Keahlian Aparatur Kejaksaan

Program pengembangan SDM merupakan bagian dari manajemen SDM secara menyeluruh. Manajemen SDM menjalankan fungsi *attraction*, *retention*, dan *development*. Peran SDM dalam manajemen SDM, menurut Corner & Ulrich⁴ merupakan model peran SDM dalam membangun daya saing organisasi. Peran utama SDM adalah menciptakan nilai (*create value*) baik nilai organisasi yang akan menjadi budaya organisasi maupun nilai yang berkaitan dengan menghasilkan *output/outcome (deliver result)*.

⁴ J. Conner and D. Ulrich, *Human Resource Roles : Creating Value, Not Rhetoric, Human Resource Planning*, 19 (3), 1996, hlm. 24.

Untuk dapat mengetahui strategi peningkatan kemampuan SDM, ada dua pertanyaan yang harus dijawab, yaitu: bagaimana posisi SDM yang ada sekarang, dan bagaimana kualitas yang dibutuhkan.

Tuntutan reformasi birokrasi pada instansi pemerintah termasuk Kejaksaan merupakan program prioritas. Reformasi birokrasi Kejaksaan mencakup penataan organisasi, perbaikan proses bisnis, peningkatan manajemen SDM, akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan pelayanan publik prima. Hal tersebut, merupakan upaya untuk mengatasi inefisiensi, inefektivitas dan perubahan pola pikir menuju PNS sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Untuk memenuhi kebutuhan percepatan reformasi birokrasi tersebut diperlukan SDM aparatur yang memiliki kompetensi dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan. Karena itu peningkatan profesionalisme dan sikap pengabdian merupakan bagian tidak terpisahkan dari pembinaan PNS.

Permasalahan yang terjadi dalam struktur birokrasi Indonesia adalah rendahnya kualitas pegawai dan kurang memiliki daya saing dalam menghadapi era globalisasi. Untuk mengatasinya, UU ASN menjamin bahwa setiap pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi.⁵ Pengembangan kompetensi dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan, seminar, kursus, dan penataran. Dan pengembangan kompetensi harus dievaluasi oleh pejabat yang berwenang dan digunakan sebagai salah satu dasar dalam pengangkatan jabatan dan pengembangan karier.⁶

Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Negeri Sipil (Diklat PNS) merupakan proses transformasi kualitas SDM aparatur negara yang menyentuh empat dimensi utama, yaitu spiritual, intelektual, mental, dan fisik yang

⁵ Pasal 7 UU ASN

⁶ Pendidikan dan pelatihan bagi PNS berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.

terarah pada perubahan-perubahan mutu dari keempat dimensi tersebut.⁷ Sedangkan, Diklat adalah proses penyelenggaraan belajar mengajar dalam rangka meningkatkan kemampuan PNS. Pendidikan dan pelatihan kepegawaian juga merupakan bagian dari sebuah sistem pembinaan karier pegawai negeri sipil yang bermakna pada pengembangan kepegawaian.

Menurut A.W. Widjaja, dalam pendidikan dan pelatihan pegawai harus mempunyai dua macam orientasi, yaitu:⁸ diarahkan bagi kepentingan organisasi (*organizational oriented*), dan bagi kepentingan pegawai (*personnel oriented*). Oleh karena itu, tujuan pendidikan dan pelatihan adalah untuk mewujudkan pegawai yang memiliki kewenangan yang sesuai dengan jabatan masing-masing.

Jenis pendidikan dan pelatihan dapat dibedakan dari segi waktu penyelenggaraan, yaitu :

- a. Pendidikan dan pelatihan prajabatan, yang merupakan syarat pengangkatan Calon PNS menjadi PNS penuh; dan
- b. Pendidikan dan pelatihan dalam jabatan. Diklat dalam jabatan menurut jenisnya masih dibedakan lagi menjadi: Diklat Kepemimpinan, Diklat Fungsional, dan Diklat Teknis.

Sebagai upaya untuk mewujudkan SDM aparatur yang kompeten dan berkualitas, program Diklat yang berorientasi pada kebutuhan temporer para user sudah saatnya ditinggalkan. Strategi *hit and run* seperti itu tidak mampu memberikan perubahan yang menyeluruh dibidang *knowledge*, *skill*, dan *attitude* para pesertanya. Oleh karena itu, dibutuhkan pola diklat yang sistemik dalam mengembangkan kemampuan dan peningkatan kualitas aparatur negara. Peningkatan kualitas tersebut dapat dilakukan melalui pola pengembangan pendidikan dan pelatihan yang sistematis, berjenjang, dan berkesinambungan. Pengembangan pengetahuan dan

⁷ Sedarmayanti, *Op.Cit*, hlm. 379-380.

⁸ A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta : RajaGrafindo, 2002, hlm. 74-75.

kompetensi ini perlu terus dilakukan dari saat seorang pegawai mulai bekerja sampai selesai masa baktinya.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, Badan Diklat Kejaksaan RI menyadari bahwa pegawai merupakan aset yang harus dijaga dan ditingkatkan kompetensinya, bukan sebagai orang yang harus bekerja dan menjadi beban pengeluaran anggaran dari suatu institusi. Tugas menjaga aset dan meningkatkan kompetensi tersebut kemudian dijabarkan dalam Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-037/A/JA/12/2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Kejaksaan RI. Dalam PERJA tersebut disebutkan bahwa pendidikan dan pelatihan pegawai Kejaksaan adalah suatu proses penyelenggaraan belajar mengajar dan pembinaan sikap mental dalam rangka meningkatkan kualitas pengetahuan dan keterampilan (kompetensi), kemampuan profesional, integritas kepribadian, dan disiplin pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi, dan wewenangnya.

Badan Diklat Kejaksaan RI membuat perencanaan yang terarah terhadap perkembangan dan peningkatan kompetensi pegawai Kejaksaan RI. Sehingga, pegawai yang diberi pendidikan dan pelatihan akan meningkat produktivitas dan kualitas kerjanya. Bila diibaratkan sebagai sebuah komputer atau mesin, maka ia harus selalu dirawat, diservis dan diperbaharui *software* dan *hardware*-nya agar lebih cepat dan efektif bekerjanya. Strategi dan arah kebijakan Badan Diklat dilakukan melalui Tri Program Strategi yaitu: (1) Strategi Standardisasi; (2) Strategi Akreditasi Kelayakan Kelembagaan; dan (3) Strategi Sertifikasi Pelayanan Prima.

1. Strategi Standardisasi

Program strategi standardisasi ini disebut juga dengan “ 5 (lima) pilar pendidikan dan pelatihan” yaitu : (1) jenjang diklat, (2) struktur kurikulum, (3) pengelola dan penyelenggara diklat, (4) widyaiswara, (5) sarana dan prasarana diklat. Kelima pilar tersebut saling mendukung satu sama lainnya dan tidak ada yang lebih unggul atau menjadi yang

diprioritaskan. Program strategi standardisasi ini harus diperkuat karena apabila strategi standardisasi berjalan dengan baik maka akan berdampak pada program strategi berikutnya yaitu menjadi pendukung dan sebagai dasar persyaratan terpenuhinya program strategi akreditasi kelayakan kelembagaan dan strategi sertifikasi pelayanan prima.

Keberhasilan pelaksanaan strategi standardisasi dapat berdampak terhadap strategi akreditasi kelayakan kelembagaan. Misalnya Badan Diklat dapat memperoleh tingkat akreditasi A untuk seluruh jenis diklat. Sedangkan untuk strategi sertifikasi pelayanan prima maka Badan Diklat dapat meningkatkan status sertifikasi ISO 9001-2008 (sertifikasi peningkatan sistem manajemen mutu) menjadi ISO 9004 (sertifikasi pengembangan pelayanan prima).

Dalam pencapaian strategi standardisasi ini dilakukan melalui 3 (tiga) upaya yaitu:

- a. *Input*. Input yang dimaksudkan disini adalah langkah awal dari penyelenggaraan program diklat, dimana difokuskan pada calon peserta diklat di Badan Diklat Kejaksaan RI. Upaya yang dilakukan adalah mempersiapkan calon peserta yang harus memenuhi persyaratan sesuai dengan pelatihan yang akan diikuti. Proses seleksi calon peserta diklat, harus sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, sehingga akan diperoleh peserta diklat yang memiliki latar belakang pengetahuan dan kemampuan yang baik. Selain calon peserta diklat, upaya selanjutnya adalah mempersiapkan calon widyaiswara. Calon widyaiswara yang akan mengajar, harus memiliki kompetensi sesuai dengan mata diklat yang akan diampu. Hal ini sangat penting, karena widyaiswara yang profesional dan kompeten dibidangnya, maka materi yang disampaikan dalam pembelajaran dapat terserap dengan baik.
- b. *Proses*. Dalam pelaksanaan penyelenggaraan Diklat terdapat

beberapa hal yang harus diperhatikan, diantaranya adalah modul diklat. Modul diklat sangat diperlukan sebagai media pembelajaran dan alat bantu sehingga memudahkan bagi peserta diklat untuk memahami suatu materi pelajaran. Modul juga berfungsi sebagai panduan bagi widyaiswara/pengajar.

- c. *Output*. Output merupakan keluaran dari suatu penyelenggaraan diklat. Output yang dimaksud disini adalah alumni diklat. Untuk alumni diklat setelah mengikuti pendidikan dan pelatihan maka para alumni diharapkan mengedepankan : misi hukum, paradigma yang digunakan, pengetahuan hukum, perundang-undangan, penggunaan teori-teori tertentu, sampai kepada hal-hal yang bersifat perilaku dan psikologis, seperti tekad dan kepedulian/komitmen, keberanian, determinasi, empati serta rasa perasaan (*compassion*).

2. Strategi Akreditasi Kelayakan Kelembagaan

Sebagai dasar tolok ukur keberhasilan strategi akreditasi kelayakan kelembagaan maka upaya yang ditempuh oleh Badan Diklat yaitu peningkatan kualitas widyaiswara/pengajar sesuai standar kompetensi dan peningkatan kualitas kurikulum diklat kepemimpinan.

3. Strategi Sertifikasi Pelayanan Prima

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.⁹ Dalam rangka pencapaian kinerja yang ideal dan lebih baik, Kejaksaan Agung telah menetapkan visinya yaitu: “Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum yang bersih, efektif, efisien, transparan, akuntabel untuk dapat memberikan pelayanan

⁹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

prima dalam mewujudkan supremasi hukum secara profesional, proporsional dan bermartabat yang berlandaskan keadilan, kebenaran, serta nilai-nilai kepatutan.” Dengan demikian, dari visi Kejaksaan tersebut, difokuskan kearah tercapainya aparat Kejaksaan yang dapat memberikan pelayanan prima sebagai upaya mewujudkan supremasi hukum secara profesional, proporsional, dan bermartabat serta mewujudkan yang berlandaskan keadilan, kebenaran, serta nilai-nilai kepatutan.

Penugasan Pegawai

Dalam rangka memantapkan lebih lanjut pengembangan SDM, setelah seorang pegawai diberikan suatu pendidikan dan pelatihan maka tahap selanjutnya adalah penugasan pegawai. Pegawai diarahkan untuk diberi tugas dalam jabatan-jabatan yang memerlukan syarat kualifikasi teknis dan kemampuan mengenal kegiatan-kegiatan manajemen. Pengawasan pada tahap ini dikombinasikan dengan pelatihan-pelatihan teknis sosialisasi dan teknik manajemen pada tingkat dasar. Disamping itu, pegawai dapat memantapkan kemampuan manajerialnya agar dapat meniti jenjang jabatan yang lebih tinggi. Sesuai dengan keahliannya, pegawai diharapkan dapat mengenali, menilai dan memecahkan setiap masalah dalam lingkup tugasnya, dalam konteks keseluruhan masalah yang dihadapi oleh organisasi serta mempunyai kemampuan untuk mengarahkan dan menetapkan kebijakan di bidangnya masing-masing.

Dalam pelaksanaan penugasan pegawai, Kejaksaan memiliki 2 (dua) kebijakan penugasan pegawai yaitu penugasan secara internal dan eksternal. Penugasan secara internal maksudnya adalah penugasan pegawai di lingkungan instansi Kejaksaan sendiri. Sedangkan, secara eksternal adalah penugasan pegawai pada instansi di luar instansi Kejaksaan, seperti di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Kementerian Politik Hukum dan Keamanan serta instansi lainnya. Penugasan pegawai secara eksternal

memiliki manfaat baik bagi pegawai yang bersangkutan, maupun bagi instansi Kejaksaan. Manfaat yang didapat antara lain adalah menambah wawasan, pengetahuan, pengalaman, dan suasana baru bagi pegawai yang ditugaskan. Selain itu, penugasan pegawai secara eksternal juga dapat dijadikan sebagai salah satu bentuk promosi jabatan struktural.

Pengembangan Pola Karir: Menuju Penguatan Jenjang Karier Pegawai Kejaksaan RI yang Berkepastian dan Berkeadilan

Pada hakikatnya, sistem pembinaan karier PNS adalah suatu upaya sistemik, terencana yang mencakup struktur dan proses yang menghasilkan keselarasan antara potensi pegawai dengan kebutuhan organisasi. Pegawai dituntut untuk lebih meningkatkan kemampuannya sesuai dengan kompetensinya melalui jalur pendidikan formal, sedangkan di sisi lain, organisasi harus dapat mendorong peningkatan prestasi kerja untuk mendayagunakan kemampuan profesionalnya sesuai dengan kebutuhan organisasi. Untuk menciptakan sistem pembinaan karier pegawai, disusun suatu pola karier pegawai yang sesuai dengan kebutuhan dan misi organisasi dengan pengembangan manajemen kepegawaian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka kebijakan pengembangan dan pembinaan karier PNS diatur sistem pembinaan karier yang jelas dan terpola, sehingga menjamin terciptanya kondisi objektif yang dapat mendorong peningkatan prestasi pegawai. Hal tersebut dimungkinkan apabila penempatan PNS didasarkan atas tingkat keserasian antara persyaratan jabatan dengan kinerja pegawai yang bersangkutan.

Pembinaan dan pengembangan karier harus merupakan suatu komponen dari sistem pembinaan pegawai secara menyeluruh dan berlanjut. Pembinaan karier pada dasarnya mempunyai 2 (dua) sasaran timbal balik yaitu:¹⁰ pertama, pembinaan karier harus ditujukan agar fungsi-fungsi

¹⁰ Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia (jilid I)*, Jakarta: Toko Gunung Agung, 1996, hlm. 58.

dan tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif dan efisien. Kedua, memberikan prospek yang baik bagi masa depan pegawai antara lain dengan memberikan: hidup layak, kenaikan pangkat, jabatan yang jelas profesinya, tempat pekerjaan yang nyaman dan jaminan-jaminan sosial lainnya. Adapun tujuan pembinaan karier adalah :¹¹

- a. Memberikan kesempatan yang sama kepada semua pegawai dalam rangka pengembangan potensi masing-masing pegawai untuk dapat menduduki jabatan yang lebih tinggi dalam usaha pencapaian tujuan organisasi, melalui sistem kenaikan pangkat, sistem *toda* (*tour of duty and tour of area*), sistem diklat dan dukungan anggaran serta sarana dan prasarana yang memadai.
- b. Tiap-tiap 4 (empat) tahun seseorang secara reguler dapat naik pangkat dan dalam jangka waktu maksimal 12 (dua belas) tahun seseorang pegawai dimungkinkan dapat berada dalam suatu eselon.
- c. Untuk lebih memperjelas arah pembinaan kepegawaian atas dasar prinsip sistem karier dan sistem prestasi kerja atau *merit system*.
- d. Sebagai landasan yang kuat dalam usaha pembinaan kaderisasi, untuk mewujudkan komposisi pegawai yang serasi dan memadai menurut kebutuhan tuntutan tugas organisasi.

Untuk menciptakan sistem pembinaan karier pegawai, dirancang suatu pola karier pegawai yang sesuai dengan misi organisasi, budaya organisasi dan kondisi perangkat pendukung sistem kepegawaian yang berlaku bagi organisasi, sesuai dengan peraturan perundang-undangan PNS yang berlaku. Pola karier PNS diartikan sebagai pola pembinaan PNS yang menggambarkan karier, menunjukkan keterkaitan dan keserasian antara jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seorang pegawai negeri sipil sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun.¹²

¹¹ *Ibid*, hlm. 63.

¹² Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan

Memperhatikan definisi tersebut diatas, tampak bahwa bagaimanapun bentuknya pola karier cenderung disusun untuk kepentingan pegawai, walaupun harus tetap diarahkan agar pola karier tersebut dititikberatkan pada optimalisasi kontribusi pegawai kepada organisasi. Pola karier pada umumnya mempunyai satu atau lebih dari beberapa tujuan di bawah ini :¹³

- a. Untuk lebih mendayagunakan setiap jenis kemampuan profesional yang disesuaikan dengan kedudukan yang dibutuhkan dalam setiap unit organisasi;
- b. Pemanfaatan seoptimal mungkin sumber daya manusia pada setiap satuan organisasi sesuai dengan kompetensinya dan terarah pada misi organisasi;
- c. Membina kemampuan, kecakapan, keterampilan secara efisien dan rasional, sehingga potensi, energi, bakat dan motivasi pegawai tersalur secara obyektif ke arah tercapainya tujuan organisasi;
- d. Dengan spesifikasi tugas yang jelas dan tegas serta tanggung jawab, hak dan wewenang yang telah terdistribusikan secara seimbang dari seluruh jenjang organisasi, diharapkan setiap pemangku jabatan dapat mencapai tingkat hasil yang maksimal;
- e. Dengan tersusunnya pola karier pegawai dan telah teraturnya pengembangan karier, maka setiap pegawai akan mendapatkan gambaran mengenai jabatan-jabatan, kedudukan dan jalur yang mungkin dapat dilalui dan dicapai, serta persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi guna mencapai jabatan dimaksud. Dengan tersusunnya pola karier pegawai, setiap pegawai akan diperhatikan perkembangannya sedemikian rupa bagi mereka dimungkinkan peningkatan jabatan mulai dari jabatan yang paling rendah sampai

Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

¹³ Hardianto, Pembinaan Karier Pegawai Negeri Sipil, Makalah. Dikutip dari : <http://www.docstoc.com/docs/21955679/PEMBINAAN-KARIER-PEGAWAI-NEGERI-SIPIL#>

ke tingkat yang lebih tinggi secara obyektif dan adil.

- f. Pola karier pegawai merupakan dasar bagi setiap pimpinan organisasi dalam rangka pengambilan keputusan yang berkait dengan sistem manajemen kepegawaian.
- g. Bila terdapat perpaduan yang serasi antara kemampuan, kecakapan/keterampilan dan motivasi dengan jenjang penugasan, maka jabatan yang tersedia akan menghasilkan manfaat dan kapasitas kerja yang optimal. Dengan demikian, pegawai negeri sipil pada setiap satuan organisasi pemerintah diharapkan dapat lebih profesional dalam mengantisipasi tantangan yang dihadapi pada saat ini.

Oleh karena itu, berdasarkan peraturan yang ada, tahapan pembinaan karier PNS adalah sebagai berikut:¹⁴

- 1) Perpindahan dari jabatan struktural ke fungsional maupun dari jabatan fungsional ke struktural baik secara horisontal, vertikal maupun diagonal serta perpindahan wilayah kerja;
- 2) Perpindahan jabatan secara horisontal adalah perpindahan jabatan pada tingkat eselon dan pangkat jabatan yang sama;
- 3) Perpindahan jabatan secara vertikal adalah perpindahan yang bersifat kenaikan jabatan (promosi);
- 4) Perpindahan jabatan secara diagonal adalah perpindahan jabatan dari jabatan struktural ke fungsional dan sebaliknya.

Sesuai dengan tuntutan reformasi, maka yang harus dilakukan pemerintah adalah meningkatkan kualitas profesionalisme aparatur, agar memiliki keunggulan kompetitif dan memegang teguh etika birokrasi dalam memberi pelayanan yang sesuai dengan tingkat kepuasan dan keinginan masyarakat atau yang lebih dikenal dengan pemberian pelayanan

¹⁴ Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002

prima. Salah satu upaya untuk mewujudkan hal tersebut adalah melalui reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi merupakan program kerja pemerintah yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang 2005-2025. Bab IV, butir 1.2 huruf E Angka 35 Lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 menyatakan bahwa, “Pembangunan Aparatur Negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme Aparatur Negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya.”

Sebagai lembaga penegak hukum, Kejaksaan menjadi prioritas pertama lembaga negara yang melaksanakan program reformasi birokrasi yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Kementerian PAN RB. Melalui reformasi birokrasi diharapkan dapat terwujud tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) serta terciptanya suatu organisasi modern yang mengutamakan pelayanan publik dalam penegakan hukum. Reformasi birokrasi dilaksanakan melalui pembenahan sistem yang meliputi: pembenahan kelembagaan, bisnis proses, dan sumber daya manusia. Melalui reformasi birokrasi ini, diharapkan sekurang-kurangnya diperoleh birokrasi yang di dalamnya menggambarkan proses demokratisasi, efektivitas dan efisiensi birokrasi, transparansi dan akuntabilitas, serta bertanggung jawab dalam kerangka memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Reformasi Birokrasi Kejaksaan diawali dengan diluncurkannya Agenda Pembaruan Kejaksaan di hadapan Presiden Susilo Bambang Yudoyono, pada Hari Bhakti Adhyaksa tanggal 22 Juli 2005. Agenda Pembaruan Kejaksaan menghasilkan 6 (enam) Peraturan Jaksa Agung RI yang dikenal dengan nama “PERJA Pembaruan”. Salah satu dari enam Perja yang diterbitkan pada tanggal 12 Juli 2007 tersebut adalah Peraturan Jaksa Agung

RI tentang Pembinaan Karier Pegawai Kejaksaan Republik Indonesia yang telah mengalami perubahan dan pergantian Perja.¹⁵ Dan yang terakhir adalah Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-049/A/JA/12/2011 tentang Pembinaan Karier Pegawai Kejaksaan Republik Indonesia. (selanjutnya disebut Perja Pembinaan Karier).¹⁶

Beberapa hal yang diatur dalam Perja Pembinaan Karier adalah mengenai pendidikan dan pelatihan, asesmen kompetensi, mutasi, jenjang karier, syarat-syarat menduduki jabatan struktural, badan pertimbangan jabatan dan kepangkatan, perpindahan daerah kerja atau jabatan struktural, serta pemberhentian dan pensiun. Salah satu hal baru yang diatur dalam Perja Pembinaan Karier yaitu dalam mempertimbangkan pembinaan karier seorang pegawai, selain melalui sistem prestasi kerja dan sistem karier, adalah diterapkannya suatu instrumen dalam manajemen sumber daya manusia modern yang dapat mengukur kompetensi pegawai tersebut melalui Asesmen Kompetensi.

Asesmen Kompetensi

Assesmen Kompetensi merupakan bagian dari upaya peningkatan kualitas dan perbaikan sistem pengembangan SDM Kejaksaan RI. Assesmen Kompetensi, menjadi salah satu target capaian program Kejaksaan RI dalam melaksanakan reformasi birokrasi dan Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2012, yang dilaporkan oleh Jaksa Agung kepada Presiden. Proses dan hasil

¹⁵ Perja Nomor : PER-065/A/JA/07/2007 tentang Pembinaan Karier Pegawai Kejaksaan Republik Indonesia, yang kemudian diubah dengan Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-035/A/JA/12/2009 tentang tentang Perubahan atas Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-065/A/JA/07/2007 tentang Pembinaan Karier Pegawai Kejaksaan Republik Indonesia. Seiring berjalannya waktu, Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-035/A/JA/12/2009 kemudian dicabut dan digantikan dengan Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-049/A/JA/12/2011 tentang Pembinaan Karier Pegawai Kejaksaan Republik Indonesia

¹⁶ PERJA Nomor : PER-049/A/JA/12/2011 merupakan amanat dari Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2011, yang mana rencana aksinya berupa mengkaji ulang dan menyempurnakan PERJA yang mengatur tentang pola jenjang karier.

kegiatan asesmen ini akan disampaikan secara langsung kepada Jaksa Agung RI dan diumumkan secara transparan kepada seluruh pihak terkait. Selanjutnya, hasil assesmen kompetensi tersebut dapat dijadikan sebagai salah satu bahan pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan mutasi-promosi pegawai ke jabatan struktural eselon III., sebagaimana ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf c angka 4 Perja Pembinaan Karier, yaitu :

“Syarat Khusus Jabatan Struktural Eselon IIIB memenuhi persyaratan, ... diutamakan yang telah mengikuti asesmen kompetensi bagi pejabat struktural eselon IV dengan hasil dinyatakan memiliki kompetensi untuk menduduki jabatan Struktural Eselon III”

Sistem asesmen kompetensi merupakan sistem pembinaan kepegawaian yang membandingkan antara kompetensi yang dipersyaratkan dalam suatu jabatan tertentu dengan kompetensi yang dimiliki oleh calon pemegang jabatan sehingga diperoleh orang yang tepat pada jabatan yang tepat (*the right man on the right job*) dan pengembangan pegawai sesuai kompetensi yang dibutuhkannya di masa depan. Asesmen kompetensi dilaksanakan oleh Jaksa Agung Muda Pembinaan berdasarkan kebutuhan organisasi dengan tujuan :

- a. Mendapatkan hasil penilaian kompetensi individu yang obyektif dari para pejabat Kejaksaan Republik Indonesia;
- b. Mendapatkan data perbandingan antara kompetensi yang dibutuhkan pada suatu jabatan tertentu dengan kompetensi yang dimiliki dari pejabat yang sedang atau akan mendudukinya; dan
- c. Memberikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian suatu instrumen dan dokumen untuk merencanakan pengembangan pegawai yang relevan, transparan dan akuntabel.

Sasaran pelaksanaan asesmen kompetensi adalah untuk mendapatkan profil kompetensi dari seluruh pejabat untuk kepentingan mutasi di lingkungan Kejaksaan. Penilaian asesmen kompetensi dilakukan secara obyektif, transparan, dan akuntabel sesuai sistem penilaian yang

ditetapkan. Selanjutnya hasil asesmen kompetensi dilaporkan seluruhnya kepada Pejabat Pembina Kepegawaian oleh Jaksa Agung Muda Pembinaan dan menjadi salah satu bahan yang digunakan dalam sidang Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (BAPERJAKAT) dan Rapat Pimpinan (RAPIM).

Pelaksanaan mengenai asesmen kompetensi selanjutnya diatur dalam Surat Edaran Jaksa Agung RI Nomor : SE-014/A/JA/12/2012 tanggal 30 Desember 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Asesmen Kompetensi Pejabat Kejaksaan Republik Indonesia.¹⁷ Asesmen Kompetensi di Kejaksaan RI dibagi menjadi 3 (tiga) jenis yaitu :

- 1) Asesmen Kompetensi bagi pejabat struktural eselon IVa untuk menduduki jabatan struktural eselon III;
- 2) Asesmen Kompetensi bagi pejabat struktural eselon III untuk menduduki jabatan struktural eselon II;
- 3) Asesmen Kompetensi bagi pejabat struktural eselon II untuk menduduki jabatan struktural eselon I;

Pada tahun 2013, telah dikeluarkan Instruksi Jaksa Agung RI Nomor: INS-002/A/JA/01/2013 tanggal 31 Januari 2013 tentang Pelaksanaan Asesmen Kompetensi Bagi Pejabat Fungsional Jaksa Untuk Menduduki Jabatan Struktural Eselon III, Eselon IV, serta Jabatan Jaksa Spesialis Tindak Pidana Khusus Tahun Anggaran 2013. Dalam PERJA tersebut, asesmen kompetensi dilakukan dengan tujuan antara lain, mendapatkan informasi tentang suatu jabatan terkait dengan pejabat yang sedang atau yang akan mendudukinya, dan mendapatkan profil pegawai untuk kepentingan mutasi di lingkungan Kejaksaan . Asesmen kompetensi tersebut melibatkan 4.115 (empat ribu seratus lima belas) Jaksa dan hasilnya telah diumumkan secara transparan sehingga dapat diakses oleh semua pihak.

¹⁷ Surat Edaran Jaksa Agung RI Nomor : SE-014/A/JA/12/2012 merupakan amanat dari Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2011, yang mana hasil keluarannya berupa tersedianya juklak/juknis mekanisme dan pelaksanaan Asesmen Kompetensi.

Selain asesmen kompetensi, Perja Pembinaan Karier juga mengatur mengenai jenjang karier pegawai Kejaksaan. Jenjang karier merupakan suatu tatanan yang menjadi landasan obyektif pengembangan karier dan peningkatan kemampuan dari pegawai di Kejaksaan. Dalam rangka pembinaan karier, seorang pegawai dapat meniti jenjang kariernya melalui :

- a. Jabatan struktural, yang pembinaan kariernya diberlakukan ketentuan yang berlaku untuk jabatan struktural;
- b. Jabatan fungsional, yang pembinaan kariernya diberlakukan ketentuan yang berlaku untuk jabatan fungsional;
- c. Jabatan rangkap, yang pembinaan kariernya diberlakukan ketentuan yang berlaku untuk jabatan rangkap.

Sistem pembinaan pegawai menggambarkan jalur pengembangan karier yang menunjukkan keterkaitan dan keserasian antara jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan, kompetensi serta masa jabatan seorang pegawai sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun. Selain itu, sistem pembinaan pegawai dilakukan dengan memperhatikan prestasi kerja, jenjang pangkat dan hasil asesmen kompetensi pegawai terkait. Komponen dan mekanisme penilaian prestasi kerja yang digunakan dalam sistem pembinaan karier pegawai diatur lebih lanjut dengan Peraturan Jaksa Agung.

Dari uraian diatas, maka sistem pembinaan pegawai Kejaksaan telah sejalan dengan prinsip-prinsip dasar UU ASN yang memberlakukan sistem merit. Yaitu kebijakan dan manajemen yang berlandaskan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang, politik, ras, warna kulit, agama, asal usul jenis kelamin, status pernikahan, umur ataupun kondisi kecacatan. Dan sistem merit telah dilakukan melalui : (1) seleksi dan promosi secara adil dan kompetitif, (2) menerapkan prinsip *fairness*, (3) penggajian, reward and punishment berbasis kinerja, (4) standar integritas dan perilaku untuk

kepentingan publik, (5) manajemen SDM secara efektif dan efisien, dan (5) melindungi pegawai dari intervensi politik dan dari tindakan semena-mena.

B. *Open Recruitmen*: Antara Harapan Dan Kenyataan

Dalam rangka mengatasi berbagai permasalahan manajemen SDM, UU ASN memberikan solusi dengan memperkuat penerapan sistem merit secara terintegrasi, yaitu dengan cara: pertama, rekrutmen berbasis merit; kedua, menerapkan sistem promosi terbuka (*open career system*) yang mengedepankan kompetisi dan kompetensi dalam pengisian jabatan; ketiga, membentuk lembaga Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang *core business*-nya menegakkan dan mengawal implementasi sistem merit; keempat, menghadirkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk menciptakan kondisi baru dalam pemerintahan; kelima, *reward and punishment* berbasis kinerja yang lebih tegas; dan keenam, perlindungan dari intervensi politik.

Terkait dengan sistem promosi terbuka (*open career system*), UU ASN menghadirkan istilah dan sistem baru, salah satunya adalah *assesment center*. *Assesment center* adalah salah satu instrumen yang digunakan panitia seleksi (pansel) untuk menyeleksi para calon yang akan menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Untuk mengisi JPT, Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) membentuk panitia seleksi dengan berkoordinasi dengan KASN. Orang-orang yang memenuhi syarat harus mengikuti seleksi yang dilakukan oleh pansel. Pansel melakukan seleksi dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, integritas, dan penilaian uji kompetensi melalui pusat penilaian (*assessment center*). Pusat penilaian adalah tahapan seleksi yang diterapkan untuk menguji kompetensi para calon apakah sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan dalam JPT yang dilamar.

Pengisian JPT merupakan perintah dari UU ASN, khususnya pasal 108 sampai dengan 120, yang selanjutnya diatur dalam Peraturan

Pemerintah (PP) tentang Manajemen PNS, yang saat ini Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP)–nya, masih dalam proses harmonisasi. Sebelum adanya PP tersebut, maka seleksi JPT secara terbuka diatur dengan Peraturan Menteri PAN RB Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah. Selain itu, pemerintah telah menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 3 Tahun 2015 tentang Percepatan JPT pada Kementerian/Lembaga. Menteri PAN RB juga telah melayangkan surat kepada Gubernur, Bupati dan Walikota, perihal Pengangkatan JPT pada tanggal 18 Februari 2015. Hingga tanggal 13 Mei 2015, sebanyak 25 (dua puluh lima) kementerian sudah menyelesaikan pengisian JPT Madya melalui seleksi terbuka, sementara 9 (sembilan) kementerian tengah dalam proses pelaksanaan.¹⁸

JPT sendiri merupakan jabatan strategis dalam mendukung birokrasi yang progresif, responsif, dan partisipatif melalui tugas pelayanan publik, tugas pemerintah, dan tugas pembangunan yang diembannya. Dalam melaksanakan tugas-tugas demikian, setiap pejabat tinggi harus menjamin akuntabilitas jabatan, sesuai dengan jenjangnya masing-masing. Mengingat tugas strategis yang diemban dan akuntabilitas jabatannya, maka pengangkatan dan penempatan JPT patut mendapat perhatian khusus. Dalam UU ASN, secara khusus diatur mengenai JPT dan pengisiannya pada instansi pusat dan daerah melalui sebuah mekanisme seleksi yang objektif berbasis sistem merit. Hal ini tentu bertujuan untuk menjaring pimpinan atau pejabat yang memiliki integritas, kompetensi, dan mampu mengelola segala perbedaan budaya, latar belakang suku dan agama, serta kepentingan seluruh elemen bangsa.

Sebagai salah satu instansi pemerintah, Kejaksaan juga diharuskan melaksanakan pengisian JPT. Saat ini sedang disiapkan Peraturan Jaksa Agung tentang Pengisian JPT di Lingkungan Kejaksaan RI. Namun demikian pengisian JPT di Kejaksaan RI bersifat khusus dan berbeda

¹⁸ Seleksi Terbuka JPT di 25 Kementerian Selesai, 18 Mei 2015, www.menpan.go.id.

dengan di kementerian-kementerian yang lain. Hal ini dikarenakan Kejaksaan merupakan lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.¹⁹ Oleh karena itu, Kejaksaan memiliki sifat dan karakteristik organisasi yang berbeda dibandingkan dengan instansi/kementerian yang lainnya. Hal ini tentunya membawa konsekuensi bagi pengisian JPT di Kejaksaan.

Sebagai contoh dalam pengisian JPT Madya yaitu Wakil Jaksa Agung dan Jaksa Agung Muda. Sesuai dengan Pasal 23 ayat (3) UU Kejaksaan, bahwa yang dapat diangkat menjadi Wakil Jaksa Agung adalah: “Jaksa Agung Agung Muda, atau yang dipersamakan dengan memperhatikan jenjang dan jabatan karier”. Adapun, Pasal 24 ayat (2) UU yang sama menyatakan bahwa: “yang dapat diangkat menjadi Jaksa Agung Muda adalah *Jaksa*”,... yang berpengalaman sebagai Kepala Kejaksaan Tinggi atau jabatan yang dipersamakan dengan jabatan Kepala Kejaksaan Tinggi”. Selanjutnya, menurut ayat (3) dinyatakan bahwa: “Jaksa Agung Muda dapat diangkat dari luar lingkungan Kejaksaan dengan mempunyai keahlian tertentu”. Namun demikian, pengangkatan seorang Jaksa Agung Muda dari luar lingkungan Kejaksaan sifatnya **sangat selektif** dan **berdasarkan kebutuhan** serta pejabat tersebut mempunyai **keahlian tertentu** yang bermanfaat bagi pelaksana tugas dan wewenang Kejaksaan.²⁰ Begitu pula untuk pengisian JPT Pratama yaitu Kepala Kejaksaan Tinggi. Berdasarkan Pasal 28 UU Kejaksaan, yang dapat diangkat menjadi Kepala Kejaksaan Tinggi adalah Jaksa yang memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan lebih lanjut oleh Jaksa Agung. Dengan demikian, maka pengisian JPT Pratama dan Madya di Kejaksaan RI bersifat terbuka tertutup. Yaitu pengisian JPT di Kejaksaan terbuka bagi semua pejabat yang telah memenuhi persyaratan, namun tertutup hanya dalam lingkup internal Kejaksaan saja.

Sebagai salah satu “hal baru” dalam UU ASN, pengisian JPT atau

¹⁹ Pasal 2 UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI.

²⁰ Penjelasan Pasal 8 ayat (3) UU Kejaksaan RI.

sering disebut dengan istilah “lelang jabatan”, akan memiliki tantangan dalam penerapannya. Sebagian pihak, menilai bahwa lelang jabatan akan merusak kaderisasi yang sudah terbangun di satu instansi, membutuhkan biaya tambahan karena panitia seleksi tidak hanya berasal dari instansi yang bersangkutan, dan dinilai belum mampu menghilangkan korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam proses pengisian jabatan itu sendiri. Selain itu, dikhawatirkan, -karena yang terpenting dari sistem ini seseorang bisa meraih nilai terbaik saat proses seleksi-, yang meraih nilai tinggi belum tentu rekam jejaknya baik, dan hanya memiliki kemampuan pada tatanan konsep, namun pada akhirnya kesulitan dalam mengimplementasikan konsepnya.

Setiap sistem selalu memiliki keunggulan dan sekaligus kelemahan. Sistem terbuka (*open system recruitment*) sangat unggul untuk menyaring pegawai dari kelompok yang lebih luas dengan calon-calon pejabat yang lebih segar. Di negara-negara berkembang, sistem terbuka juga akan mampu memberantas nepotisme dan korupsi dalam pengadaan pegawai. Sebaliknya, sistem tertutup (*closed system recruitment*) juga tetap memiliki keunggulan apabila yang diperlukan adalah layanan yang stabil dan loyalitas pejabat yang lebih langgeng. Baik sistem terbuka maupun sistem tertutup, masalah yang sebenarnya adalah indikator untuk menguji para pejabat itu sendiri. Jika alat uji dari kemampuan pejabat itu bersifat subjektif dan parameternya tidak jelas, selalu ada kemungkinan untuk mendapatkan pejabat yang dari segi kualifikasi maupun komitmen tidak memadai.

III. PENUTUP

Pembangunan bidang aparatur negara memiliki peran strategis untuk mendukung terwujudnya pemerintahan yang amanah dan efektif, serta keberhasilan pembangunan nasional di berbagai bidang. Melalui pembangunan bidang aparatur negara diharapkan dapat mewujudkan birokrasi pemerintah yang lebih profesional, berintegritas tinggi, dan

mampu menjadi pelayan bagi masyarakat. Pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Untuk meningkatkan kualitas dan profesionalisme aparatur negara maka salah satu isu strategis sebagaimana diamanatkan dalam RPJMN 2015-2019, adalah menciptakan birokrasi yang efektif dan efisien melalui pengembangan SDM aparatur sipil negara yang memiliki integritas dan kompetensi yang tinggi. Aparatur demikian dapat berfungsi sebagai pendorong dan penggerak reformasi birokrasi dan pembangunan, serta perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

Lahirnya UU Aparatur Sipil Negara merupakan wujud nyata dari reformasi birokrasi, yang menekankan implementasi manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) berbasis merit. Terkait dengan manajemen ASN, Kejaksaan RI telah melaksanakan pembinaan SDM yang dimulai dari rekrutmen/pengadaan pegawai, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, penugasan pegawai, dan pengembangan pola karier pegawai. Sedangkan yang terkait dengan pengisian JPT, saat ini sedang disiapkan Peraturan Jaksa Agung tentang Pengisian JPT di Lingkungan Kejaksaan RI. Namun demikian, pengisian JPT di Kejaksaan RI bersifat khusus dan berbeda dengan kementerian-kementerian yang lain. Pengisian JPT Pratama dan Madya di Kejaksaan RI bersifat terbuka tertutup.

DAFTAR PUSTAKA

- ConnerJ. and D. Ulrich, *Human Resource Roles : Creating Value, Not Rhetoric*, Human Resource Planning, 19 (3), 1996.
- Hardianto, *Pembinaan Karier Pegawai Negeri Sipil*, Makalah. Dikutip dari :<http://www.docstoc.com/docs/21955679/PEMBINAAN-KARIER-PEGAWAI-NEGERI-SIPIL#>
- Musanef. *Manajemen Kepegawaian di Indonesia (jilid I)*, Jakarta: Toko Gunung Agung, 1996.
- Sedarmayanti. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Bandung: Refika Aditama, 2013.
- Widjaja.A.W. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta : RajaGrafindo, 2002.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang 2005-2025.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeril Sipil Dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeril Sipil Dalam Jabatan Struktural.
- Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Menteri PAN RB Nomor 197 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil Bagi Jabatan yang

Dikecualikan Dalam Penundaan Sementara Penerimaan CPNS.

Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-065/A/JA/07/2007 tentang
Pembinaan Karier Pegawai Kejaksaan Republik Indonesia.

Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-037/A/JA/12/2009 tentang
Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Kejaksaan
RI.

Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-048/A/JA/12/2011 tentang
Pengadaan Pegawai Negeri Sipil Kejaksaan Republik Indonesia.

Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002
tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor
100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Dalam
Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan Peraturan
Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002.

Instruksi Jaksa Agung RI Nomor : INS-002/A/JA/01/2013 tentang
Pelaksanaan Asesmen Kompetensi Bagi Pejabat Fungsional Jaksa
Untuk Menduduki Jabatan Struktural Eselon III, Eselon IV, serta
Jabatan Jaksa Spesialis Tindak Pidana Khusus Tahun Anggaran
2013.

Surat Edaran Jaksa Agung RI Nomor : SE-014/A/JA/12/2012 tentang
Petunjuk Pelaksanaan Asesmen Kompetensi Pejabat Kejaksaan
Republik Indonesia.

Membangun Sinergi dan Kemitraan Strategis antara Komisi Kejaksaan dan Kejaksaan

Ferdinand T. Andi Lolo

Anggota Komisi Kejaksaan

Republik Indonesia Periode 2015-2019, Jakarta

Abstrak

Komisi Kejaksaan dibentuk sebagai salah satu langkah pengawasan untuk pelaksanaan pemerintahan yang bersih dan baik di lingkungan Kejaksaan. Tugas pokok Komisi Kejaksaan mencakup 3 (tiga) hal yaitu : pengawasan, pemantauan dan penilaian yang hasilnya akan direkomendasikan kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti. Karena itu, Komisi dan Jaksa Agung harus menjadi mitra strategis dalam melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap Jaksa dan pegawai Kejaksaan. Tulisan ini akan menjabarkan enam matra yang menjadi fokus pelaksanaan tugas Komisi dalam jangka pendek dan jangka menengah.

Kata Kunci : Komisi Kejaksaan RI, Jaksa Agung, Pengawasan

Abstract

Prosecutorial Commission was established as one of the control measures for the implementation of clean government and good in the AGO. The principal tasks Prosecutorial Commission includes three (3) areas: surveillance, monitoring and assessment. The results are recommended to the Attorney General for further action. Therefore, the Commission and the Attorney General should be the strategic partner in conducting surveillance, monitoring and assessment of prosecutors and employees of the Prosecutor. This paper will describe the six dimensions that became the focus of the implementation of the Commission's task in the short and medium term

Keywords : Prosecutorial Commission, Attorney General, Surveillance

I. PENDAHULUAN

Komisi Kejaksaan Republik Indonesia lahir berdasarkan pasal 38 Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kejaksaan) dan Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut Komisi). Tugas pokok Komisi Kejaksaan mencakup 3 (tiga) macam yaitu : pengawasan, pemantauan dan penilaian. Hasil pengawasan, pemantauan dan penelitian kemudian direkomendasikan kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti.

Pada 6 Agustus 2015, Presiden telah melantik 9 (sembilan) anggota Komisi periode 2015-2019 yang merupakan komisioner periode ke-3, sejak Komisi Kejaksaan dibentuk¹. Pasca pelantikan, dilakukan kunjungan kehormatan ke Kejaksaan Agung RI yang diterima oleh Jaksa Agung dan jajaran pimpinan Kejaksaan Agung. Dalam pertemuan tersebut kedua belah pihak sepakat untuk bersinergi dengan melakukan kemitraan strategis. Jaksa Agung Prasetyo menegaskan kembali komitmennya yang diberikan di istana negara sesuai pelantikan para komisioner bahwa Kejaksaan akan membuka akses seluas-luasnya kepada Komisi dan mengharapkan masukan-masukan yang konstruktif dari Komisi untuk lebih memberdayakan korps Adhiyaksa.

Dan Komisi menyambut baik keterbukaan dan komitmen Jaksa Agung untuk membangun komunikasi yang lebih baik dan beretika serta meningkatkan koordinasi hingga tataran lapangan. Komisi dan Kejaksaan sepakat untuk bersama-sama meningkatkan kualitas organisasi Kejaksaan di enam matra, yaitu: (i) Kapasitas dan Kapabilitas Sumber Daya Manusia (SDM); (ii) Kesejahteraan personil; (iii) Operasi yang efektif dan efisien; (iv) Dukungan logistik yang memadai; (v) Pengamanan personil dan asset;

¹ Komisi Kejaksaan beranggotakan tiga orang dari unsur pemerintah yaitu: Sumarno; Yuswah Kusumah; dan Tudjo Pramono dan enam orang dari unsur masyarakat yaitu: Erna Ratnaningsih; Ferdinand T. Andi Lolo; Pulton; Barita Simanjuntak; Yuni Arta Manalu; Indro Sugianto.

serta (vi) perbaikan sistem penghargaan dan tindakan disiplin (*reward and punishment*).

Tulisan ini akan menjabarkan enam matra yang menjadi fokus pelaksanaan tugas Komisi dalam jangka pendek dan jangka menengah. Sebelumnya, akan dilakukan analisis Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) Komisi serta potensi-potensi masalah dalam pelaksanaannya, dan kemudian menjabarkan enam matra yang menjadi fokus pelaksanaan tugas Komisi.

II. PEMBAHASAN

A. Analisis Tugas Pokok dan Fungsi Komisi Kejaksaan

Pembentukan Komisi Kejaksaan merupakan suatu langkah pengawasan dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih dan baik dilingkungan Kejaksaan. Tugas Komisi sendiri mengacu kepada Peraturan Presiden Nomor 18 tahun 2011 (“Perpres 18/2011”). Pasal 3 yang berbunyi:

Komisi Kejaksaan mempunyai tugas:

- a. Melakukan pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap kinerja dan perilaku Jaksa dan/atau Pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan kode etik;
- b. Melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap perilaku jaksa dan/atau pegawai kejaksaan baik di dalam maupun di luar kedinasan; dan
- c. Melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, tata kerja, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan

Pasal ini memberikan tiga tugas utama kepada Komisi yaitu: melakukan pengawasan; pemantauan dan penilaian. Tidak ada penjelasan dari pasal tersebut tentang definisi dan batasan ketiga tugas utama tersebut.

Dengan merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) untuk ketiga terminologi diatas, penulis secara kontekstual mengartikan tugas pertama yaitu “pengawasan”, sebagai “melihat dan memperhatikan dengan seksama kinerja dan perilaku personil Kejaksaan, baik itu Jaksa maupun Pegawai Kejaksaan; kondisi organisasi; operasi; dan sumber daya manusia Kejaksaan.” Tugas kedua yaitu “pemantauan” penulis artikan sebagai “mengamati dengan cermat secara khusus kinerja dan perilaku personil Kejaksaan, baik itu Jaksa maupun Pegawai Kejaksaan; kondisi organisasi; operasi; dan sumber daya manusia Kejaksaan.” Tugas ketiga yaitu “penilaian” penulis artikan sebagai “menentukan kadar atau mutu atau kualitas kinerja dan perilaku personil Kejaksaan; kondisi organisasi; operasi; dan sumber daya manusia Kejaksaan.”

Sepintasterminologi “pengawasan” dan “pemantauan” membingungkan, karena adanya kemiripan pada keduanya. Ditambah lagi, KBBI juga mengartikan “pemantauan” sebagai “pengawasan.” Lalu mengapa Perpres 18/2011 membagi tugas Komisi menjadi tugas pengawasan dan tugas pemantauan padahal pada hakekatnya pelaksanaan kedua tugas tersebut merujuk pada kegiatan atau tindakan yang sebenarnya sama? Tidak ada alasan yang diberikan mengenai hal ini, sehingga penulis berinisiatif untuk menjelaskannya melalui interpretasi pemaknaan.

Ketika melakukan “pemantauan” sebenarnya Komisi telah menjalankan tugas pengawasan namun tugas pengawasannya bersifat pasif. Artinya komisi melakukan observasi (mengamati dan mencatat) pada aktivitas personil; kondisi struktur dan aspek operasional Kejaksaan. Ketika melakukan “pengawasan” maka Komisi menjalankan tugas pengawasan secara aktif. Artinya tidak hanya sebatas melakukan observasi namun juga dapat melakukan tindakan-tindakan korektif jika diperlukan.

Jika mengacu pada interpretasi pemaknaan diatas maka Pasal 3 ini kurang memperhatikan tata urutan logis pelaksanaan tugas komisi. Pasal ini mengurutkan tugas komisi sebagai berikut: (1) pengawasan; (2)

pemantauan; dan (3) penilaian. Seyogyanya tata urutan tugasnya adalah sebagai berikut: (1) pemantauan; (2) penilaian; dan (3) pengawasan. Tugas pertama komisi adalah melakukan pemantauan terhadap Sumber Daya Manusia; struktur dan operasi Kejaksaan. Jika kita analogikan dengan tindakan dalam dunia medis, maka tugas pertama Komisi adalah melakukan diagnosa secara akurat untuk menentukan masalah apa yang ada pada Kejaksaan dan penyebab timbulnya masalah tersebut. Setelah masalah dapat di inventarisir, maka komisi menjalankan tugas keduanya yaitu penilaian. Dalam konteks ini, Komisi memberikan semacam asesmen untuk secara konkrit menentukan tingkat masalah sehingga ada klasifikasi sesuai dengan situasinya. Ada masalah yang dapat dikategorikan sebagai masalah ringan; ada yang dapat dikategorikan sebagai masalah sedang dan ada yang dapat dikategorikan sebagai masalah berat. Dengan adanya klasifikasi masalah-masalah kemudian dapat ditentukan skala prioritas dan akhirnya dapat ditentukan metode penanganannya. Hasil penilaian terkait kondisi aktual lapangan ditindak lanjuti dengan rekomendasi perbaikan kepada Jaksa Agung dan pimpinan Kejaksaan.

Setelah masalah-masalah dapat dinilai (melalui *assessment*) maka selanjutnya Komisi menjalankan tugas ketiganya yaitu melakukan pengawasan atas tindak lanjut dari Kejaksaan terhadap rekomendasi yang diberikan. Sebagaimana telah disebutkan diatas, pengawasan ini adalah pengamatan aktif artinya komisi menjalankan fungsi kontrol. Ketika ada rekomendasi yang tidak dijalankan atau dijalankan tidak sebagaimana mestinya maka komisi berwenang untuk meminta penjelasan dari unit terkait jika diperlukan. Jika masih belum ada respons yang memadai, maka Komisi dapat meminta penjelasan kepada Jaksa Agung dan bahkan dapat memberikan laporan kepada Presiden jika pada level Jaksa Agung masalah belum dapat terselesaikan.

Pasal 3 memberikan ruang lingkup tugas yang sangat luas kepada Komisi, karena bukan saja harus melakukan pemantauan, penilaian dan pengawasan personil saat menjalankan dinas namun juga saat personil

berada di lingkungan masyarakat atau sedang menjalankan fungsi pribadinya. Luasnya tugas komisi berbanding terbalik dengan sumber daya manusia yang dimilikinya. Dengan hanya sembilan komisioner, Komisi praktisi dibebani tugas selama 24 jam memantau, menilai dan mengawasi personil Kejaksaan. Tugas ini semakin berat karena selain keterbatasan sumber daya manusia, komisi juga menghadapi kendala besarnya jumlah personil Kejaksaan dan kendala geografis mengingat luasnya wilayah kerja Kejaksaan yang meliputi seluruh Indonesia.

Untuk mengatasi kendala dalam pelaksanaan tugas pemantauan, penilaian dan pengawasan sebagaimana disebut diatas, maka Komisi dapat menjalankan kemitraan strategis dengan elemen-elemen masyarakat. Kemitraan strategis dapat dilakukan dengan kalangan akademisi maupun dari kalangan lembaga non pemerintah, yang memiliki kapasitas dan kapabilitas serta kepentingan untuk mewujudkan institusi Kejaksaan yang memiliki personil-personil berintegritas dan profesional.

Untuk mewujudkan kemitraan strategis ini diperlukan perluasan jaringan (*networking*). Jaringan yang ada saat ini, yaitu adanya kemitraan dengan beberapa universitas, masih terlalu kecil dan belum cukup untuk menjangkau seluruh wilayah Indonesia. Dengan diperluasnya kemitraan strategis maka komisi dapat hadir di lebih banyak wilayah melalui representasi mitra-mitranya. Namun ,perlu diperhatikan juga bahwa dengan keterbatasan anggaran maka pilihan kemitraan menjadi terbatas. Komisi pada saat ini belum mampu menanggung biaya operasional mitra-mitranya sehingga diharapkan mitra dapat membiayai operasinya sendiri. Hal ini tentu mengurangi antusiasme mitra-mitra potensial mengingat anggaran operasi sering menjadi kendala kegiatan.

Pasal 3 tidak hanya berhenti dengan memberikan tugas kepada komisi kejaksaan terkait dengan aspek sumber daya manusia Kejaksaan (*lingkup tugas pertama*), namun masih menambah tugas-tugas lain, yaitu melakukan pemantauan, penilaian dan pengawasan kondisi organisasi

Kejaksaan (*lingkup tugas kedua*). Hal ini tidak mudah karena beberapa faktor, selain keterbatasan komisioner, diantaranya adalah rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi Kejaksaan. Hal ini nampak dari hasil jajak pendapat yang dilakukan oleh Harian Kompas pada Januari 2015, yang menunjukkan hasil bahwa dari 100 (seratus) responden yang ditanya tingkat kepercayaannya terhadap lembaga-lembaga penegak hukum, hanya 3 (tiga) responden yang percaya pada Kejaksaan. Kepolisian RI yang melakukan banyak tindakan kontroversial di mata masyarakat, seperti adanya dugaan kriminalisasi terhadap pegiat-pegiat anti korupsi, melindungi rekan-rekan satu korps yang diduga menumpuk harta kekayaan secara tidak sah atau lebih dikenal dengan “rekening gendut,” justru lebih banyak mendapat kepercayaan responden, yaitu 12 (dua belas) responden menyatakan masih percaya kepada polisi. Ditempat tertinggi yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dipercaya 67 (enam puluh tujuh) responden. Rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat dapat dijadikan salah satu indikator kurang bagus kondisi organisasi. Komisi berkewajiban untuk berkoordinasi dengan Jaksa Agung dan pimpinan Kejaksaan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan buruknya kondisi organisasi serta merekomendasikan tindakan-tindakan segera (*quick wins*), maupun tindakan-tindakan jangka menengah dan jangka panjang untuk menyehatkan organisasi Kejaksaan dan memulihkan kepercayaan masyarakat.

Lingkup tugas komisi berikutnya, adalah melakukan pemantauan, penilaian dan pengawasan terkait operasional Kejaksaan atau disebut sebagai tata kerja (*lingkup tugas ketiga*). Komisi menghadapi tantangan berbeda dibandingkan dengan tugas-tugas yang lain. Tantangan Komisi disini adalah tantangan internal dan eksternal. Tantangan internal adalah ego sektoral antar unit; adanya kepentingan-kepentingan terselubung (*vested interest*) para personil atau pengambil keputusan dan kurangnya kapasitas dan kapabilitas para personil².

² Mantan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus Marwan Effendy dalam suatu

Kejaksaan memiliki Badan Pendidikan dan Latihan (Badiklat) yang dipimpin oleh seorang pejabat setingkat Jaksa Agung Muda (Eselon I) dan memiliki unit kerja dibawah Jaksa Agung Muda Pembinaan yaitu Pusat Penelitian dan Pengembangan. Kerjasama kedua unit tersebut, seharusnya bisa memetakan kebutuhan-kebutuhan riil Kejaksaan. Sehingga dapat diprogramkan rekrutmen serta pendidikan dan pelatihan yang memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut. Jaksa dan pegawai kejaksaan dapat direkrut dengan metode-metode tertentu, untuk memenuhi kebutuhan personil yang memiliki kapasitas dan kapabilitas operasi, baik sendiri maupun berkoordinasi dengan unit-unit lain secara internal (antar unit) dan secara eksternal (antar instansi maupun antar yurisdiksi).

Sedangkan, tantangan eksternal adalah kurangnya koordinasi antar lembaga penegak hukum dan instansi-instansi terkait penegakan hukum, sehingga menyulitkan Kejaksaan menjalankan operasinya secara optimal. Tantangan eksternal lainnya, adalah kurangnya jaksa yang memiliki kemampuan dalam melaksanakan operasi-operasi lintas yurisdiksi. Diperlukan jaksa-jaksa dengan kualifikasi khusus untuk melaksanakan tugas-tugas seperti itu namun kapasitas dan kapabilitas jaksa masih terbatas.

Selanjutnya, lingkup tugas Komisi yang terakhir (*lingkup tugas*

briefing internal dengan satuan khusus anti korupsi yang penulis hadiri selaku jaksa penyidik pada Satuan Khusus tersebut mengemukakan satu masalah penanganan perkara terkait koordinasi antara Kantor Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus dan Kantor Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum. Perkara yang disebut Marwan adalah perkara pemeriksaan keberatan pajak Gayus Tambunan. Pihak Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus berpendapat bahwa perkara Gayus harus ditangani menggunakan jalur pidana khusus karena Gayus adalah pegawai negeri sipil (PNS) yang menyalah gunakan kewenangannya selaku pemeriksa keberatan pajak (melakukan perbuatan melawan hukum) sehingga menimbulkan kerugian bagi negara (pajak yang seharusnya diterima oleh negara tidak masuk ke kas negara karena Gayus menerima keberatan wajib pajak tanpa dasar-dasar yang sah).

Pihak Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum menolak melakukan penyerahan perkara kepada pihak Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus dan memilih menggunakan skema tindak pidana umum terhadap Gayus yang ancaman hukumannya lebih ringan daripada skema tindak pidana khusus dan juga tidak ada penyitaan harta benda Gayus yang diduga merupakan hasil tindak pidananya.

ke empat) adalah penanganan terkait dengan sarana dan prasarana. Tantangan yang dihadapi Komisi adalah kurang memadainya sarana dan prasarana Kejaksaan, baik untuk kepentingan yustisi operasional maupun untuk kepentingan administrasi. Ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai, sedikit banyak akan mempengaruhi kinerja jaksa dan pegawai kejaksaan, dan pada gilirannya akan berimbas pada efektivitas dan efisiensi operasi personil. Sebagai contoh, adalah penanganan barang bukti. Walaupun disetiap Kejaksaan Negeri terdapat ruang barang bukti dan ada petugas yang bertanggung jawab, namun pada kenyataannya banyak jaksa yang tidak menggunakan ruang barang bukti. Alasannya, karena dinilai tidak praktis dan tidak memadai jika barang buktinya berukuran besar.

Jaksa terbiasa menyimpan barang bukti di ruangnya untuk kemudahan akses, sedangkan petugas barang bukti mengerjakan pekerjaan lain yang tidak terkait tugasnya, misalnya pengawalan tahanan. Sarana penyimpanan barang bukti yang tidak memadai dapat berdampak pada integritas barang bukti itu sendiri, misalnya barang bukti bisa berkurang, rusak, diganti dengan barang lain atau bahkan hilang. Pengangkutan barang bukti ke persidangan juga menjadi kendala, karena jaksa dibebani beban berlipat ganda, bukan hanya harus melakukan manajemen penanganan perkara di pengadilan; mengatur atau mengkoordinasikan kehadiran saksi, ahli dan terdakwa tetapi juga menangani sendiri pergerakan barang bukti dari kantor Kejaksaan ke ruang sidang dan membawanya kembali ke kantor Kejaksaan.

Wewenang Komisi Kejaksaan

Analisis diatas memberikan gambaran betapa luasnya tugas Komisi dan betapa banyaknya lingkup yang harus ditangani beserta kerumitannya masing-masing, namun di sisi lain kewenangan yang diberikan oleh Perpres 18/2011 sangat terbatas. Kewenangan yang diatur didalam Perpres, sebagian besar hanya terkait dengan tugas pengawasan- dan itupun hanya diberikan secara *limitative*. Komisi tidak dapat melakukan

tindakan tindakan korektif ataupun represif. Komisi sangat terbelenggu dengan pembatasan-pembatasan dalam penugasannya sehingga tidak dapat mencapai hasil optimal jika harus turun ke lapangan. Untuk lebih jelasnya, berikut kutipan dari Pasal 4:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Komisi Kejaksaan berwenang:

- a. Menerima dan menindak lanjuti laporan atau pengaduan masyarakat tentang kinerja dan perilaku Jaksa dan/atau pegawai kejaksaan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. Meneruskan laporan atau pengaduan masyarakat kepada Jaksa Agung untuk ditindak lanjuti oleh aparat pengawas internal Kejaksaan;
- c. Meminta tindak lanjut pemeriksaan dari Jaksa Agung terkait laporan masyarakat tentang kinerja dan perilaku Jaksa dan/atau pegawai Kejaksaan;
- d. Melakukan pemeriksaan ulang atau pemeriksaan tambahan atas pemeriksaan yang telah dilakukan oleh aparat pengawas internal Kejaksaan;
- e. Mengambil alih pemeriksaan yang telah dilakukan oleh aparat pengawas internal Kejaksaan; dan
- f. Mengusulkan pembentukan Majelis Kode Perilaku Jaksa

Pasal 4 huruf a dan huruf b menunjukkan kontradiksi pelaksanaan wewenang komisi. Pada huruf a, Perpres memberikan wewenang kepada komisi untuk melakukan tindak lanjut atas laporan atau pengaduan masyarakat, namun ternyata yang dimaksud dengan “tindak lanjut,” adalah tidak lebih dari tindakan meneruskan laporan atau pengaduan itu ke aparat pengawasan internal Kejaksaan untuk ditangani. Artinya, wewenang komisi direduksi oleh Perpres hanya menjadi sekadar tempat penampungan laporan atau aduan masyarakat dan tidak dapat mengambil tindakan yang perlu atau menentukan metode atau mekanisme apa yang akan dipakai dalam menindak lanjuti laporan atau pengaduan masyarakat. Jadi secara faktual, Komisi hanya menjadi semacam perpanjangan tangan (ekstensi) atau instrumen pelengkap (suplemen) dari aparat internal

pengawasan.

Hal tersebut, tentu bertentangan dengan hakekat Komisi Kejaksaan sebagai lembaga non struktural yang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bersifat mandiri. Kemandirian komisi tidak terlihat, karena hanya bisa menindaklanjuti laporan atau pengaduan masyarakat **dengan cara** meneruskannya, dan itupun tidak dapat secara langsung ke aparat internal pengawasan Kejaksaan, karena Perpres mengharuskan laporan atau pengaduan tersebut melalui Jaksa Agung terlebih dahulu. Rantai penyampaian laporan atau pengaduan yang panjang ini, (masyarakat – Komisi Kejaksaan – Jaksa Agung – aparat pengawasan internal Kejaksaan) sangat tidak efisien dan berpotensi untuk menjadi tidak efektif. Sangat tidak efisien, karena Jaksa Agung memiliki beban kerja yang berat dan bukan hanya menangani pengaduan dari masyarakat. Memang bukan Jaksa Agung sendiri atau staf di Kantor Jaksa Agung yang menangani perkara tersebut, namun ada serangkaian proses dan prosedur birokrasi yang harus dilewati, sebelum sampai ditangan aparat pengawasan internal Kejaksaan. Proses dan prosedur tersebut, memakan waktu tidak sedikit, tergantung seberapa cepatnya Jaksa Agung mendisposisi penerusan laporan atau pengaduan ke bidang Pengawasan dan seberapa cepat pula staf Jaksa Agung menyelesaikan proses administrasi penerusan laporannya itu. Mengingat tingkat kesibukan dan skala prioritas bagi seluruh hal yang masuk ke lingkup Jaksa Agung, maka proses dari Kantor Jaksa Agung untuk dikirim ke Bidang Pengawasan akan memakan waktu lama. Akibatnya, pelapor tidak bisa mendapatkan kepastian kapan laporan atau pengaduannya, akan ditangani oleh aparat internal pengawasan Kejaksaan. Rangkaian proses dan prosedur ini membuat penanganan laporan atau pengaduan menjadi tidak efisien.

Rantai pelaporan atau pengaduan masyarakat yang diciptakan Perpres 18/2011 justru melemahkan posisi Komisi, dan bukannya menguatkannya. Masyarakat akan lebih memilih langsung melapor atau mengadu kepada aparat pengawasan internal Kejaksaan daripada ke Komisi Kejaksaan,

karena jika langsung melapor kepada bagian pengawasan, maka laporannya langsung ditangani. Prosesnya lebih singkat karena tidak perlu melalui Komisi Kejaksaan dan tidak perlu melalui Jaksa Agung. Terlebih lagi bagi masyarakat di daerah. Masyarakat di daerah tentunya akan lebih memilih laporan langsung ke bagian pengawasan, karena jika melalui Komisi maka rantainya akan menjadi lebih panjang. Yaitu : pertama laporan atau aduan masuk ke Komisi; kedua, diteruskan ke Jaksa Agung; ketiga, staf Jaksa Agung menangani administrasi penerusan laporan atau pengaduan setelah ada disposisi dari Jaksa Agung; keempat, diteruskan ke Bagian Pengawasan; kelima Bagian Pengawasan akan mempertimbangkan apakah laporan ditangani atau diteruskan lagi ke bagian Pengawasan di Kejaksaan Tinggi di daerah pelapor. Jika diteruskan, berarti ada enam proses (yaitu penerusan perkara ke Kejaksaan Tinggi setempat). Sedangkan jika pelapor daerah melaporkan langsung ke Kejaksaan Tinggi setempat maka laporan atau pengaduan itu dapat segera ditangani. Karena hanya satu rantai yaitu: pelapor-Kejaksaan Tinggi.

Selain panjangnya rantai pelaporan dan dimungkinkannya mekanisme pelaporan langsung dari masyarakat ke aparat internal yang membuat wewenang komisi praktis mubazir, adalah tidak adanya batas waktu penanganan atau penerusan oleh Jaksa Agung. Pasal 5 ayat 2 huruf a membatasi waktu pemeriksaan oleh aparat pengawas internal Kejaksaan yaitu maksimum 3 (tiga) bulan sejak laporan itu ditangani. Namun, tidak ada batas waktu bagi Jaksa Agung untuk meneruskan laporan atau pengaduan yang disampaikan masyarakat melalui komisi. Hal ini menimbulkan dua masalah.

Masalah pertama: Jaksa Agung bisa tidak meneruskan laporan tersebut kepada aparat pengawas internal tanpa adanya sanksi atau konsekuensi apapun. Jika laporan atau pengaduan tersebut tidak ditindak lanjuti (di *peti es* kan), wewenang paling jauh yang dimiliki oleh Komisi hanyalah meminta keterangan dari Jaksa Agung atau mendorong tindak lanjut laporan atau pengaduan oleh Jaksa Agung. Seandainya, Jaksa Agung

tidak menindak lanjuti atau tidak memberikan keterangan maka secara eksplisit tidak ada instrumen yang dimiliki oleh Komisi untuk menekan Jaksa Agung untuk menindak lanjuti laporan atau pengaduan tersebut. Secara implisit Komisi Kejaksaan harus menempuh jalan memutar untuk menekan Jaksa Agung jika ada laporan atau pengaduan yang di *peti es* kan.

Merujuk kepada Pasal 2 ayat (2) yang berbunyi “Komisi Kejaksaan berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden,” maka komisi dapat melaporkan keengganan Jaksa Agung kepada Presiden, yang merupakan atasan komisi dan yang berwenang meminta pertanggung jawaban komisi. Selain menjadi atasan komisi, Presiden juga merupakan atasan Jaksa Agung karena Jaksa Agung pun berada dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam posisinya sebagai atasan Jaksa Agung, tentu Presiden berwenang untuk meminta tanggung jawab Jaksa Agung terkait lambanya atau tidak berjalannya proses pelaporan atau pengaduan.

Masalah kedua: Jaksa Agung dapat melakukan penyaringan (*filter*) atas laporan atau pengaduan masyarakat yang diteruskan oleh Komisi. Sehingga, hanya laporan atau pengaduan yang tidak memiliki potensi menyulitkan Jaksa Agung dikemudian hari yang diteruskan ke aparat pengawasan internal. Hal ini, tentu menimbulkan diskriminasi karena Jaksa Agung dapat bertindak secara tidak obyektif dalam meneruskan suatu perkara. Jika hal ini terjadi, komisi tidak dapat melakukan apa-apa selain menggunakan “jalur Presiden” sebagaimana telah disebutkan diatas untuk membuat laporan dan pengaduan ini diterima dan diperiksa oleh aparat pengawas internal.

Pasal 5 ayat (1) huruf a dan b memberikan wewenang kepada komisi untuk melakukan dua jenis pemeriksaan, yaitu pemeriksaan ulang dan pemeriksaan tambahan jika terjadi hal-hal berikut:

1. Terdapat bukti atau informasi baru yang belum diklarifikasi dalam pemeriksaan oleh aparat pengawas internal Kejaksaan.
2. Terdapat bukti atau informasi masih memerlukan klarifikasi lebih

lanjut; dan

3. Pemeriksaan yang dilakukan oleh aparat pengawas internal Kejaksaan tidak dikoordinasikan sebelumnya dengan Komisi Kejaksaan

Pasal 5 ayat (2) huruf a dan huruf b memberikan wewenang kepada Komisi untuk mengambil alih pemeriksaan dari aparat pengawas internal karena empat hal yaitu:

1. Jika aparat pengawas internal tidak menunjukkan kesungguhan dalam menjalankan tugasnya;
2. Jika aparat pengawas internal tidak menunjukkan kesungguhan dalam menangani laporan atau pengaduan masyarakat;
3. Jika belum ada hasil yang nyata dari penanganan laporan atau pengaduan tersebut walaupun jangka waktu 3 (tiga) bulan telah lewat sejak laporan atau pengaduan tersebut ditangani aparat pengawasan;
4. Jika diduga terjadi kolusi dalam pemeriksaan oleh aparat internal Kejaksaan.

Masalah yang timbul disini adalah belum adanya suatu prosedur yang baku terkait pengambilalihan perkara oleh Komisi. Hingga saat ini belum ada satupun perkara yang diambil alih dari unit pengawasan internal Kejaksaan. Selain itu, tidak semua komisioner memiliki pengetahuan teknis atau pengetahuan yang memadai untuk melakukan prosedur pengambil alihan perkara. Dikhawatirkan pengambil alihan perkara tanpa pengetahuan yang memadai justru tidak membuat perkara tersebut dapat diselesaikan, malah sebaliknya akan memperumit penanganannya.

Imunitas bagi Komisioner

Terkait pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi, ada kekhawatiran para komisioner akan mendapat hambatan -terutama kriminalisasi- terhadap perkataan atau tindakan yang dilakukannya. Hal ini tidak terlepas

dari penetapan dua komisioner Komisi Yudisial (KY) yaitu dengan sangkaan penghinaan terhadap Hakim Sarpin. Hakim Sarpin melaporkan dua komisioner KY, terkait dengan pernyataan publik para komisioner yang menanggapi putusan praperadilan yang ditanganinya, dalam perkara antara Komisaris Jendral Budi Gunawan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Kekhawatiran tersebut disuarakan oleh wakil ketua Komisi Kejaksaan Erna Ratnaningsih, sesaat setelah pelantikan komisioner Kejaksaan RI. Erna menilai perlu ada peraturan yang memberikan imunitas pada para komisioner, ketika mereka menjalankan tugasnya. Hal ini adalah hal yang wajar mengingat proses penyidikan, penuntutan hingga peradilan pidana merupakan proses yang memakan waktu yang lama, rumit, menguras tenaga serta berdampak pada kondisi psikis orang-orang yang menjadi tersangka. Sekarang pertanyaannya adalah jika peraturan terkait imunitas tersebut belum diterbitkan oleh pemerintah lalu apakah kemudian kinerja para komisioner Kejaksaan menjadi terhambat karena terus merasa khawatir akan adanya kriminalisasi? Jawabannya tentu saja tidak karena para komisioner harus menjalankan tugas yang dipercayakan oleh negara untuk meningkatkan kualitas Kejaksaan.

Untuk mengurangi rasa kekhawatiran tersebut, paling tidak ada tiga parameter yang dapat dijadikan komisioner sebagai landasan dalam bekerja, yaitu pidana, kode etik dan tata perilaku komisioner; dan prinsip hukum pidana.

Seorang komisioner Kejaksaan merupakan pejabat negara yang diangkat berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia. Pasal 51 ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana ("KUHP") mengatur: "barang siapa yang melaksanakan perintah jabatan yang diberikan oleh penguasa yang memiliki kewenangan, tidak dipidana." Dengan merujuk kepada pasal ini, tindakan seorang komisioner tidak dapat dipidanakan karena komisioner menjalankan perintah jabatannya, yang dalam hal ini melakukan : pemantauan, penilaian, dan pengawasan. Perintah tersebut diberikan oleh Presiden selaku penguasa yang memiliki

wewenang, sehingga komisioner Kejaksaan memiliki legitimasi dalam bertindak. Dengan merujuk kepada Van Hamel dan Noyon maka pelaksanaan tugas pemantauan, penilaian dan pengawasan sebagaimana disebut diatas merupakan pelaksanaan kewajiban jabatan (*ambtsplicht*) bukan merupakan pelaksanaan hak.³

Kemudian perdebatan dapat saja muncul terkait batasan-batasan tindakan mana yang dapat dikategorikan sebagai kewajiban jabatan dan tindakan mana yang merupakan tindakan pribadi. Untuk menentukan apakah tindakan komisioner masih masuk dalam lingkup tindakan jabatan, maka seseorang dapat merujuk pada Perpres 18/2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia sebagai peraturan payung dan Peraturan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Nomor: PER-01/KK/2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Komisi Kejaksaan sebagai peraturan teknisnya. Jika tindakan yang diperdebatkan diatur dalam peraturan, baik peraturan payung maupun peraturan teknis maka tindakan seorang komisioner tidak dapat dikriminalisasi, karena ia bertindak bukan atas nama pribadi melainkan sebagai seorang pejabat negara.

Parameter ketiga adalah prinsip dalam hukum pidana sendiri yaitu prinsip *ultimum remedium*, yang pada intinya hukum pidana digunakan sebagai “senjata pamungkas”. Artinya, hukum pidana baru digunakan jika instrumen-instrumen hukum lainnya tidak dapat secara efektif menangani perbuatan-perbuatan atau tindakan-tindakan komisioner yang dianggap melanggar. Jadi, adalah keliru jika hukum pidana dibagai sebagai instrumen pertama atau instrumen tunggal untuk menangani tindakan komisioner, karena hal itu justru bertentangan dengan prinsip hukum pidana.

B. Enam Matra Kemitraan Strategis Komisi Kejaksaan dan Kejaksaan RI

Komisi Kejaksaan adalah mitra strategis Kejaksaan Republik

³ Pendapat Van Hamel dan Noyon, lihat Lamintang, P, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya, Bandung, hal.518-519.

Indonesia. Sebagai mitra yang sejajar, hubungan kerja kedua lembaga dapat digambarkan sebagai hubungan koordinasi dan bukan hubungan insubordinasi. Sehingga tidak ada mentalitas “saudara tua” dalam interaksi antara kedua lembaga. Komisi tidak menggurui mitranya dan demikian juga sebaliknya. Jaksa Agung Prasetyo di Istana Negara -seusai pelantikan komisioner Kejaksaan pada 6 Agustus 2015-, menyatakan bahwa Kejaksaan selalu terbuka bagi Komisi dan dengan senang hati memberikan ruang gerak yang seluas-luasnya kepada Komisi untuk bekerja. Pernyataan Jaksa Agung tersebut, merefleksikan adanya keinginan kuat untuk mempercepat reformasi yang masih berjalan lamban di Kejaksaan. Pernyataan ini merupakan awal yang baik bagi kedua belah pihak dan perlu disikapi secara resiprokal oleh Komisi dengan cara yang sama, yaitu terbuka bagi kritik membangun dan saran-saran yang bermanfaat dari Kejaksaan.

Sebagai mitra strategis, Komisi tidak akan mengambil posisi berseberangan dengan Kejaksaan karena jatuh bangunnya Kejaksaan tidak lain adalah jatuh bangunnya Komisi juga. Namun, walaupun Komisi berdiri dalam garis sejajar dengan Kejaksaan, hal ini tidak berarti Komisi akan bersikap permisif jika dalam pemantauan, penilaian dan pengawasan menemukan hal-hal yang bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat maupun tindakan-tindakan yang kurang profesional dari mitranya. Sebagai representasi dari masyarakat, Komisi akan mengambil langkah-langkah dalam batas-batas kewenangannya untuk melakukan upaya koreksi. Bermitra tidak selalu berarti tidak ada perbedaan dan berbeda tidak selalu berarti oposisi.

Kemitraan yang dijalankan Komisi adalah kemitraan yang kritis namun tidak reaktif. Komisi ada untuk bahu membahu dengan Kejaksaan membangun suatu sistem penegakan hukum yang lebih baik. Para komisioner adalah “mereka yang bekerja” bukan “mereka yang hanya mengamati.” Jika terjadi suatu pelanggaran yang dilakukan oleh oknum Jaksa atau Pegawai Kejaksaan maka komisioner tidak serta merta menyalahkan Kejaksaan. Hal itu seperti kata pepatah “*menepuk air*

didulang, terpercik muka sendiri.”

Sebagai mitra strategis, tugas utama Komisi adalah memperbaiki sistem yang sudah ada. Perbaikan sistem memerlukan waktu yang tidak sedikit dan hasilnya tidak bisa langsung terlihat. Jika kemudian diberbagai bidang Kejaksaan masih terlihat banyak masalah, misalnya di bidang penanganan perkara, di bidang SDM terkait dengan perilaku dan kinerja personil Kejaksaan, maka Komisi tidak perlu bersikap reaktif membahas kasus per kasus karena hal itu bukan bagian dari metode kerja yang dikembangkan oleh Komisi saat ini. Komisi seyogyanya melangkah lebih jauh daripada sekadar menjawab pertanyaan “apa kesalahan anda?” Komisi perlu menggali lebih jauh untuk mengetahui “mengapa anda berbuat demikian?”, “Dalam situasi atau konteks apa perbuatan itu terjadi”, “Apa yang bisa kita lakukan agar hal seperti itu tidak terjadi lagi?” dan masih banyak pertanyaan lain yang perlu di jawab.

Memperbaiki sistem juga berarti bahwa bukan hanya pengawasan saja yang mendapat perhatian penuh, karena sistem Kejaksaan tidak hanya terbatas pada pengawasan saja, namun ada bidang non pengawasan yang tidak tersentuh oleh Komisi periode sebelumnya.

Menurut hemat penulis, untuk dapat bekerja secara paripurna, maka Komisi perlu memperhatikan enam matra dalam struktur Kejaksaan, dan bersama-sama meningkatkan kualitas organisasi Kejaksaan di enam matra, yaitu: (i) Kapasitas dan Kapabilitas Sumber Daya Manusia (SDM); (ii) Kesejahteraan personil; (iii) Operasi yang efektif dan efisien; (iv) Dukungan logistik yang memadai; (v) Pengamanan personil dan asset; serta (vi) perbaikan sistem penghargaan dan tindakan disiplin (*reward and punishment*).

Sumber Daya Manusia

Masalah terbesar pada Kejaksaan adalah pengelolaan sumber daya manusianya. Indikator adanya masalah dalam pengelolaan SDM Kejaksaan dapat terlihat dari berbagai sudut. Hingga saat ini, Kejaksaan tidak pernah

lagi menjadi yang terutama diantara para penegak hukum (*primus inter pares*). Berbeda dengan masa-masa ditahun 1950 an hingga 1960 an dimana lembaga Kejaksaan begitu dihormati dan disegani karena dijalankan oleh aparat-aparat yang memiliki integritas tinggi serta memiliki kemampuan teknis dan manajemen yang mumpuni. Pada masa itu, seorang yang direkrut menjadi jaksa atau pegawai kejaksaan adalah berdasarkan kemampuannya (*merit system*) bukan berdasarkan kedekatan (*nepotism*) atau persekongkolan (*collusion*), sehingga keluaran atau outputnya adalah jaksa-jaksa atau pegawai kejaksaan yang professional dan disegani.

Program Pembaruan Kejaksaan sudah ada sejak tahun 2005 dan terbagi kedalam 12 (duabelas) sub program. Tiga sub program diantaranya adalah terkait dengan SDM, yaitu: pembaruan sistem rekrutmen; pembaruan sistem pendidikan dan pelatihan; dan pembaruan sistem pembinaan karier.⁴ Namun kenyataannya setelah 10 tahun berjalan, program-program tersebut belum dapat sepenuhnya terimplementasi. Komisi dan pihak Kejaksaan perlu duduk bersama dan turun ke lapangan untuk mengetahui akar masalahnya mengapa dan apa yang seharusnya (*das sollen*) sebagaimana tertulis dalam sub program-sub program yang tidak terimplementasi di lapangan (*das sein*).

Salah satu tempat yang menjadi titik awal dan juga merupakan tempat yang menjadi pusat gravitasi bagi kegiatan terkait SDM adalah Biro Kepegawaian yang berada dibawah kendali Jaksa Agung Muda Pembinaan. Tempat inilah menjadi pusat kendali rekrutmen. Kualitas Jaksa dan Pegawai Kejaksaan akan sangat ditentukan dari bagaimana kandidat – kandidat direkrut oleh Biro Kepegawaian. Ketika prosedur dan metodenya dilakukan dengan benar dan dengan orientasi “mencari orang yang tepat di posisi yang tepat.” Maka SDM yang direkrut adalah SDM yang memiliki integritas, mumpuni dalam *soft skills* dan *hard skills*. Pada gilirannya SDM Kejaksaan mampu bersaing, beradaptasi, dan menjadi acuan bagi para

⁴ Situs resmi Kejaksaan RI, https://www.kejaksaan.go.id/reformasi_birokrasi.php?section=4, diakses pada 19 Agustus 2015.

penegak hukum lain.

Ada dua faktor besar yang mempengaruhi kapasitas dan kapabilitas seorang personil Kejaksaan. Pertama, adalah pengalaman kerjanya. Dengan jam terbang yang tinggi baik di bidang manajerial, operasi maupun administrasi diberbagai bidang (*tour of duty*) maupun penugasan-penugasan diberbagai wilayah dan tingkat Kejaksaan⁵, serta penempatan diberbagai instansi lain (*tour of area*) maka kapasitas dan kapabilitas personil Kejaksaan akan makin meningkat. Kedua, yang juga tidak kalah pentingnya, adalah pendidikan dan latihan. Melalui program-program pendidikan dan latihan yang tepat guna dan tepat sasaran maka personil Kejaksaan dilengkapi dengan kemampuan teknis baik operasi maupun administrasi; kemampuan manajerial serta kemampuan-kemampuan yang tergolong *soft skills*.

Selain itu, pendidikan dan pelatihan juga merupakan ajang untuk saling bertukar pengalaman di lapangan, sehingga “*best practice*” yaitu cara-cara penanganan masalah atau metode-metode terbaik dapat dijadikan acuan oleh para peserta pendidikan lain. Manfaat berikutnya dari pendidikan dan latihan adalah para personil kejaksaan dapat menjadikannya sebagai ajang pembelajaran atas perkembangan-perkembangan terbaru di lapangan atau dinamika yang terjadi, sehingga pengetahuan dan keterampilan mereka tidak menjadi statis namun dapat terus mengikuti perkembangan masyarakat.

Kejaksaan secara ide menyadari betapa pentingnya pendidikan dan latihan bagi para personil kejaksaan, oleh karena itu Pusat Pendidikan dan Latihan (Pusdiklat) ditingkatkan strukturnya menjadi Badan Diklat (Badiklat) yang dipimpin oleh pejabat setingkat Jaksa Agung Muda. Namun, pola-pola pendidikan lama masih belum sepenuhnya ditinggalkan. Masih belum ada benang merah yang jelas antara rekrutmen, pendidikan,

⁵ Misalnya: Cabang Kejaksaan Negeri; Kejaksaan Negeri; Kejaksaan Tinggi; Kejaksaan Agung; Perwakilan Kejaksaan di Luar Negeri.

karir dan penyesuaian dengan dinamika lapangan yang dihadapi oleh para personil kejaksaan sehari-hari.

Sistem pembinaan karir perlu mendapat perhatian serius. Hingga saat ini, belum ada parameter yang jelas terkait promosi dan mutasi. Banyak kegiatan mutasi dan promosi hanya berlandaskan diskresi pimpinan. Hal ini menjadi riskan karena wewenang diskresi rentan untuk disalahgunakan. Terlebih lagi terkadang diskresi dipengaruhi oleh pengalaman dan pengetahuan personal dan tidak jarang tanpa adanya verifikasi atau cek silang terlebih dahulu. Akan menjadi masalah jika pembinaan karir seseorang lebih didasarkan pada diskresi dan kebijakan, tidak didasarkan pada parameter-parameter obyektif yang bisa diuji. Akibatnya dapat terjadi favoritisme, dimana personil-personil tertentu mendapat keuntungan dalam karirnya karena faktor-faktor diluar profesionalisme.

Ada beberapa langkah yang dapat dilakukan dalam melakukan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Perhatian perlu ditujukan pada dua sektor yang berkaitan langsung dengan SDM, yaitu Kantor Jaksa Agung Muda Pembinaan, khususnya Biro Kepegawaian dan Badan Pendidikan dan Latihan Kejaksaan RI. Sebagaimana dokter melakukan observasi terhadap pasien sebelum memberikan diagnosis dan menentukan metode serta obat apa yang cocok diberikan, maka pendekatan serupa dapat di aplikasikan pada Biro Kepegawaian dan Badan Pendidikan dan Latihan. Pada kedua unit kerja tersebut perlu dilakukan *diagnostic assessment*, yaitu dilakukan penilaian kinerja dan organisasi untuk mengidentifikasi secara akurat masalah-masalah apa saja yang ada.

Setelah masalah-masalah tersebut dapat diidentifikasi, selanjutnya perlu dilakukan analisis tentang apa yang menimbulkan masalah SDM pada Kejaksaan; siapa atau faktor apa yang menjadi kontributor masalah-masalah tersebut; konteks atau dalam situasi apa masalah-masalah tersebut muncul, bagaimana reaksi formal otoritas Kejaksaan menangani masalah tersebut dan bagaimana personil kejaksaan selaku pihak yang

terkait langsung atau terdampak dari masalah dan reaksi formal otoritas mengatasi masalah-masalah tersebut.⁶

Setelah tahap identifikasi dan analisis selesai dilaksanakan, perlu ditentukan skala prioritas. Skala prioritas diperlukan, agar pekerjaan dapat menjadi terfokus dan dilakukan berdasarkan prinsip "*first thing first*", dimana pekerjaan dilakukan secara sistematis dimulai dari yang perlu penanganan segera sampai pada pekerjaan yang dapat dikerjakan kemudian.

Setelah skala prioritas selesai disusun, langkah selanjutnya adalah membuat semacam peta jalan (*roadmap*). Peta jalan ini adalah rencana kerja yang dibuat berdasarkan situasi riil dilapangan dan mengacu pada target-target visioner. Peta jalan ini diperlukan untuk navigasi dan alat kontrol baik bagi Komisi maupun pada Kejaksaan. Selain itu, peta jalan diperlukan untuk mengetahui seberapa jauh kemajuan program-program yang telah dijalankan serta untuk memastikan apakah kegiatan-kegiatan tersebut sudah dilakukan secara benar, efektif dan efisien. Dengan peta jalan dapat diketahui apakah semua kegiatan sudah berada di jalur yang tepat. Ada beberapa produk dari peta jalan misalnya adanya operasionalisasi dari kode etik (*ethical code*); operasionalisasi tata perilaku (*code of conduct*); operasionalisasi dari program dan metode rekrutmen, pendidikan dan pelatihan serta penjenjangan karir.

Selama program di Biro Kepegawaian dan Badan Diklat berjalan, Komisi secara simultan dapat menjalankan beberapa fungsi yang merupakan tugas dan tanggung jawabnya yaitu melakukan pemantauan (*monitoring*) atas jalannya kegiatan pengelolaan sumber daya manusia di kedua unit kerja tersebut. Namun tidak hanya pemantauan namun juga

⁶ Cara personil kejaksaan menangani masalah dapat menggunakan metode-metode yang bersifat positif yaitu menggunakan cara-cara normatif atau saluran-saluran yang formal, namun juga dapat menggunakan metode-metode yang bersifat negatif yaitu cara-cara yang bertentangan dengan aturan-aturan formal dan atau melanggar nilai-nilai yang berlaku dimasyarakat.

melakukan penilaian (*assessment*). Jika terjadi penyimpangan dalam proses tersebut, maka Komisi Kejaksaan akan menjalankan fungsinya yang ketiga yaitu fungsi pengawasan, dimana salah satu wewenangnya adalah memberikan rekomendasi sanksi disiplin mulai dari tingkat ringan hingga tingkat berat berupa pemberhentian tidak dengan hormat. Selain itu, tidak tertutup kemungkinan diberikan rekomendasi agar personil yang melanggar bertindak secara pidana karena telah menyalahgunakan kewenangannya untuk kepentingan dirinya sendiri atau orang lain dengan cara-cara merugikan negara atau masyarakat.

Walaupun ada kesan bahwa Perpres 18/2011 tidak cukup kuat memberikan kekuatan pada Komisi untuk memastikan bahwa rekomendasinya dapat diindahkan oleh Kejaksaan, namun Komisi dapat melakukan re-interpretasi atas wewenang ini melalui pendekatan yang lebih agresif. Konteks “agresif” disini adalah Komisi tidak akan menempatkan dirinya sebagai “tukang pos” antara pelapor dan bagian pengawasan internal Kejaksaan yang tidak memiliki daya dalam proses pengawasan di Kejaksaan. Presiden berkepentingan menjalankan program politiknya, yaitu Nawacita, yang salah satunya adalah mengembalikan kewibawaan hukum. Terkait dengan program politik tersebut Presiden dapat memperhatikan laporan Komisi mengenai kinerja dan perilaku personil Kejaksaan yang memberikan hambatan serius pada pelaksanaan Nawacita.

Kesejahteraan

Seiring dengan mulai bergerakinya roda reformasi diberbagai sektor pemerintahan maka paradigma lama terkait pemenuhan kesejahteraan mulai ditinggalkan. Dimasa lalu pegawai negeri ditekankan untuk memberikan yang terbaik bagi negara. Pemerintah mendoktrin para pegawainya bahwa inti dari bekerja untuk bangsa dan negara adalah pengabdian. Secara filosofis hal tersebut tidak keliru, namun secara praktis pengabdian baru efektif jika ditunjang dengan tingkat kesejahteraan

yang memadai. Di masa lalu, gaji, tunjangan, dan remunerasi lain, bagi seorang yang bekerja untuk negara masih sangat terbatas. Selain karena kemampuan keuangan negara, praktek-praktek korupsi merajalela disemua lini. Penghasilan resmi seorang pegawai negeri yang sudah tidak cukup, menjadi lebih sedikit lagi karena terpotong oleh praktek-praktek korup dilingkungan tempat kerjanya, yang dimulai dari rekrutmen hingga jenjang karir. Kebutuhan riil seperti biaya pendidikan anak, kesehatan, sandang, pangan, papan dan lain-lain tidak dapat terpenuhi dengan penghasilan yang minim. Jalan keluar yang sering diambil oleh para pegawai negeri untuk menutupi kekurangan tersebut adalah dengan cara menyalahgunakan wewenangnya (*abuse of power*) dan jabatannya (*abuse of office*) atau melakukan kegiatan-kegiatan pemenuhan ekonomi yang bukan merupakan bagian dari deskripsi kerjanya dan dilakukan pada jam-jam kantor. Akibatnya, wewenang, jabatan dan waktu serta tempat kerja digunakan untuk kegiatan-kegiatan pemenuhan ekonomi bukan untuk kegiatan pelayanan masyarakat.

Alih-alih menjadi penegak hukum beberapa oknum penegak hukum menjadi “pedagang hukum.” Hal inilah kemudian menimbulkan masalah dilapangan dan memaksa Presiden untuk memberikan peringatan kepada seluruh penegak hukum saat menjadi inspektur upacara pada Hari Bakti Adhyaksa tanggal 22 Juli 2015 di Kompleks Kejaksaan Agung RI. Presiden meminta agar penegak hukum tidak lagi menjadikan para kepala daerah menjadi seperti “ATM (Anjungan Tunai Mandiri) berjalan.” Maksudnya, tidak lain agar para penegak hukum, termasuk juga didalamnya para personil Kejaksaan, tidak melakukan tindakan-tindakan penyalahgunaan wewenang dan jabatan untuk kepentingan memperkaya diri sendiri atau orang lain, seperti memeras para kepala daerah. Presiden khawatir, jika wewenang penindakan yuridis disalahgunakan, maka para pengambil keputusan dan pembuat kebijakan akan takut melakukan langkah-langkah strategis terutama dalam penggunaan anggaran untuk mempercepat pembangunan ekonomi.

Para personil Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah melalui proses seleksi yang ketat, mendapat pendidikan dan pelatihan yang diperlukan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, namun hal ini saja belum cukup. KPK memiliki anggaran yang memadai untuk menjamin kesejahteraan personilnya paling tidak sampai pada titik dimana personilnya tidak perlu mengandalkan penghasilan tambahan guna memenuhi kebutuhan hidup mereka. Hal yang sama perlu dilakukan untuk personil-personil Kejaksaan sehingga mereka dapat fokus bekerja dan tidak menyalahgunakan wewenang serta jabatannya.

Operasi

Kejaksaan memiliki pola dan jangkauan operasi yang luas dan rumit. Tidak seperti KPK yang hanya terfokus pada korupsi, Kejaksaan beroperasi di multi bidang. Di bidang Tindak Pidana khusus, selain korupsi, Kejaksaan juga menangani pelanggaran hak azasi manusia yang berat (HAM berat). Di bidang tindak Pidana Umum Kejaksaan adalah pengendali perkara (*dominus litis*). Semua tindak pidana umum, bermuara pada Kejaksaan, siapapun penyidikanya. Tanpa Kejaksaan, tidak ada perkara yang dapat diteruskan ke pengadilan. Di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, Kejaksaan hadir mewakili kepentingan negara didalam dan diluar pengadilan serta mewakili kepentingan masyarakat. Dengan demikian, jangkauan Kejaksaan lebih luas dari semua instansi penegak hukum lainnya dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Kejaksaan memiliki representasi disetiap tingkatan mulai dari penyidikan (melalui Tindak Pidana Khusus); penuntutan dan eksekusi (melalui Tindak Pidana Khusus dan Tindak Pidana Umum). Selain itu, Kejaksaan memiliki sarana-sarana pendukung operasi seperti Intelijen; Pusat Pemulihan Aset; dan Biro Hukum (dalam hal bantuan hukum timbal balik atau *Mutual Legal Assistance*).

Sering kali operasi bersifat lintas unit, artinya unit-unit kerja terkait akan memerlukan bantuan dan kerjasama dengan unit lain. Masalah

yang ada sekarang adalah unit-unit kerja pada umumnya masih berpikir sektoral dan bertindak independen. Padahal untuk dapat bekerja secara efektif dan efisien unit-unit ini perlu terintegrasi dan memiliki komando yang fleksibel dengan menyesuaikan kebutuhan lapangan. Sehingga dapat saja dalam suatu operasi, komando berasal dari Tindak Pidana Khusus dan elemen-elemen operasinya berasal dari unit lain seperti Intelijen, Pusat Pemulihan Aset, Biro Hukum dan Perdata dan Tata Usaha Negara.

Hambatan-hambatan dalam bekerja sebagai unit yang terintegrasi perlu dihilangkan. Unit-unit Kejaksaan mungkin ada baiknya mengamati dan meniru cara kerja alam, seperti cara kelompok singa atau kelompok serigala dalam berburu. Kelompok-kelompok pemburu itu bekerja dengan tingkat koordinasi yang tinggi dan mengesampingkan kepentingan-kepentingan pribadi untuk mendapatkan hasil yang lebih besar dan dapat dinikmati bersama.

Logistik

Jika diterjemahkan kedalam ruang lingkup, tugas pokok dan fungsi Komisi, maka logistik yang dimaksud adalah sarana dan prasarana. Tugas komisi disini adalah melakukan pemantauan dan penilaian ketercukupan logistik untuk mendukung kegiatan-kegiatan operasional, administrasi dan manajerial. Logistik berperan besar dalam menunjang suksesnya suatu operasi. Logistik juga berperan besar untuk efektifitas administrasi perkantoran. Selain itu, tanpa logistik yang memadai maka fungsi-fungsi manajerial dari pimpinan unit kerja akan terhambat.

Pengamanan

Setiap pekerjaan memiliki risiko. Personil Kejaksaan juga memiliki risiko dalam menjalankan tugasnya seperti Jaksa Ferry Silalahi yang ditembak mati oleh kelompok teroris di Palu Sulawesi Tengah beberapa tahun yang lalu. Masih banyak yang perlu dibenahi oleh Kejaksaan dalam manajemen risiko. Belum ada usaha serius untuk melindungi Kejaksaan dan sumber daya manusianya beserta aset-asetnya. Karena Kejaksaan beroperasi

di multi sektor maka ada multi risiko yang harus dihadapi. Misalnya, Kejaksaan perlu mewaspadai fenomena “serangan balik koruptor” yang bukan saja terjadi dipengadilan, namun perlu juga diwaspadai di bidang-bidang lain seperti gangguan terhadap keamanan personil Kejaksaan atau ancaman terhadap keselamatan mereka. Banyak personil Kejaksaan yang bertugas terpecah konsentrasinya antara menjalankan tugas dengan melakukan perlindungan terhadap diri dan keluarganya. Jika kesejahteraan terpenuhi namun keamanan tidak terjamin, maka pekerjaan Kejaksaan tidak akan optimal.

Penghargaan dan Hukuman

Adagium “*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*” berlaku dimana ada pemegang kekuasaan. Dalam konteks ini, personil Kejaksaan memiliki kekuasaan yang besar dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Tanpa pengawasan yang baik, maka kekuasaan personil Kejaksaan berpotensi menjadi berjalan tanpa kontrol. Itulah sebabnya, mengapa sektor pengawasan menjadi salah satu “*core business*” Komisi. Namun, perlu diingat bahwa adalah keliru dengan mengidentikkan Komisi Kejaksaan dengan pengawasan semata dan mengidentikkan pengawasan dengan penghukuman. Selain pengawasan, perlu adanya penghargaan bagi para personil Kejaksaan yang berprestasi. Kedua hal ini perlu diseimbangkan oleh Komisi Kejaksaan.

III. PENUTUP

Peraturan Presiden Nomor 18 tahun 2011 memberikan beban tugas yang sangat berat bagi Komisi Kejaksaan. Tugas Komisi karena bukan hanya harus memantau, menilai dan mengawasi perilaku dan kinerja 24 ribu Jaksa dan pegawai Kejaksaan didalam kedinasan, namun juga diluar kedinasan atau ketika mereka berada didalam kehidupan pribadinya ditengah-tengah masyarakat.

Komisi memiliki wewenang yang bersifat terbatas, artinya hasil keluaran (*output*) dari pelaksanaan wewenang itu tergantung dari pihak lain. Wewenang yang dimaksud adalah wewenang melakukan tindakan disiplin terhadap personil Kejaksaan yang melanggar. Ketika Komisi memandang tidak ada kemajuan yang berarti dalam penanganan suatu perkara oleh unit pengawasan internal Kejaksaan maka Komisi diberi wewenang oleh Perpres 18/2011 untuk mengambil alih perkara atau melakukan pemeriksaan tambahan. Namun kewenangan tersebut belum pernah digunakan hingga pada saat ini karena selain keterbatasan pengetahuan teknis terkait prosedur pemeriksaan juga rekomendasi yang diberikan tidak serta merta dapat dijalankan, tergantung kepada Jaksa Agung selaku penerima rekomendasi. Untuk itu, Komisi perlu melakukan reinterpretasi wewenang ini, dengan memposisikan diri pada posisi yang lebih agresif. Posisi yang agresif dilakukan dengan menagih rekomendasi dan melakukan langkah lanjutan jika rekomendasi tersebut diabaikan, misalnya melaporkan pada Presiden selaku pemberi mandat Komisi.

Jika melihat tidak sinkronnya antara apa yang menjadi (*das sollen*) dan apa yang sesungguhnya (*das sein*), maka banyak kemungkinan yang dapat berkontribusi sebagai penyebabnya. Misalnya: Program-program yang telah dibuat tidak merefleksikan kebutuhan lapangan sehingga ada keengganan untuk menjalankannya; pelaksana lapangan tidak dapat melaksanakannya karena adanya faktor-faktor penghambat, misalnya adanya peraturan yang tidak progresif; adanya kebijakan-kebijakan berdasarkan kepentingan-kepentingan tertentu (*vested interest*).

Oleh karena itu, Komisi periode ini akan melakukan program-program yang akan mereposisi organisasi Kejaksaan secara internal, dengan harapan secara normatif dapat terlaksana. Komisi tidak akan sibuk dengan membuat program-program dan tidak membatasi aktivitasnya hanya sekadar pengawas saja. Komisi akan menjadi jembatan antara program-program reformasi dan pembaruan dengan situasi riil di lapangan. Komisi juga akan melangkah lebih jauh yaitu melakukan pengawasan,

pemantauan dan penilaian di bidang-bidang non pengawasan. Yaitu dalam enam matra yaitu (i) Kapasitas dan Kapabilitas Sumber Daya Manusia (SDM); (ii) Kesejahteraan personil; (iii) Operasi yang efektif dan efisien; (iv) Dukungan logistik yang memadai; (v) Pengamanan personil dan asset; serta (vi) perbaikan sistem penghargaan dan tindakan disiplin (*reward and punishment*), juga akan mendapat perhatian secara proporsional. Dengan demikian program reformasi di Kejaksaan dapat berjalan seimbang dan Komisi dapat bersinergi dengan Kejaksaan sebagai mitra strategis untuk mewujudkan percepatan reformasi dan pembaruan Kejaksaan yang sudah berjalan 10 tahun hingga saat ini.

DAFTAR PUSTAKA

Lamintang, P, Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia, Citra Aditya, Bandung

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia

Undang-undang Nomor 38 Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

<https://www.kejaksaan.go.id>

Manajemen Pengawasan Sebagai Sarana Peningkatan Disiplin, Integritas dan Profesionalisme di Kejaksaan Republik Indonesia

M. Jasman Panjaitan

Plt. Jaksa Agung Muda Pengawasan
Kejaksaan Republik Indonesia, Jakarta

Abstrak

Institusi Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegakan hukum, terus berupaya agar penegakan hukum yang dilakukan mencerminkan kepastian hukum, kemanfaatan dan bermuara pada rasa keadilan. Dan untuk dapat mencapai hal tersebut, seluruh insan Adhyaksa dituntut untuk selalu menjaga disiplin, integritas pribadi dan profesionalitasnya. Tulisan ini akan membahas bagaimana manajemen pengawasan di Kejaksaan dilakukan dan diarahkan pada tercapainya visi misi Kejaksaan.

Kata Kunci : Kejaksaan, Pengawasan Melekat, Pengawasan Fungsional

Abstract

The Indonesia Attorney as one law enforcement agency, continues to work for law enforcement that reflected the legal certainty, utility and leads to a sense of justice. And to achieve this, all "Insan Adhyaksa", required to always maintain their discipline, their personal integrity and their professionalism. This paper will discuss how the Attorney control their apparatus and directed at achieving the vision and mission of the Indonesia Attorney.

Keywords: Attorney, Embedded Control, Monitoring Functional

I. PENDAHULUAN

The law perverted! And the police powers of the state perverted along with it ! The law, I say, not only turned from its proper purpose but made to follow an entirely contrary purpose! The law become the weapon of every kind of greed! Instead of checking crime, the law itself

*guilty of the evils it is supposed to punish! If this is true, it is a serious fact, and moral duty requires me to call the attention of my fellow-citizens to it.*¹

Ilustrasi tentang hukum yang digambarkan oleh Frederic Bastiat, sangat sesuai dengan kondisi penegakan hukum di Indonesia. Menurut masyarakat, saat ini hukum banyak dipermainkan, “tebang pilih”, “tjam ke bawah dan tumpul ke atas”, maupun tidak mencerminkan rasa keadilan, sehingga diperlukan pihak yang mengingatkan kembali agar hukum dapat berjalan sesuai dengan alurnya.

Dalam menyikapi penilaian masyarakat, Institusi Kejaksaan sebagai salah satu lembaga yang melaksanakan penegakan hukum, terus berupaya agar penegakan hukum yang dilakukan dapat mencerminkan kepastian hukum, kemanfaatan dan bermuara pada rasa keadilan. Dan untuk dapat mencapai hal tersebut, maka seluruh insan Adhyaksa dituntut untuk selalu menjaga disiplin, integritas pribadi dan profesionalitasnya.

Dan dalam sebuah organisasi, keberhasilan untuk mewujudkan visi dan misi, mencapai tujuan dan sasaran, dan melaksanakan kebijakan serta kinerja yang ditetapkan organisasi sangat bergantung pada proses manajemen yang dilakukan oleh organisasi yang bersangkutan.

Manajemen sendiri adalah sebuah penemuan terpenting pada abad 20, yang menjadi kebutuhan setiap organisasi, dari yang terkecil sampai ke yang terbesar. Istilah ini diperkenalkan pertama kali oleh Frederick Winslow Taylor, untuk menggambarkan “studi tentang kerja” atau “studi tentang tugas”.² Dan terkait dengan pemerintahan, manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil

¹ Frederic Bastiat, *The Law*, (Auburn: Ludwig Von Mises Institute, 2007) hlm 1.

² Peter F Drucker with Joseph A. Maciariello, *Management (Revised Edition)*, (California:Harper Collins Publisher, 2007), hlm 1.

guna.³

Manajemen pemerintahan negara atau manajemen publik merupakan unsur dinamik dari sistem administrasi negara, yang berperan melakukan transformasi nilai yang terarah pada pencapaian cita-cita dan tujuan bernegara. Manajemen pemerintahan dilaksanakan melalui pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen dalam penyelenggaraan negara, yang meliputi proses kebijakan, perencanaan, pembiayaan dan pelaksanaan, serta pengawasan dan pertanggungjawaban, yang harus dilakukan dalam mengemban tugas pemerintahan negara.⁴

Bertalian dengan uraian di atas, jika dikaitkan dengan manajemen organisasi terdapat empat fungsi penting yang dapat diimplementasikan agar lembaga Kejaksaan dapat mencapai tujuannya dengan baik. Fungsi tersebut dapat dibagi sebagai berikut :

1. *Planning* atau Perencanaan;

Di dalam Ilmu Manajemen, *planning* atau perencanaan adalah tahap awal sebelum suatu organisasi melaksanakan kinerja. Pada Institusi Kejaksaan, perencanaan ini mencakup antara lain : (1) Penentuan Visi dan Misi Kejaksaan RI; (2) Menentukan Rencana Strategi dan Taktik yang diaplikasikan pada pelaksanaan kerja; (3) Mengalokasikan dan Menentukan Sumber Daya yang diperlukan; dan (4) Menetapkan standar dan indikator keberhasilan suatu usaha.

2. *Organizing* atau Pengorganisasian;

Proses yang menyangkut bagaimana strategi dan taktik yang telah dirumuskan dalam perencanaan, didesain dalam sebuah struktur organisasi Kejaksaan yang tepat dan tangguh, sistem dan lingkungan

³ Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian

⁴ Lembaga Administrasi Negara, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Buku I Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara*, (Jakarta : Lembaga Administrasi Negara, 2003), hlm 135.

organisasi yang kondusif, dan dapat memastikan bahwa semua pihak dalam organisasi dapat bekerja secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan. Pengorganisasian di lembaga Kejaksaan contohnya adalah: (1) Mengalokasikan sumber daya, merumuskan dan menetapkan tugas, dan menerapkan prosedur yang telah di tentukan; (2) Menetapkan stuktur organisasi yang menunjukkan adanya garis kewenangan dan tanggung jawab; (3) Kegiatan perekrutan penyeleksian pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia atau tenaga kerja; dan (4) Kegiatan penempatan sumber daya manusia pada posisi yang paling tepat.

3. *Actuating* atau Pengarahan/ Pengimplementasian;

Fungsi pengarahan dan implementasi yaitu proses implementasi program agar dapat dijalankan oleh seluruh pihak dalam lembaga Kejaksaan, serta proses memotivasi agar semua pihak dapat menjalankan tanggung jawabnya dengan penuh kesadaran dan produktifitas kinerja yang tinggi. Kegiatan dalam fungsi pengarahan dan implementasi antara lain sebagai berikut : (1) Mengimplementasikan proses kepemimpinan, pembimbingan, dan pemberian motivasi kepada para pegawai agar dapat bekerja secara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan; (2) Memberikan tugas dan penjelasan rutin mengenai pekerjaan; dan (3) Menjelaskan kebijakan yang ditetapkan.

4. *Controlling* atau Pengawasan/Pengendalian.

Fungsi pengawasan dan pengendalian merupakan suatu fungsi manajemen dimana ada suatu tindakan untuk menjaga agar organisasi bergerak ke arah tujuan-tujuannya. Proses ini diawali dengan pengawasan (*monitoring*) dan bila ada bagian-bagian dari proses kinerja di lingkungan Kejaksaan yang berada pada jalur yang salah, Pejabat Struktural terkait Pengawasan Melekat (Waskat) atau Pejabat Pengawasan Fungsional harus mengambil tindakan korektif mengatasi masalah tersebut. Kegiatan dalam Fungsi Pengawasan dan Pengendalian : (i) Pejabat struktural melakukan pengawasan atas kinerja bawahan dan memberikan masukan masukan

kepada bawahan (Waskat); (2) Pemeriksaan dan evaluasi terhadap kecukupan dan efektivitas sistem organisasi, sistem internal kontrol dan kualitas kertas kerja manajemen dalam melaksanakan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya; (3) Pemeriksaan terhadap perilaku, ucapan, kinerja yang bertentangan dengan peraturan kedinasan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian, dari fungsi-fungsi manajemen diatas, terlihat peranan strategis fungsi pengawasan untuk menjaga agar Institusi Kejaksaan dapat mencapai visinya. Tulisan ini akan membahas manajemen pengawasan di Kejaksaan, yang diarahkan pada tercapainya Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum yang bersih, efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan dapat memberikan pelayanan prima dalam mewujudkan supremasi hukum secara profesional, proporsional dan bermartabat yang berlandaskan keadilan, kebenaran, serta nilai – nilai kepatutan.

II. PEMBAHASAN

A. Nilai Dasar Lembaga Kejaksaan

Di Kejaksaan terdapat nilai dasar yang bersumber dari amanah yang dipercayakan kepada Kejaksaan Republik Indonesia, yang menimbulkan kewajiban serta tanggung jawab pada setiap warga Kejaksaan. Warga Kejaksaan berkewajiban untuk menjaga perilaku sebagai patriot tanah air dan bangsa untuk melaksanakan tugas serta wewenang Kejaksaan Republik Indonesia.

Dharma Bakti warga Kejaksaan Republik Indonesia berdasarkan kepada Pancasila sebagai landasan idiil, Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional, undang-undang tentang Kejaksaan sebagai landasan struktural dan peraturan perundang-undangan lainnya sebagai landasan operasionalnya. Pelaksanaan Dharma Bakti harus disertai pemahaman yang mendalam atas ciri hakiki Kejaksaan yang tunggal,

mandiri dan mumpuni.

Guna memungkinkan Dharma Bakti terwujud dengan sempurna, disusunlah doktrin Kejaksaan yang disebut “Tri Krama Adhyaksa”. Tri Krama Adhyaksa menjadi pedoman yang menjiwai setiap warga Kejaksaan dan terwujudlah dalam sikap mental yang terpuji. Sikap mental yang terpuji dimaksud terbagi kedalam :

1. Satya: Kesetiaan yang bersumber pada rasa jujur, baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa, diri pribadi dan keluarga maupun kepada sesama manusia.
2. Adhi: Kesempurnaan dalam bertugas dan yang berunsur utama pemilikan rasa tanggung jawab terhadap Tuhan Yang Maha Esa, keluarga dan sesama manusia.
3. Wicaksana: Bijaksana dalam tutur kata dan tingkah laku, khususnya dalam penerapan tugas dan kewenangannya.

Dengan adanya doktrin tersebut, setiap warga Kejaksaan harus senantiasa bertindak dengan benar, tepat, yang sebenarnya (*correct*) dan didalam pelaksanaannya terpancar nilai-nilai luhur yang dikandung Pancasila. Dan nilai-nilai luhur Pancasila yang harus terpancar dalam penegakan hukum yakni :

- setiap manusia harus dimungkinkan sebagai makhluk Tuhan yang dapat berusaha serta berbuat menjadi manusia yang beriman dan takwa serta terpelihara budi pekerti dan moralnya yang luhur ;
- setiap manusia harus diperlakukan sebagai makhluk Tuhan dengan sentuhan perasaan manusiawi adil dan beradab dalam pancaran ke-Esa-an Tuhan;
- seluruh warga negara diperlakukan sama dalam hak dan kewajibannya berlandaskan norma dan nilai-nilai hukum yang hidup serta dihormati di seluruh nusantara;

- Penegakan hukum merupakan manifestasi pelaksanaan kehendak rakyat yang disampaikan melalui perangkat dan lembaga demokrasi;
- Penegakan hukum harus dapat menerjemahkan makna keserasian, keselarasan, keseimbangan antara hak dan kewajiban serta antara keadilan dan kepastian hukum.

Dalam pelaksanaan pengawasan, nilai dasar tersebut merupakan salah satu tolok ukur untuk menilai perbuatan, tingkah laku, ucapan, serta kinerja yang dilakukan oleh seluruh aparat Kejaksaan.

Pelaksanaan Pengawasan yang berlaku bagi seluruh Lembaga Negara, Kementrian dan Non Kementrian didasarkan pada sejumlah peraturan perundang-undangan. Kejaksaan RI sebagai organisasi/lembaga negara yang diberikan tugas sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, telah memiliki ketentuan internal terkait dengan penyelenggaraan Pengawasan di Lingkungan Kejaksaan RI yaitu Peraturan Jaksa Agung RI Nomor :PER-022/A/JA/03/2011 tanggal 18 Maret 2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan RI (selanjutnya disebut Perja Pengawasan)

Pengawasan dalam Perja Pengawasan diartikan sebagai berikut:⁵

“Kegiatan berupa pengamatan, penelitian, pengujian, penilaian, pemberian bimbingan, penertiban, pemeriksaan, penindakan, pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas semua unsur Kejaksaan serta sikap, perilaku dan tutur kata pegawai Kejaksaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, Rencana Strategis serta kebijakan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia.”

Tujuan pengawasan di lingkungan Kejaksaan adalah:⁶

- a. Agar Kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya

⁵ Pasal 1 butir ke 1 Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia

⁶ *Ibid*,Pasal 2

mampu mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum dengan mengindahkan norma keagamaan, kesopanan dan kesusilaan.

- b. Agar setiap Pegawai Kejaksaan mengemban tugasnya dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab serta menghindarkan diri dari sikap, perilaku dan tutur kata yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Dan yang dijadikan sasaran pengawasan adalah pelaksanaan tugas baik rutin maupun pembangunan oleh setiap satuan kerja apakah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, rencana strategis serta kebijakan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia; Penggunaan, pemeliharaan serta kebutuhan atas sarana prasarana serta biaya yang diperlukan dalam mendukung kegiatan organisasi; dan sikap perilaku serta tutur kata Pegawai Kejaksaan. Sasaran ini sejalan dengan ruang lingkup pengawasan yang berdasarkan Pasal 27 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI, ruang lingkup bidang pengawasan dinyatakan meliputi perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pelaksanaan pengawasan atas kinerja dan keuangan intern Kejaksaan, serta pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Jaksa Agung sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan pengawasan sendiri dilakukan dalam bentuk “Pengawasan Melekat”, dan “Pengawasan Fungsional”.⁷

Pengawasan Melekat (Waskat)

Pengawasan Melekat disebutkan dalam Inpres No.15 Tahun 1983 yang berbunyi: “Pimpinan semua satuan organisasi pemerintahan, termasuk proyek pembangunan di lingkungan Departemen/Lembaga/Instansi lainnya, menciptakan pengawasan melekat dan meningkatkan mutunya di dalam lingkungan tugasnya masing-masing” . Dan kemudian pengawasan

⁷ lampiran Inpres No.15 Tahun 1983, dan dalam butir I.1 Lampiran Inpres No.1 Tahun 1989

melekat diberikan defisi dalam Perja Pengawasan sebagai “Pengawasan yang dilaksanakan oleh pejabat struktural terhadap bawahannya untuk mengarahkan seluruh kegiatan pada setiap unit kerja agar Rencana Strategis Kejaksaan dapat dicapai secara efektif dan efisien.”⁸ Dengan demikian, sebagai pejabat karena struktur organisasinya atau kewenangan khusus membawahi dan wajib mengawasi bawahannya, sedangkan yang disebut bawahan adalah mereka yang bertanggungjawab serta wajib melapor tentang pelaksanaan pekerjaan yang ditugaskan kepadanya.

Dari pengertian tersebut, bentuk dari pengawasan melekat selama ini sering dikatakan sebagai “Pengawasan Atasan Langsung” yang dilakukan oleh Pejabat Struktural kepada bawahan dalam lingkungan tugasnya. Namun, waskat pada hakikatnya bukan hanya merupakan Pengawasan Atasan Langsung, tetapi juga meliputi pengawasan terhadap “Sistem Pengendalian Manajemen”.

Sistem pengendalian manajemen adalah merupakan kesatuan dari enam jalur pengawasan melekat yang meliputi : (1) Organisasi; (2) Kebijakan; (3) Rencana kerja; (4) Prosedur Kerja; (5) Pencatatan hasil kinerja; dan (6) Pembinaan personil.⁹ Dengan demikian rumusan dari Waskat dapat dirumuskan sebagai berikut:¹⁰



⁸ Inpres No.15 Tahun 1983

⁹ *Pembaruan Sistem Pengawasan Kejaksaan*, (Jakarta : Hasil kerjasama Komisi Hukum Nasional RI, Kejaksaan Agung RI, MaPPI FHUI, The Asia Foundation, 2005), hlm 51

¹⁰ Ir. Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, Jakarta, 1987), hlm 31.

Pengawasan Melekat di lingkungan Kejaksaan, dilakukan oleh Pejabat Pengawasan Melekat yang terdapat di Tingkat Kejaksaan Negeri/ Cabang Kejaksaan Negeri; Tingkat Kejaksaan Tinggi dan Tingkat Kejaksaan Agung RI.

Di tingkat Kejaksaan Agung, Pejabat Pengawasan Melekat adalah Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung, Jaksa Agung Muda, Para pejabat struktural eselon II, Para pejabat struktural eselon III dan Para pejabat struktural eselon IV. Di tingkat Kejaksaan Tinggi, Pejabat Pengawasan Melekat adalah :Kepala Kejaksaan Tinggi, Wakil Kepala Kejaksaan Tinggi, Pejabat struktural eselon-III/Asisten / Kabag TU / Koordinator dan Pejabat struktural eselon IV. Sedangkan di tingkat Kejaksaan Negeri/Cabang Kejaksaan Negeri, Pejabat Pengawasan Melekat adalah: Kepala Kejaksaan Negeri, Kepala Seksi/Kasubbagbin/Kacabjari, dan Pejabat struktural Eselon V/Administrasi (non teknis)

Ruang lingkup waskat, meliputi seluruh kegiatan pemerintahan dan pembangunan baik di pusat, maupun di daerah yang meliputi:

1. Pelaksanaan rencana dan program serta proyek-proyek pembangunan negara;
2. Penyelenggaraan pengurusan dan pengelolaan keuangan dan kekayaan negara;
3. Kegiatan Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah, Lembaga Keuangan serta Bank-Bank milik Pemerintah/Negara;
4. Kegiatan aparatur pemerintah dibidang yang mencakup kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan.

Berdasarkan ruang lingkup diatas, pengawasan melekat dilaksanakan setiap atasan secara struktural, fungsional dan pimpinan proyek/ Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) baik terkait dengan teknis maupun administratif sesuai dengan sasaran kerja dan waktu, kewenangan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Inspres Pengawasan Internal dan Inpres Pengawasan Melekat, dapat ditarik beberapa prinsip dari instrumen pengawasan melekat yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan satuan kerja antara lain:¹¹

1. Pada dasarnya pengawasan melekat (waskat) dilakukan secara berjenjang. Namun demikian setiap pimpinan pada saat-saat tertentu dapat melakukan pengawasan melekat pada setiap jenjang dibawahnya. Pengawasan melekat harus dilaksanakan oleh setiap Pimpinan secara sadar dan wajar sebagai salah satu fungsi manajemen yang penting dan tak terpisahkan dari perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan.
2. Pengawasan melekat lebih diarahkan pada usaha pencegahan terhadap penyimpangan, karena itu perlu adanya sistem yang lebih jelas yang dapat mencegah terjadinya penyimpangan.
3. Pengawasan melekat harus bersifat membina, karena itu penentuan adanya suatu penyimpangan harus didasarkan pada kriteria yang jelas dan hal tersebut harus dideteksi secara dini.
4. Pengawasan melekat merupakan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan sebagai kegiatan rutin sehari-hari dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.
5. Pengawasan melekat harus dilaksanakan dengan menggunakan sistem tertentu.
6. Pengawasan melekat merupakan pengawasan yang pokok, sedangkan pengawasan-pengawasan lainnya adalah kegiatan yang menunjang keberhasilan pengawasan melekat.

Secara umum pelaksanaan pengawasan melekat meliputi kegiatan

¹¹ Lembaga Administrasi Negara RI, *Manajemen dalam Pemerintahan*, (Jakarta: LAN RI dan Yayasan Penerbit Administrasi, 1982), Hlm 65.

pemantauan, pengamatan, pemeriksaan, mengidentifikasi dan menganalisis gejala-gejala penyimpangan, perumusan tindak lanjut yang tepat, permintaan laporan pelaksanaan tugas dari bawahan, pemberian penilaian atas hasil kerja bawahan dan melakukan pembinaan terhadap bawahan serta menjalin kerjasama dengan aparat pengawas fungsional atau Pejabat Pengawas Fungsional.

Secara keseluruhan sistem pelaksanaan pengawasan melekat (waskat) dimulai dari kegiatan penyusunan rencana yang meliputi sarana, manusia dan budaya serta tugas instansi, selanjutnya dilakukan kegiatan pemantauan terhadap pelaksanaan kegiatan yang telah direncanakan. Pemantauan disini dapat dilakukan secara formal maupun informal.

Pemantauan formal dilakukan secara berkala dengan interval waktu disesuaikan dengan sifat dan jenis pekerjaan dan biasanya menggunakan formulir. Pemantauan informal dilakukan dengan komunikasi terbuka antara atasan dan bawahan secara berkesinambungan. Sedangkan, pengawasan melekat untuk para Jaksa, dilakukan melalui Instrumen Penilaian Kinerja Jaksa (IPKJ), dengan melakukan penilaian terhadap penanganan perkara dan administrasi atas perkara yang sudah dan sedang ditangani oleh Jaksa yang bersangkutan.

Sasaran pengawasan melekat menurut Inpres Waskat adalah untuk meningkatkan disiplin serta prestasi kerja serta pencapaian sasaran pelaksanaan tugas, menekan hingga sekecil mungkin penyalahgunaan wewenang dan menekan hingga sekecil mungkin kebocoran dan pemborosan keuangan negara dan segala bentuk pungutan liar.

Pengawasan melekat (waskat) yang dilakukan oleh pejabat struktural (atasan terhadap bawahan) tersebut diatas dapat diterapkan melalui beberapa pendekatan atau sifat antara lain:

- *Preventif/Pencegahan* yaitu: Memberikan petunjuk-petunjuk dalam bentuk Surat Edaran, yang pada hakekatnya adalah merupakan pelaksanaan fungsi pengawasan dalam pengertian pengendalian

guna mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan tugas dan wewenang, demikian pula kegiatan- kegiatan kordinasi dan sosialisasi.

- *Persuasif*, yaitu diwujudkan dalam bentuk himbauan-himbauan yang bersifat menyadarkan dan memotivasi setiap aparat Kejaksaan untuk meningkatkan etos kerja dan semangat pengabdian dalam memberikan pelayanan publik yang sebaik-baiknya.
- *Akomodatif*, yaitu pelaksanaan pengawasan regular dan hasilnya harus dijadikan bahan masukan bagi Pimpinan didalam mengambil keputusan dan menetapkan kebijakan.
- *Apresiasi*, yaitu dalam melaksanakan pengawasan juga diperhatikan prestasi dan nilai lebih yang ditunjukkan oleh individu-individu untuk diberikan reward.
- *Represif*, yaitu dalam hal yang tidak memungkinkan ada pilihan lain untuk melakukan penindakan, maka harus diberikan punishment dalam bentuk penjatuhan hukuman disiplin, dalam arti penghukuman adalah alternatif terakhir.
- *Edukatif*, yaitu pelaksanaan pengawasan dengan memberikan pendidikan dan keteladanan dari pimpinan kepada bawahan.

Apabila pimpinan satuan kerja yang melaksanakan waskat memperoleh temuan pelanggaran dalam pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh bawahan, maka pertama atasan wajib melakukan penertiban, dan kedua bila temuan tersebut ada kaitannya dengan satuan kerja lainnya, ia wajib menyampaikan temuan tersebut kepada pimpinan satuan kerja yang bersangkutan guna dapat diambil langkah-langkah penertiban baik dilakukan secara bersama-sama atau sendiri-sendiri.

Pelaksanaan pengawasan melekat dapat dilakukan secara preventif dan represif. Tindak lanjut yang bersifat preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang dan berbagai penyelewengan

lainnya dengan cara sebagai berikut:¹²

1. Penyempurnaan terhadap bidang kelembagaan khususnya yang berkaitan dengan organisasi dan kebijakan.
2. Penyempurnaan terhadap bidang ketatalaksanaan yang berkaitan dengan prosedur kerja, perencanaan, pencatatan dan pelaporan.
3. Penyempurnaan terhadap bidang kepegawaian yaitu yang berkenaan dengan pembinaan personil.

Sedangkan pada tindak lanjut yang bersifat represif, adalah apabila seorang pegawai yang terbukti melanggar disiplin maka diambil tindakan berupa tindakan administratif, tindakan perdata dan atau tindakan pidana.

Pengawasan fungsional

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya. Ruang lingkup pengawasan dilakukan terhadap kegiatan umum pemerintahan dan pembangunan dalam lingkungan kerja dari aparat pengawasan fungsional. Perja Pengawasan, memberikan pengertian Pengawasan Fungsional yaitu : “Pengawasan yang dilaksanakan oleh pejabat pengawasan fungsional terhadap pelaksanaan tugas semua unsur Kejaksaan serta sikap, perilaku dan tutur kata pegawai Kejaksaan.”¹³

Adapun pengawasan fungsional merupakan kombinasi antara Pengawasan Langsung dan Pengawasan Tidak Langsung (*Buril*/di belakang meja) yang dapat digambarkan sebagai berikut :

¹² Victor M. Situmorang dan Jusuf Sahir, Aspek Hukum Pengawasan melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah, (Jakarta : Rhineka Cipta, 1988), Hlm 127.

¹³ Dalam Pasal 1 butir ke 4 Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia disebutkan pengertian



Pengawasan Fungsional di setiap tingkatan, mulai dari Kejaksaan Negeri sampai dengan Kejaksaan Agung, sebagai berikut :

- a. Tingkat Kejaksaan Agung :
 - Jaksa Agung Republik Indonesia;
 - Jaksa Agung Muda Pengawasan;
 - Sekretaris Jaksa Agung Muda Pengawasan;
 - Inspektur;
 - Inspektur Muda;
 - Kepala Bagian pada Jaksa Agung Muda Pengawasan;
 - Pemeriksa;
 - Jaksa Fungsional pada Jaksa Agung Muda Pengawasan.
- b. Tingkat Kejaksaan Tinggi:
 - Kepala Kejaksaan Tinggi;
 - Asisten Pengawasan;
 - Pemeriksa;
 - Jaksa Fungsional pada Asisten Pengawasan.
- c. Tingkat Kejaksaan Negeri yang memiliki Cabang Kejaksaan Negeri:
 - Kepala Kejaksaan Negeri;
 - Pemeriksa.

Bentuk-bentuk pengawasan fungsional berdasarkan Perja Pengawasan adalah sebagai berikut:

1. Pengawasan di Belakang Meja
Pengawasan yang dilaksanakan atas surat- surat, laporan dan atau

informasi lain yang diterima, dengan memperhatikan kecepatan, ketepatan pengiriman dan format materi laporan. Hasil penelitian dituangkan ke dalam bentuk telaah untuk diteruskan kepada pimpinan.

2. Inspeksi Pimpinan

Inspeksi terhadap kepemimpinan manajerial dan teknis terhadap pejabat struktural eselon II kebawah. Inspeksi diakhiri dengan memberikan pengarahan dan petunjuk penertiban atas hasil temuan inspeksi.

3. Inspeksi Umum

Pemeriksaan terhadap semua satuan kerja Kejaksaan berdasarkan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT). PKPT adalah program kerja yang disusun dan direncanakan untuk tahun kerja yang bersangkutan, yang merupakan jadwal inspeksi umum dalam satu tahun sebagaimana tersebut dalam Rencana Strategis Kejaksaan Republik Indonesia, dan Program Kerja Pemeriksaan (PKP) yang telah ditetapkan. Hasil temuan inspeksi umum mengenai hal-hal penting dan menarik disampaikan kepada satuan kerja yang bersangkutan, disertai pokok-pokok petunjuk penertiban serta harus segera dilaporkan Pimpinan Inspeksi kepada atasan langsung.

4. Pemantauan

Kegiatan mengecek tindak lanjut temuan hasil pengawasan melekat, pengawasan dibelakang meja maupun inspeksi oleh satuan kerja untuk mencapai hasil optimal, dan memberikan penilaian terhadap kemajuan suatu program atau kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

5. Inspeksi Khusus

Seluruh proses kegiatan audit, *review* dan evaluasi terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai

dengan tolok ukur yang telah ditetapkan.

6. Audit

Proses identifikasi masalah, analisis dan evaluasi bukti yang dilakukan secara independen, obyektif dan profesional berdasarkan standar audit, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, efektivitas, efisiensi dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah.

7. Review

Penelaahan ulang bukti-bukti suatu kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan.

8. Evaluasi

Rangkaian kegiatan membandingkan hasil atau prestasi suatu kegiatan dengan standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan dan menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan.

9. Inspeksi Kasus

Serangkaian kegiatan pemeriksaan untuk mengungkapkan ada atau tidaknya pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh terlapor. Inspeksi kasus dilaksanakan berdasarkan adanya dugaan (yang telah diteliti dan ditelaah) penyimpangan atau perbuatan tercela yang diperoleh dari hasil temuan pengawasan melekat, temuan inspeksi, laporan pengaduan masyarakat yang diterima oleh Pejabat Pengawasan Fungsional Kejaksaan serta dari hasil klarifikasi

10. Klarifikasi

Serangkaian kegiatan untuk mencari dan menemukan bukti awal adanya dugaan pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh pegawai Kejaksaan.

Pengawasan Masyarakat

Dalam Inpres Pengawasan Melekat disebutkan bahwa pengawasan masyarakat merupakan pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparat pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang sifatnya membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media.¹⁴ Pengawasan masyarakat diperlukan karena keterbatasan kemampuan pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Dengan demikian pengawasan masyarakat mendukung keberhasilan pengawasan melekat dan pengawasan fungsional.

Kriteria pengawasan masyarakat yang baik antara lain sebagai berikut:¹⁵

1. Obyektif, tidak bersifat memfitnah.
2. Dimaksudkan untuk adanya perbaikan.
3. Memberitahukan faktanya dengan jelas dan lengkap, dengan bukti-buktinya.
4. Memberitahukan bentuk-bentuk pelanggaran, penyimpangan, penyelewengan, penyalahgunaan wewenang, kesalahan atau kelemahan yang terjadi.
5. Menjelaskan aturan-aturan yang dilanggar.
6. Memuat saran-saran.
7. Jelas Identitas yang menyampaikan.
8. Dilengkapi dengan alat bukti yang cukup.

Pengawasan legislatif

Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Pengawasan yang dilakukan oleh legislatif tersebut dapat bersifat preventif yaitu dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, dimana kegiatan administrasi negara tidak boleh

¹⁴ Nomor 1 Tahun 1989 angka 1 butir d

¹⁵ Lembaga Administrasi Negara, *Sistem Administrasi negara Republik Indonesia*, (Jakarta : PT Toko Gunung Agung, 1995), hlm 176.

menyimpang dari peraturan yang ditetapkan. Dan yang sifatnya represif, yaitu dengan cara menggunakan hak interpelasi atau hak angket terhadap pemerintah apabila terjadi ketidakberesan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan.

Pengawasan Lembaga lainnya

Lembaga-lembaga yang terkait dengan fungsi pengawasan Kejaksaan yaitu Komisi Kejaksaan, Ombudsman Republik Indonesia (ORI), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Laporan pengaduan yang disampaikan kepada lembaga tersebut (mis : Komisi Kejaksaan, ORI, Komnas HAM) selanjutnya dapat ditindaklanjuti oleh Bidang Pengawasan di Kejaksaan. Adapun BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh lembaga Kejaksaan dan BPKP melakukan pendampingan untuk menindaklanjuti temuan BPK.

C. Upaya Penguatan Lembaga Pengawasan di Lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia

Terkait dengan peran pengawasan dalam upaya pembaharuan Kejaksaan, kita harus melihat lembaga Kejaksaan RI sebagai satu kesatuan sistem, yang terdiri dari substansi, struktur dan kultur. Substansi bermakna regulasi yang berupa ketentuan-ketentuan atau peraturan-peraturan yang ditetapkan guna menunjang tugas pokok dan fungsi Kejaksaan, struktur bermakna organisasi yang terdiri dari sumber daya manusia dan sarana prasarana, serta kultur yaitu budaya organisasi.

Dalam menjaga lembaga Kejaksaan RI agar berjalan sesuai dengan rencana strategis serta kebijakan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia, maka peran bidang pengawasan ada pada posisi sentral.

Namun demikian dalam perkembangannya bidang pengawasan justru kurang mendapat perhatian dalam organisasi Kejaksaan RI, baik dari segi kedudukan, segi anggaran, maupun segi kelas jabatan. Dengan berbagai permasalahan tersebut perlu diadakan penguatan bidang Pengawasan pada Kejaksaan RI.

Porsi Anggaran

Anggaran bidang pengawasan mendapat porsi yang sangat minim

Tahun	DIPA		%
	pengawasan se Indonesia	Kejaksaan RI	
2012	21.345.800.000,-	3.791.086.529.000,-	0,56 %
2013	21.391.428.000,-	4.347.164.974.000,-	0,49 %
2014	21.938.434.000,-	3.862.908.273.000,-	0, 57 %

dibandingkan dengan bidang-bidang lainnya. Hal ini dapat dilihat dari porsi anggaran Kejaksaan RI Bidang Pengawasan, yang hanya mencapai sekitar 0,5 s/d 0,6 % dari keseluruhan anggaran kejaksaan. Hal ini dapat dilihat dari DIPA selama tiga tahun sebagai berikut :

Dan untuk tahun anggaran 2015, alokasi anggaran anggaran untuk Bidang Pengawasan juga masih belum mendapat perhatian. Hal ini dapat kita lihat pada Rapat Kerja dengan Komisi III DPR RI tanggal 2 september 2014 tentang pembahasan RKA/KL tahun 2015, khusus menyangkut alokasi anggaran yang tersedia untuk pelaksanaan Program Pengawasan dan Peningkatan Akuntabilitas Aparatur Kejaksaan hanya mendapat jumlah anggaran sebesar + Rp.23.438.400.000,-. (Dua Puluh Tiga Milyar Empat Ratus Tiga Puluh Delapan Juta Empat Ratus Ribu Rupiah).

ini mengakibatkan kinerja Bidang Pengawasan yang berbasis pada anggaran menjadi sangat terbatas. Demikian juga mengenai mata anggaran Bidang Pengawasan, harus selalu menyesuaikan pada Biro Perencanaan dan Biro Keuangan, sedangkan pengawasan sendiri telah membuat

perencanaan yang lebih sesuai dengan kebutuhan pada tahun anggaran berjalan. Misalkan, terdapat jabatan pemeriksa di Kejaksaan Negeri tetapi tidak memiliki anggaran untuk melakukan inspeksi pada Cabang Kejaksaan Negeri.

Merujuk pada Perja Pengawasan, bidang pengawasan dapat melakukan penyidikan terhadap aparat Kejaksaan, namun hal ini tidak didukung dengan anggaran. Dan pada saat diajukan, terkendala dengan birokrasi anggaran, padahal beberapa kegiatan penyidikan telah dilakukan. Dengan pertimbangan tersebut, bidang pengawasan khususnya pada Jaksa Agung Muda Pengawasan perlu menjadi satuan kerja kerja tersendiri. Pentingnya Jaksa Agung Muda Pengawasan menjadi satuan kerja tersendiri, bertujuan agar :

1. merencanakan dan melaksanakan anggaran sesuai dengan tugas pokok dan fungsi pengawasan.
2. mengelola keuangan secara terpisah, sehingga kegiatan yang telah terjadwal tidak terhambat hanya karena faktor birokrasi anggaran, sedangkan anggaran dalam DIPA telah tersedia.
3. Dapat menyediakan anggaran khusus untuk melakukan pemeriksaan keuangan dan menindaklanjuti hasil temuan BPK untuk mempertahankan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Kedudukan Lembaga Pengawasan

Pada instansi/kementerian/lembaga negara yang lain, kedudukan Bidang Pengawasan atau sering disebut sebagai “Inspektur Jenderal”, mendapat posisi nomor urut 3 (tiga) setelah Wakil Kepala Instansi/Kementerian/Lembaga. Hal ini menunjukkan, instansi/kementerian/lembaga negara lain memposisikan Bidang Pengawasan sebagai bagian sentral dalam memajukan organisasi atau menjaga organisasi tetap sesuai dengan rencana strategis yang telah ditetapkan.

Untuk kepentingan penguatan organisasi Kejaksaan kedepan, perlu

dipertimbangkan agar jabatan Jaksa Agung Muda Pengawasan diposisikan pada nomor urut 3 (tiga) dalam struktur organisasi Kejaksaan. Dan jabatan tersebut dijabat oleh Jaksa Agung Muda yang lebih senior. Demikian juga halnya di Kejaksaan Tinggi, jabatan Asisten Pengawasan diposisikan pada nomor urut 3 (tiga).

Kelas Jabatan

Kelas jabatan pejabat struktural yang ada pada bidang pengawasan lebih rendah daripada bidang teknis lainnya. Hal ini dapat dilihat pejabat struktural setingkat Pemeriksa hanya mendapat kelas jabatan/grade 6, sedangkan Kasi di Bidang Teknis mendapat kelas jabatan/ grade 8. Demikian juga, Asisten Pengawasan hanya mendapat kelas jabatan/grade 9, sedangkan Asisten di Bidang Teknis mendapat kelas jabatan/grade 11. Perbedaan kelas jabatan / grade ini mengakibatkan perbedaan tunjangan remunerasi pada eselon yang sama.

Kenaikan Satu Tingkat Eselon / Kepangkatan

Mengingat pejabat yang melakukan pemeriksaan fungsional pada Bidang Pengawasan tidak boleh rendah dari yang diperiksa, maka perlu ada kenaikan satu tingkat jabatan struktural pada bidang pengawasan, yaitu eselonisasi Inspektur Muda dan Asisten Pengawasan sebaiknya ditingkatkan dari Eselon III menjadi Eselon II/b, dengan pangkat minimal IV/b dan dapat dinaikkan satu tingkat menjadi IV/c, dan sudah pernah menduduki jabatan Kajari tipe A.

Sebagai pembandingan dapat kita lihat susunan organisasi pada kementerian Hukum dan HAM di daerah, dimana Kepala Divisi Administrasi yang melakukan fungsi pengawasan pada Kanwil Hukum dan HAM merupakan Jabatan dengan Jabatan Eselon II/b.

Penambahan Struktur Jabatan Khusus Untuk Pemeriksaan Di Bidang Keuangan

Bahwa perlu adanya jabatan khusus untuk pemeriksaan di bidang

keuangan yang perlu diduduki oleh tenaga profesional dari BPK atau BPKP. Jabatan tersebut terdiri dari Inspektur Bidang Keuangan dan Pembangunan (setara Eselon II), yang membawahi para Inspektur Muda Bidang Keuangan dan Pembangunan yang juga diisi tenaga profesional auditor di bidang keuangan. Pelaksanaan inspeksi umum bagi Inspektur Keuangan dan Pembangunan ini ada baiknya dilakukan terpisah dan diberi porsi waktu yang cukup, sehingga dapat memperbaiki kondisi laporan keuangan sebelum dilakukan pemeriksaan oleh BPK RI.

D. Langkah Strategis Jaksa Agung Muda Pengawasan Dalam Upaya Mewujudkan Pegawai Kejaksaan Yang Disiplin, Berintegritas dan Profesional

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas dan berkaitan dengan pelaksanaan Pengawasan agar dapat berperan dalam meningkatkan disiplin, integritas dan profesionalisme, Jaksa Agung Muda Pengawasan mengambil langkah-langkah strategis sebagai berikut :

- a. Melakukan penindakan yang tegas terhadap pegawai Kejaksaan yang terbukti melakukan pelanggaran/perbuatan tercela sesuai dengan bobot kesalahannya dan bila cukup bukti terkait tindak pidana, maka akan dilakukan tindakan penyidikan.
- b. Responsif dan peka terhadap pelayanan publik harus berani memulai, tidak menunggu laporan atau perintah atau berisik dulu baru berbuat dengan meninggalkan paradigma lama, merubah pola pikir, pola tindak dan pola laku.
- c. Optimalisasi kinerja yaitu dengan mengefektifkan semua satuan kerja (dengan personil, sarana dan prasarana, dan kewenangan yang ada), bekerja dengan profesional dan proporsional untuk memperoleh capaian hasil kerja yang maksimal.
- d. Meningkatkan pelaksanaan pengawasan melekat oleh seluruh pejabat struktural kepada bawahannya sampai dengan dua

tingkat ke bawah untuk mencegah pelanggaran disiplin dengan mendepankan deteksi dini guna mengeliminir stigma negatif institusi.

- e. Meningkatkan fungsi Pengawasan Fungsional guna mendukung pelaksanaan Pengawasan Melekat, yang tidak hanya berorientasi melakukan penindakan tetapi juga kepada pencegahan, agar fungsi pengawasan tersebut tidak hanya memberikan efek jera tetapi juga daya tangkal, serta memberikan solusi terhadap permasalahan yang dihadapi.
- f. Memberikan penguatan kewenangan terhadap jajaran pengawasan untuk melakukan eksaminasi khusus terhadap berkas perkara dan melakukan penyidikan sendiri terhadap aparaturnya yang melakukan korupsi;
- g. Mengambil sikap yang tegas dan konsisten untuk memberikan teguran/peringatan dan bahkan hukuman yang lebih berat kepada seluruh pejabat struktural yang terbukti tidak melaksanakan pengawasan melekat.
- h. Memberikan penghargaan Sidhakarya Adhyaksa berdasarkan penilaian prestasi kerja Kepada Kejaksaan Tinggi, Kejaksaan Negeri Tipe A, Kejaksaan Negeri Tipe B, serta pegawai Kejaksaan / Jaksa yang berprestasi.
- i. Melakukan penindakan kepada masalah ketidakprofesionalan yang selama ini masih masuk dalam ranah bidang teknis, padahal tidak tertutup kemungkinan ketidakprofesionalan tersebut akibat perbuatan yang disengaja. Sebagai contoh pemberian petunjuk yang mengada-ada kepada penyidik dengan tujuan berkas tidak akan dinyatakan lengkap, atau misalnya perbuatan kesengajaan dalam melakukan penelitian berkas perkara yang tidak cermat.

III. PENUTUP

Peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap aparat dan lembaga Kejaksaan RI tidak hanya ditentukan oleh faktor optimalisasi kinerja baik dalam perkara tindak pidana korupsi, tindak pidana umum, intelijen dan perdata/tata usaha negara saja, namun diperlukan juga peran Bidang Pengawasan yang berfungsi sebagai pengontrol apakah aparat Kejaksaan telah melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagaimana mestinya.

Pelaksanaan Pengawasan Melekat, baik berupa Pengawasan Atasan Langsung maupun pengawasan Pejabat Struktural, serta Pengawasan Fungsional terhadap pelaksanaan tugas semua unsur Kejaksaan, sikap, perilaku dan tutur kata pegawai Kejaksaan, mutlak dilakukan untuk mengeliminir pelanggaran disiplin ataupun penyalahgunaan wewenang. Dan selain pemberian dan penjatuhan hukuman (*punishment*), yang tegas dan berat kepada para Pegawai yang terbukti melakukan pelanggaran disiplin dan penyalahgunaan wewenang, juga perlu memberikan penghargaan (*reward*) kepada Pegawai Kejaksaan yang berdisiplin tinggi dan berprestasi agar memberikan efek jera bagi Pegawai yang lain untuk tidak melakukan perbuatan tercela dan berusaha mencapai prestasi yang setinggi-tingginya.

Langkah-langkah penguatan kelembagaan dan fungsi Pengawasan Kejaksaan merupakan hal yang sangat strategis dalam rangka membangun citra Kejaksaan. Penguatan kelembagaan dan fungsi Pengawasan dapat dilakukan diantaranya dengan (1) meningkatkan jumlah alokasi anggaran Bidang Pengawasan; (2) memperkuat struktur Jaksa Agung Muda Pengawasan dengan menjadi satuan kerja tersendiri; (3) memposisikan jabatan Jaksa Agung Muda Pengawasan pada nomor urut 3 (tiga) dalam struktur organisasi Kejaksaan; (4) dilakukan peningkatan kelas jabatan Bidang Pengawasan; (5) Kenaikan Satu Tingkat Eselon / Kepangkatan dan (6) Penambahan Struktur Jabatan Khusus Untuk Pemeriksaan di Bidang Keuangan.

DAFTAR PUSTAKA

Bastiat, Frederic, *The Law*, Alabama, Ludwig Von Mises Institute, 2010.

Drucker, Peter F, *Management (Revised Edition)*, Harper Collins Publisher, 1973

Komisi Hukum Nasional RI, Kejaksaan Agung RI, MaPPi FHUI, The Asia Foundation, *Pembaruan Sistem Pengawasan Kejaksaan*, 2005

Lembaga Administrasi Negara RI, *Manajemen dalam Pemerintahan*, Jakarta : LAN RI dan Yayasan Penerbit Administrasi, 1982.

Lembaga Administrasi Negara, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Buku I Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara*, Jakarta : Lembaga Administrasi Negara, 2003.

Lembaga Administrasi Negara, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jakarta : PT Toko Gunung Agung, 1995.

Situmorang, Victor.M dan Sahir, Jusuf, *Aspek Hukum Pengawasan melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta : Rhineka Cipta, 1988.

Reformasi Penuntutan dalam Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum

Datas Ginting Suka

Koordinator, Jaksa Agung Muda Pidana Umum

Kejaksaan R.I., Jakarta

Abstrak

Reformasi Birokrasi di Kejaksaan sudah dilakukan dengan berbagai kebijakan di internal Kejaksaan, termasuk untuk percepatan penanganan perkara tindak pidana umum. Namun, reformasi penuntutan dalam perkara tindak pidana umum ini perlu ditinjau kembali, untuk menilai seberapa jauh keberhasilan reformasi penuntutan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik, khususnya di bidang penegakan hukum. Tulisan ini membahas tentang kebijakan kebijakan Kejaksaan untuk mempercepat penanganan perkara tindak pidana umum.

Kata Kunci: Reformasi Birokrasi, Percepatan Penanganan Perkara, Penuntutan

Abstract

The Attorney bureaucracy reforms has been done with a variety of internal policies at the Attorney, including to accelerate the handling of the criminal cases. However, reform of the prosecution in criminal cases need to be revisited, to asses how far the success of the reforms to create good governance especially in the field law enforcement. This paper discusses of the Attorney Office's policies to accelerate criminal case handling.

Keywords: Bureaucratic Reform, Accelerate Case Handling, Prosecution

I. PENDAHULUAN

Program Reformasi Birokrasi Kejaksaan RI diluncurkan pada tanggal 18 September 2008 dengan landasan Peraturan Menpan No. 15 Tahun

2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi. Sebagai institusi di bidang penegakan hukum, Kejaksaan wajib melaksanakan reformasi di bidang penegakan hukum yang menjadi *core bussines* di tubuh birokrasinya. Setelah sebelumnya, Kejaksaan mendapat banyak sorotan dari masyarakat karena kinerjanya dianggap belum maksimal, sehingga belum dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum, sebagaimana yang dalam tata kelola pemerintahan yang bersih, bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Upaya yang telah dilakukan Kejaksaan dalam rangka reformasi penegakan hukum diantaranya adalah dengan menetapkan beberapa program kerja dan program percepatan (*quick wins*) dalam penanganan perkara. Program percepatan (*quick wins*) merupakan program yang mengawali proses reformasi birokrasi Kejaksaan Republik Indonesia yang ditujukan untuk mencapai *outcome* berupa perbaikan pada ketatalaksanaan produk utama Kejaksaan. Program ini dilandaskan dalam beberapa pokok tujuan, yaitu:

1. Membangun kepercayaan masyarakat terhadap Kejaksaan (*Public Trust Building*);
2. Menciptakan perubahan pola pikir, budaya kerja dan perilaku Aparatur Kejaksaan (*Change, Mindset work culture, behaviour*);
3. Perbaikan Produk Utama Kejaksaan melalui peningkatan kinerja penanganan perkara dan pengaduan masyarakat (*Improvement of Bussiness Process/ Core Bussiness*).

Program percepatan (*quick wins*) dicanangkan bersamaan dengan peluncuran program Reformasi Birokrasi Kejaksaan pada bulan September 2008, yang meliputi 4 (empat) program, yaitu: (1) Program percepatan dan optimalisasi penanganan perkara (Pidana Umum dan Pidana Khusus); (2) Program Penerapan Sistem Teknologi Informasi (*online*) Penanganan Perkara (Pidana Umum dan Pidana Khusus); (3) Program Penerapan Sistem Teknologi Informasi (*online*) Lapdu; (4) Pengembangan *Website*

Kejaksaan¹.

Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum (JAMPIDUM), merupakan unsur pembantu pimpinan dalam melaksanakan sebagian tugas dan wewenang serta fungsi kejaksaan di bidang yustisial mengenai tindak pidana umum yang diatur di dalam dan di luar kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Dengan demikian tugas dan kewenangannya, meliputi melakukan penuntutan; melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat; dan melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik². Sehingga, semua bagian dalam proses pengadilan yang menjadi tanggungjawab JAMPIDUM.

Luasnya cakupan hukum pidana umum, menyebabkan Kejaksaan memiliki beban kerja yang bertumpuk. Banyaknya jenis dan jumlah perkara yang harus ditangani di satu sisi, dan disisi lain ada kebutuhan masyarakat akan pelayanan Kejaksaan, sehingga jajaran Kejaksaan perlu bekerja cepat sesuai dengan batasan waktu penanganan perkara. Program percepatan dan optimalisasi penanganan perkara untuk pidana umum dilakukan dengan melaksanakan kebijakan strategis pimpinan Kejaksaan tentang percepatan dan optimalisasi penanganan perkara pidana umum. Program ini ditujukan dalam rangka:

1. Penyelesaian penanganan perkara yang lebih cepat, efektif, efisien dan terkendali secara profesional dan proporsional.
2. Kesetaraan penerimaan dan penyelesaian hasil penyidikan yang lebih sederhana.

¹ Reformasi Birokrasi Kejaksaan dalam <http://www.kejaksaan.go.id>, diakses pada tanggal 16 Agustus 2015.

² Pasal 30 Undang Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

3. Pedoman (kriteria) tuntutan pidana sebagai optimalisasi pemenuhan rasa keadilan masyarakat.
4. Pendelegasian kewenangan pengendalian rencana tuntutan perkara penting
5. Meminimalisir bolak balik perkara serta tunggakan SPDP dan P-21.

Tulisan ini akan membahas program percepatan dan optimalisasi penanganan perkara pidana umum, apakah telah memenuhi harapan atau perlu dilakukan perubahan.

II. PEMBAHASAN

A. Proses Penuntutan Perkara Tindak Pidana Umum

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), proses penuntutan tindak pidana umum dilaksanakan sebagaimana tindak pidana lainnya. Tahapan tersebut terdiri dari: Pra Penuntutan, Penuntutan, Upaya Hukum dan Eksekusi, yang diuraikan sebagai berikut :

Pra Penuntutan

Berdasarkan Surat Perintah Untuk Mengikuti Perkembangan Penyidikan, Penuntut Umum melaksanakan tugas memantau jalannya penyidikan. KUHP menerapkan prinsip diferensiasi fungsional dengan koordinasi penyidik yang dalam praktek justru mengkotak-kotakkan wewenang, sehingga kebanyakan Penuntut Umum cuma menunggu datangnya berkas. Prinsip koordinasi yang seharusnya sudah terjalin di tahap ini, tidak dimaknai dengan baik oleh penuntut umum maupun oleh penyidik, sehingga dalam penelitian berkas perkara hasil penyidikan terjadi bolak-balik berkas perkara. ketika hal ini terjadi, penuntut umum maupun penyidik bersikap saling tuduh tanpa membuat garis kompromi, untuk bersama-sama memadukan langkah bagi penegakan hukum yang lebih sinergis. Hal ini patut menjadi konsentrasi bagi kajian sistem

peradilan pidana ke depan, yaitu yang memadukan penyidik dan penuntut umum dalam suatu lembaga agar dapat menghasilkan proses penyidikan dan penuntutan yang lebih efektif dan efisien.

Kejaksanaan sendiri sebenarnya telah berupaya membuat kebijakan untuk mengatasi permasalahan ini, yaitu dengan menerbitkan 3 (tiga) Surat Edaran Jaksa Agung (SEJA), yaitu :

1. Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: SE-006/A/JA/10/2009 tanggal 30 Oktober 2009 tentang Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Umum
2. Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: SE-001/A/JA/02/2009 Tanggal 26 Pebruari 2009 tentang Penyelesaian Hasil Penyidikan serta
3. Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: SE-004/A/JA/02/2009 Tanggal 26 Pebruari 2009 tentang Meminimalisir Bolak baliknya Perkara Antara Penyidik dan Penuntut Umum.

Dalam beberapa ketentuannya, sudah dilakukan upaya strategis agar Penuntut Umum melakukan tugasnya dalam koordinasi dan konsultasi bahkan sejak diterimanya surat perintah untuk mengikuti perkembangan penyidikan diterima, sampai penelitian berkas perkara. Dan dalam koodinasi dan konsultasi dimaksud Penuntut Umum dapat segera mengambil langkah strategis untuk memutuskan apakah perkara yang ditangani penyidik adalah tindak pidana, tidak terjadi *error in persona*, mengkonstruksikan apakah suatu perbuatan memenuhi unsur tindak pidana serta melaksanakan gelar perkara sebelum memberikan petunjuk yang menyatakan perkara tersebut bukan tindak pidana atau ada kekeliruan mengenai orangnya.

Persoalaannya kemudian apakah langkah koordinasi sinergis yang diharapkan terjadi, sudah berhasil dilakukan? Kenyataannya, menunjukkan banyak perkara yang menjadi isu nasional atau program prioritas penegakan hukum justru tidak mudah diselesaikan, dimana salah satu kendalanya adalah koordinasi yang tidak berjalan mulus. Dalam suatu kajian awal Penegakan Hukum Sumber Daya Alam yang dilaksanakan *United Nation*

Development Programme (UNDP) pada tanggal 29 Juli 2015 dalam konteks koordinasi di tingkat penyidikan. Salah satu yang diuji dalam kajian awal ini apakah penyidik kepolisian menandatangani Berita Acara Koordinasi dan Konsultasi yang diatur dalam Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: SE-004/A/JA/02/2009 Tanggal 26 Pebruari 2009 Tentang Meminimalisir Bolak baliknya Perkara Antara Penyidik dan Penuntut Umum? Kajian menemukan fakta bahwa 36 persen penyidik dari kepolisian selalu menandatangani, 45 persen mengatakan tidak selalu menandatangani dan 18 persen mengatakan tidak pernah menandatangani. Padahal koordinasi ini dimaksudkan untuk mempermudah penyidik memenuhi petunjuk Penuntut Umum dan menyajikan berkas perkara hasil penyidikan yang dapat lebih cepat lolos *screening*, karena sudah dilaksanakan upaya koordinasi dan konsultasi sebelumnya. Dan terkait petunjuk Penuntut Umum kepada penyidik, dalam pandangan penyidik terbagi menjadi dua kelompok. Yaitu : satu kelompok mengatakan mudah dipahami (36 persen), tetapi mayoritas menjawab tidak mudah memahami petunjuk Penuntut Umum (64 persen)³.

Penuntutan

Pada tahap penuntutan, pembuatan surat dakwaan oleh Penuntut Umum adalah perwujudan kewenangan untuk menjalankan penuntutan terhadap semua tindak pidana yang masuk dalam lingkup Peradilan Umum yang hanya dapat dilakukan oleh Kejaksaan. Hal tersebut merupakan salah satu konsekuensi dari sistem Eropa Kontinental sehingga dikatakan Penuntut Umum sebagai pemegang fungsi *dominus litis*. Oleh karena posisi penuntutan Kejaksaan di antara penyidikan dan pemeriksaan pengadilan ini, maka fungsi Kejaksaan sebagai kunci pengendali perkara sangat penting untuk mendapatkan prioritas reformasi dalam rangkaian

³ UNDP, "Jalan Menuju Perbaikan Tata Kelola Hutan Di Indonesia" Kajian Awal Implementasi Peraturan Bersama Penegakan Multi Hukum dan Terpadu Penanganan Kejahatan SDA-LH di Atas Kawasan Hutan dan Lahan Gambut, 29 Juli 2015

sistem peradilan pidana terpadu. Tidak ada petunjuk teknis khusus yang dikeluarkan Kejaksaan terkait surat dakwaan pasca reformasi birokrasi, tetapi Kejaksaan telah banyak memiliki petunjuk teknis penyusunan dakwaan yang baik selama ini. Hal yang sama berlaku bagi petunjuk teknis terkait hukum pembuktian.

Petunjuk Teknis pasca reformasi terkait penuntutan cukup banyak. Kesemuanya merupakan respon Kejaksaan untuk pelaksanaan penuntutan yang lebih mandiri, penyederhanaan sistem kerja dan mekanisme penanganan perkara yang efektif dan efisien. Petunjuk Teknis penuntutan diantaranya melalui :

1. Surat JAM Pidum Nomor: B-42/E/Ep.2/01/2011 tanggal 5 Januari 2011 tentang Pengendalian Rencana Tuntutan Perkara Penting dan
2. Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: SE-013/A/JA/12/2011 tanggal 29 Desember 2011 tentang Pedoman Tuntutan Pidana Perkara Tindak Pidana Umum.

Penuntutan dilakukan dengan tetap memperhatikan perkembangan hukum yang hidup dalam masyarakat, penuh kearifan dan keadilan, dimana pendelegasian kewenangan penuntutan diberikan kepada Kepala Kejaksaan Negeri, kecuali untuk tuntutan bebas/lepas dari segala tuntutan, percobaan, seumur hidup atau pidana mati serta perkara tindak pidana umum tertentu yakni perkara tertentu yang menarik perhatian. Dan untuk jenis-jenis perkara penting antara lain perkara Sumber Daya Alam, Hak Kekayaan Intelektual maupun Narkotika/Psikotropika tetap dilaporkan secara berjenjang kepada Jaksa Agung R.I melalui JAM Pidum.

Merespon perkembangan hukum pula Kejaksaan berhasil menyusun Pedoman Penuntutan Perkara dengan Subjek Hukum Korporasi dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor: Per-028/A/JA/10/2014 tanggal 1 Oktober 2014 yang memberikan acuan bagi Penuntut Umum untuk melakukan penuntutan sesuai dengan pertanggungjawaban pidana korporasi yang diatur dalam berbagai ketentuan undang-undang khusus di luar KUHP

khususnya dalam kejahatan tindak pidana yang terorganisir, yang aturan formilnya baru akan diatur dalam Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (RKUHP). Disusul pula dengan Pedoman Pelaksanaan Diversi dengan Peraturan Jaksa Agung Nomor: Per-006/A/JA/04/2015 tanggal 15 April 2015 sebagai respon pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA).

Upaya Hukum dan Eksekusi

Pengajuan upaya hukum dan eksekusi telah diatur dalam berbagai petunjuk teknis, meskipun sejumlah perkembangan hukum sampai saat ini juga belum diberikan petunjuk teknis sebagai acuan bagi seluruh Jaksa di daerah. Namun, dalam manajemen pengelolaan barang bukti sudah dilakukan dengan surat JAM PIDUM Nomor: B-2000/E/Euh/07/2014 tanggal 2 Juli 2014 tentang Petunjuk Teknis Penertiban Penanganan Barang Bukti Yang Disita dalam Perkara Pidana.

B. Evaluasi terhadap Reformasi Penuntutan Perkara Tindak Pidana Umum

Secara normatif berbagai peraturan kebijakan dalam bentuk petunjuk teknis telah dibuat agar penanganan perkara tidak berlarut-larut dan memberikan kepastian hukum bagi para pencari keadilan. Namun kemudian, yang menjadi masalah apakah seluruh jajaran Kejaksaan telah melaksanakannya dengan baik, apakah ada kendala dalam pelaksanaannya dan apakah membawa perubahan yang diharapkan dalam program percepatan? Jawaban dari pertanyaan ini menjadi sangat krusial untuk menentukan apakah reformasi penuntutan khususnya dalam tindak pidana umum hingga saat ini dianggap berhasil atau tidak berhasil.

Secara kuantitas baik dari jumlah perkara yang ditangani maupun yang diselesaikan dari tahun ke tahun semakin meningkat tajam. Namun, apakah hal tersebut secara kualitas telah mencerminkan penuntutan yang telah mereformasi diri, diperlukan kajian lebih lanjut. Beberapa fakta menunjukkan penyelesaian perkara yang justru menjadi isu strategis

nasional ternyata tidak memberikan peningkatan kepercayaan publik akan penuntutan yang bersih bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, terutama dalam penegakan hukum di bidang kejahatan SDA, kekerasan terhadap perempuan dan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU), utamanya yang memiliki *predicate crime* tindak pidana narkotika dan kesemuanya masuk dalam kewenangan bidang tindak pidana umum.

Namun, juga tidak sedikit penuntutan perkara tindak pidana umum membawa hasil yang gemilang seperti penuntutan terhadap tindak pidana perpajakan yang saat itu, masih dikendalikan oleh bidang tindak pidana umum. Dalam kasus penggelapan pajak yang dilakukan oleh Asian Agri Group, berdasarkan putusan Mahkamah Agung Nomor: 2239K/Pid.Sus/2012 tanggal 18 Desember 2012⁴, yang menghukum 14 (empat belas) anak perusahaan AAG dengan pidana denda pajak sebesar 2,5 trilyun, dan telah berhasil dieksekusi dan memasukkan Rp 2,5 triliun ke kas Negara. Dan eksekusi pidana mati terpidana narkotika yang sudah dilakukan dua gelombang dan menuang pro kontra namun berpotensi positif mengurangi kerusakan fisik dan mental bangsa akibat kondisi darurat narkotika bangsa kita.

Mengingat besarnya perkara yang ditangani bidang tindak pidana umum, beban tugas mengoptimalkan keberhasilan penuntutan terutama dalam perkara-perkara prioritas memang cukup berat, namun diperlukan upaya-upaya yang strategis. Beberapa hal yang dapat dilakukan untuk meningkatkan optimalisasi keberhasilan reformasi penuntutan bidang tindak pidana umum, yakni: (1) Mengoptimalkan fungsi *control*; (2) Meningkatkan Supervisi/Bimbingan Teknis/Sosialisasi yang kompeten; (3) Spesialisasi penanganan perkara program prioritas; (4) Optimalisasi koordinasi yang sinergis; dan (5) Melanjutkan pembaruan perumusan dan penyusunan petunjuk teknis sesuai perkembangan hukum baru.

⁴ Putusan Mahkamah Agung Nomor 2239K/Pid.Sus/2012 (Jakarta: Mahkamah Agung RI., 2012) atas nama SUIWR LAUT alias LIU CHE SUI alias ATAK dalam <http://www.putusan.mahkamahagung.go.id>, diakses tanggal 20 Mei 2014.

Mengoptimalkan Fungsi Kontrol

Di dalam menjaga penyelenggaraan pemerintah selalu berada pada batas-batas yang diatur dengan hukum, maka setiap kekuasaan dan penyelenggaraan pemerintahan perlu diawasi sehingga tidak terjadi penyelewengan-penyelewengan dan penyalahgunaan wewenang. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPAN RB), menyebutkan fungsi kontrol ditujukan untuk menjamin seluruh proses obyek dan/atau kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai ketentuan yang berlaku, oleh karenanya menjadi sangat penting pengawasan terhadap aparat pemerintah sehingga kegiatan dalam pelaksanaan pembangunan berjalan dengan benar.

Berdasarkan Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan. Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa diatur Pedoman Pelaksanaan Pengawasan dalam bentuk:

- a. pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan masing-masing satuan organisasi / satuan kerja terhadap bawahannya yang sering disebut pengawasan melekat atau “waskat” dan;
- b. pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional yang bersangkutan yang sering disebut dengan pengawasan fungsional atau “wasnal”.

Lembaga pengawasan berfungsi sebagai upaya pencegahan dan penindakan terjadinya perbuatan menyimpang dan menyalahgunakan wewenang, sehingga tetap menjaga keprofesionalan kinerja aparat pemerintah. Namun, pengawasan baru bermakna manakala diikuti langkah tindak lanjut yang nyata dan tepat. Tanpa tindak lanjut, pengawasan tidak ada artinya. Satuan kerja mempunyai kewenangan pengawasan internal yang dilakukan melalui Pengawasan Fungsional (Wasnal) dan Pengawasan Melekat (Waskat). Pengawasan fungsional (Wasnal) adalah pengawasan oleh aparat yang tugas pokoknya membantu pimpinan, melaksanakan

pengawasan terhadap keseluruhan jajaran instansi bersangkutan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing. Pengawasan ini membantu menjalankan fungsi pimpinan suatu manajemen organisasi yang tidak dapat dilakukan sendiri karena besarnya organisasi.

Di lingkungan Kejaksaan sendiri karena organisasinya yang terpusat dengan daerah hukum meliputi wilayah kekuasaan Republik Indonesia, maka waskat dilakukan secara berjenjang dari tingkat pusat sampai daerah, demikian pula yang berlaku dalam wasnal. Beberapa alat kontrol sudah disiapkan dalam melakukan pengawasan kinerja penanganan perkara antara lain:

1. Eksaminasi, dimaksudkan sebagai tindakan penelitian dan pemeriksaan berkas perkara di semua tingkat penanganan perkara oleh setiap Jaksa/Penuntut Umum.
2. Pemeriksaan/Inspeksi Kasus, dimaksudkan pemeriksaan oleh pejabat Pengawasan Fungsional berdasarkan laporan pengaduan (baik dari masyarakat, dari lembaga pemerintah tertentu, maupun dari pimpinan satuan kerja tertentu yang merupakan hasil atau tindak lanjut Pengawasan Melekat) atas terjadinya dugaan pelanggaran disiplin atau perbuatan tercela oleh Pegawai Negeri Sipil.

Meningkatkan Supervisi/Bimbingan Teknis/Sosialisasi yang Kompeten

Fungsi kontrol sebenarnya tidak melulu dilakukan dengan pengawasan, tetapi juga dengan supervisi, bimbingan teknis dan sosialisasi perlu dilakukan bahkan sebagai upaya “premium” sebelum pengawasan, mengingat tumpukan beban perkara yang dikerjakan oleh Penuntut Umum terutama di daerah. Beratnya beban tugas seringkali membuat Penuntut Umum di daerah terlena dalam penanganan perkara dan tidak sempat untuk meng-*update* perkembangan peraturan dan kebijakan teknis baru. Sosialisasi ini bisa menjadi fungsi pencegah yang efektif apabila dilakukan dengan serius, artinya diperlukan pembentukan Tim Supervisi/Bimbingan Teknis/Sosialisasi yang kompeten untuk dapat memberikan

bimbingan teknis secara benar terkait peraturan-peraturan teknis yang terbaru. Perlakuan pengawasan setelah itu baru bisa dijalankan, apabila kebijakan-kebijakan teknis baru sudah diketahui dan dipahami oleh para pelaksana teknis yakni Jaksa Fungsional yang bekerja dalam penanganan perkara di seluruh Indonesia.

Spesialisasi Penanganan Perkara Program Prioritas

Pembagian beban perkara juga perlu dipertimbangkan, khususnya untuk penanganan perkara strategis yang menjadi isu khusus dalam pembangunan hukum nasional dan menjadi program prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Jangka Panjang (RPJM/P). Artinya beberapa perkara memerlukan perhatian yang khusus sehingga perlu dibentuk tim yang berkonsentrasi pada bidang penanganan perkara tertentu. Pembentukan tim atau satuan tugas khusus ini mau tidak mau perlu dipertimbangkan mengingat penanganan perkara khusus tidak akan berhasil apabila para Penuntut Umum masih memiliki beban perkara lain. Padahal ketika suatu isu hukum berkembang, diperlukan penanganan yang “luar biasa” dengan ketrampilan dan pemahaman khusus/spesialis dalam bidangnya, agar juga dapat menghasilkan suatu penegakan hukum yang luar biasa.

Optimalisasi Koordinasi Yang Sinergis

Optimalisasi koordinasi yang sinergis juga merupakan kebutuhan mutlak dimana salah satu arah kebijakan dan strategi penegakan hukum yang berkeadilan adalah meningkatkan keterpaduan dalam Sistem Peradilan Pidana. Hal ini berarti, perlu upaya untuk mengaktifkan peran Penuntut Umum dalam memantau perkembangan penyidikan serta bersinergi dengan penyidik melalui pemberian konsultasi, koordinasi dan konstruksi penerapan hukum yang lebih baik.

Salah satu hawa segar dalam penegakan hukum terpadu sebenarnya sudah dapat diwujudkan dalam setiap tindak pidana yang bersumber dari pelanggaran pidana lingkungan hidup pasca putusan Mahkamah

Konstitusi nomor: 18/PUU-XII/2014 tanggal 21 Januari 2015. Upaya ini menjadi salah satu terobosan pelaksanaan koordinasi yang lebih sinergis antara Penyidik-Penuntut Umum yang selama ini tidak dapat dilaksanakan sehubungan dengan keterbatasan ketentuan dalam KUHAP. Memulai upaya koordinasi sejak pada tahap penyelidikan dan dilakukan penyidikan secara terpadu oleh Penyidik bersama-sama dengan Penuntut Umum perlu dipikirkan dalam rangka percepatan penanganan perkara tindak pidana.

Melanjutkan Pembaruan Perumusan dan Penyusunan Petunjuk Teknis Sesuai Perkembangan Hukum Baru

Petunjuk Teknis yang menjadi bahan acuan penanganan perkara bagi Penuntut Umum di seluruh jajaran Kejaksaan perlu bersifat responsif terhadap perkembangan hukum baru. Ketidadaan bahan acuan menyebabkan Penuntut Umum kurang maksimal melaksanakan tugasnya, terjadi keraguan dan multi tafsir. Hal ini tentu sangat tidak kondusif dalam mendukung penegakan hukum yang memiliki kepastian hukum. Oleh karenanya perlu dibentuk tim perumus dan penyusun kebijakan teknis penanganan perkara tindak pidana umum yang khusus berkonsentrasi dalam merespon setiap perkembangan hukum baru dan segera merumuskan serta menyusunnya.

III. PENUTUP

Reformasi Birokrasi Kejaksaan sudah dilakukan dengan berbagai petunjuk teknis untuk percepatan penanganan perkara, namun perlu ditinjau kembali, seberapa jauh keberhasilan reformasi untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik khususnya di bidang penegakan hukum.

Beratnya beban bidang tindak pidana umum dengan berbagai variasi dan jumlah perkara yang ditangani, dapat diatasi dengan langkah-langkah upaya percepatan antara lain meningkatkan fungsi kontrol, peningkatan

supervise/bimbingan teknis/sosialisasi dengan tim yang lebih kompeten dalam penguasaan bidang teknis, spesialisasi penanganan perkara-perkara yang masuk dalam prioritas agenda nasional pembangunan hukum, optimalisasi koordinasi yang sinergis serta membentuk tim yang khusus merumuskan dan menyusun kebijakan petunjuk-petunjuk teknis yang responsif dengan perkembangan hukum baru. Segala upaya yang dilakukan dengan komitmen, terencana dan sistematis tentunya dapat membantu mewujudkan reformasi penuntutan tindak pidana umum menuju penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya.

DAFTAR PUSTAKA

- Putusan Mahkamah Agung Nomor 2239K/Pid.Sus/2012 (Jakarta: Mahkamah Agung RI., 2012) atas nama SUIWR LAUT alias LIU CHE SUI alias ATAK dalam <http://www.putusan.mahkamahagung.go.id>, diakses tanggal 20 Mei 2014.
- Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 114/PUU-X/2012 dalam <http://www.putusan.mahkamahagung.go.id>, diunduh tanggal 5 Januari 2014
- Reformasi Birokrasi Kejaksaan dalam <http://www.kejaksaan.go.id>, diakses tanggal 16 Agustus 2015
- UNDP, *“Jalan Menuju Perbaikan Tata Kelola Hutan Di Indonesia”, Kajian Awal Implementasi Peraturan Bersama Penegakan Multi Hukum dan Terpadu Penanganan Kejahatan SDA-LH di Atas Kawasan Hutan dan Lahan Gambut*, 29 Juli 2015

Implementasi Reformasi Birokrasi di Kejaksaan RI

Tatang Sutarna

Asisten Pembinaan
Kejaksaan Tinggi Jawa Barat, Bandung

Abstrak

Reformasi birokrasi bermakna sebagai sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Atas dasar itu, muncul keinginan pemerintah untuk menata ulang sistem birokasinya, yang terwujud dalam bentuk program reformasi birokrasi. Kejaksaan, sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut pula untuk melakukan reformasi di organisasinya, agar lebih mampu berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Tulisan ini akan memaparkan hasil penelitian tentang implementasi reformasi birokrasi di Kejaksaan Republik Indonesia.

Kata Kunci: Reformasi Birokrasi, Kejaksaan Republik Indonesia

Abstract

The bureaucratic reform means as a major change in the paradigm and governance. The Indonesian government rearranging bureaucratic system, which is manifested in bureaucratic reform program. The Indonesia Attorney Office, as one of the law enforcement agency also required to carry out reform in the organization. Reform in the Attorney Office intended to be more able to play a role in enforcing the rule of law, protection of public interest, human rights, and the eradication of corruption, collusion, and nepotism. This paper presents the results of research on the implementation of bureaucratic reform in the Attorney of the Republic of Indonesia.

Keywords : The bureaucratic reform, The Indonesia Attorney Office

I. PENDAHULUAN

Dalam kehidupan bernegara di berbagai belahan dunia, reformasi

birokrasi adalah perubahan besar dan mendasar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan, termasuk di Indonesia. Atas dasar itu, muncul keinginan dari pemerintah untuk menata ulang sistem birokralnya dengan melakukan sejumlah terobosan. Penataan ulang sistem birokrasi dilakukan dengan langkah-langkah bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan/rutinitas yang ada, merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktek manajemen lembaga, dan menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru. Semua itu ditujukan untuk memenuhi harapan adanya perbaikan pelayanan dan perbaikan tata kelola birokrasi, sebagai upaya menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*).¹

Dalam kehidupan kenegaraan modern, birokrasi semakin menjadi perangkat sentral untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Pada abad kedua puluh satu ini, birokrasi menjadi demikian penting, dan masyarakat hanya akan mendapat pelayanan publik secara memuaskan jika itu diselenggarakan melalui birokrasi modern. Secara konseptual, birokrasi mengandung pengertian “adanya pengaturan agar sumber daya yang ada dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu”.² Dan “birokrat” sebagai pelaksana penyelenggara negara serta pelayan masyarakat harus dapat memenuhi keinginan dan kebutuhan

¹ Salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi, dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

² Birokrasi berdasarkan definisi yang dikemukakan oleh beberapa ahli adalah suatu sistem kontrol dalam organisasi yang dirancang berdasarkan aturan-aturan yang rasional dan sistematis, dan bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar. Lihat, Diah Anggraeni. 2014. *Reformasi Birokrasi Pelayanan Publik*. Bandung: Indra Prahasta, hlm.70.

masyarakat agar ketertiban dan keadilan dapat tercapai. Di samping itu, birokrat juga dituntut untuk mampu menciptakan iklim dan tata kerja baru bagi aparatnya agar dapat mengatasi tantangan di masa yang akan datang. Pelayanan publik hanyalah merupakan salah satu manifestasi fungsi birokrasi³, namun yang terpenting adalah bagaimana memberikan pelayanan publik yang berkualitas yang merupakan kunci utama dalam rangka memenuhi hak-hak dasar/konstitusional rakyat sehingga pembangunan nasional dapat dilakukan secara berkelanjutan.⁴

Sebagai penyelenggara aktivitas pemerintahan, birokrasi diharapkan berperan dalam banyak hal, yaitu (1) sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat; (2) berkaitan dengan fungsi peraturan; dan (3) pemberdayaan masyarakat. Sedangkan, sasaran-sasaran strategis yang ingin dicapai dari reformasi birokrasi meliputi:⁵

1. Kelembagaan, yaitu organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*);
2. Budaya kerja, yaitu birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi;
3. Ketatalaksanaan, yaitu sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*; dan
4. SDM yang berintegritas, kompeten, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera

³ M. Mas'ud Said. 2007. *Birokrasi di Negara Birokratis: Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*. Malang: UMM Press, hlm. 218.

⁴ Taufiq Effendi. 2008. *Reformasi Birokrasi: Sebagai Strategi Untuk Menciptakan Kepemerintahan Yang Baik dan Pelayanan Publik Yang Berkualitas Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*. Semarang: Universitas Diponegoro Press, hlm. 80.

⁵ Noorsyamsa Djumara. 2009. *Reformasi Birokrasi*. Batam: Makalah pada Sosialisasi Peraturan Perundang-undangan Bidang Kepegawaian, hlm. 8.

Dan strategi untuk melaksanakan reformasi birokrasi adalah sebagai berikut:⁶

1. Membangun kepercayaan masyarakat. Dalam jangka pendek harus dilakukan upaya-upaya untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap upaya-upaya reformasi. Upaya membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dilakukan masing-masing oleh instansi pemerintah sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.
2. Membangun komitmen dan partisipasi. Langkah-langkah di atas juga harus diikuti oleh langkah membangun komitmen dan partisipasi. Komitmen tidak hanya berasal dari kalangan internal instansi pemerintah, tetapi juga dari kalangan masyarakat sendiri atau pihak-pihak pemangku kepentingan. Dari kalangan internal komitmen dan partisipasi diperlukan untuk menjamin agar reformasi dilakukan secara konsisten dan terus-menerus berkelanjutan. Sedangkan dari pihak eksternal dapat dibangun melalui peran masing-masing instansi pemerintah untuk mendorong para pemangku kepentingannya ikut serta berpartisipasi menciptakan kondisi dimana instansi pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan kinerjanya.
3. Mengubah pola pikir. Dalam jangka panjang, upaya yang dilakukan adalah mengubah pola pikir para birokrat, dari pola pikir yang dilayani menjadi pola pikir yang melayani; dari pola pikir yang “kerja seadanya” ke pola pikir yang “produktif dan inovatif”; dari pola pikir yang cenderung mengabaikan akuntabilitas ke pola pikir yang akuntabel; dari pola pikir yang cenderung koruptif, ke pola pikir yang bersih, dan lainnya.
4. Memastikan keberlangsungan berjalannya sistem dan terjadinya perubahan. Dalam jangka panjang, implementasi reformasi birokrasi juga harus dipastikan berlangsung secara terus menerus.

⁶ *Ibid.*, hlm. 8-9.

Sistem yang sudah dirubah, dibangun ataupun dikembangkan/disederhanakan untuk memperoleh sistem yang lebih efisien, efektif dan akuntabel, harus secara terus menerus diperbaiki, dijaga dan dipelihara agar tetap memiliki kriteria efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas.

Dan agar reformasi birokrasi berhasil, maka harus didukung oleh semua pihak, khususnya lembaga-lembaga negara. Seluruh lembaga negara, terutama lembaga penegak hukum dituntut untuk melakukan pembenahan dan penguatan kelembagaan (birokrasi), termasuk Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut Kejaksaan). Sebagai badan yang berwenang dalam penegakan hukum dan keadilan, Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kejaksaan terus mengalami berbagai perkembangan dan dinamika sesuai dengan perubahan sistem pemerintahan. Dan sebagai salah satu lembaga penegak hukum, Kejaksaan dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan Hak Asasi Manusia (HAM), serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Oleh karena itu, perlu dilakukan penataan kembali untuk menyesuaikan dengan perubahan-perubahan yang telah terjadi.⁷

Pembenahan dan penguatan birokrasi lembaga penegak hukum, seperti lembaga Kejaksaan merupakan suatu keharusan guna memulihkan kepercayaan masyarakat (*public trust*) dan meningkatkan citra institusi. Bagi Kejaksaan, penguatan dan pembenahan birokrasi harus segera dilakukan mengingat beberapa tahun terakhir Kejaksaan mendapat sorotan masyarakat karena kinerjanya dianggap belum maksimal. Pembenahan dan penguatan birokrasi Kejaksaan harus dilakukan dan salah satunya

⁷ Perubahan UU Kejaksaan dimaksudkan untuk lebih memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga negara pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan yang harus bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Lihat, Penjelasan UU No. 16 Tahun 2004.

adalah melalui reformasi birokrasi.⁸

Berdasarkan uraian diatas, maka tulisan ini akan menjawab rumusan masalah yaitu: “Bagaimana Implementasi Reformasi Birokrasi Kejaksaan sebagai Lembaga Penegakan Hukum ?”. Tulisan ini merupakan ringkasan dari hasil penelitian dengan tema yang sama, dimana penelitian ini menggunakan metode pendekatan *juridis normatif*.⁹ Tulisan akan menjabarkan konsep dasar tentang reformasi birokrasi dan kemudian bagaimana Kejaksaan melakukan reformasi di lembaganya, dan bagaimana peran Kejaksaan Tinggi dalam reformasi birokrasi.

II. PEMBAHASAN

A. Konsep Reformasi Birokrasi

Reformasi secara gramatikal diartikan sebagai “membentuk”, “menyusun”, dan “mempersatukan kembali”.¹⁰ Secara lebih sederhana, reformasi berarti “perubahan format”, baik pada struktur maupun aturan main (*rule of the game*) ke arah yang lebih baik. Pada kata “reformasi”,

⁸ Pembangunan Aparatur Negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme Aparatur Negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya. Lihat, BAB IV butir 1.2 huruf E angka 35 Lampiran UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang 2005-2025. Lihat juga, Basrief Arief. 2011. *Reformasi Penegakan Hukum dan Penguatan Kelembagaan di Lingkungan Kejaksaan RI*. Jakarta: Makalah disampaikan pada FGD dengan tema “Reformasi Penegakan Hukum di Indonesia”.

⁹ Yaitu metode yang menggunakan data sekunder sebagai sumber utama yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan. Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*), sebagai suatu teknik pengumpulan data dengan memanfaatkan berbagai literatur berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, karya ilmiah, makalah, artikel, bahan kuliah, media masa dan sumber lainnya. Rony Hanityo Soemitro. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 9.

¹⁰ Cunningham., C.T. 1982. *Nelson Contemporary English Dictionary*. Canada: Thompson and Nelson Ltd, hlm. 422.

terkandung pula dimensi dinamik berupa upaya perombakan dan penataan, yakni perombakan tatanan lama yang korup dan tidak efisien (*dismantling the old regime*) dan penataan suatu tatanan baru yang lebih demokratik, efisien, dan berkeadilan sosial (*reconstructing the new regime*). Selain itu, kata reformasi memuat nilai-nilai utama yang menjadi landasan dan harapan proses bernegara dan bermasyarakat. Birokrasi merupakan organisasi formal bersifat hierarki, yang ditetapkan oleh aturan-aturan legal rasional untuk mengoordinasikan pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas administrasi, agar mencapai tujuan dengan lebih efektif dan efisien. Dengan demikian, birokrasi ditandai dengan hirarki, tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab, sistem *reward* dan sistem kontrol.¹¹ Birokrasi yang sederhana memudahkan masyarakat menagih hak-haknya.

Birokrasi dari setiap negara merupakan instrumen penting dalam masyarakat modern yang kehadirannya tidak mungkin dapat dielakan, dimana ada negara pasti ada birokrasi. Dengan demikian, birokrasi bagi suatu negara menempati kedudukan dan peran yang sangat penting. Sehingga dapat dikatakan eksistensi birokrasi sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintah) yaitu untuk kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Negara dituntut terlibat dalam memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyat (*public goods and service*), baik secara langsung maupun tidak langsung, bahkan dalam keadaan tertentu negara memutuskan yang terbaik bagi rakyatnya. Kemudian, birokrasi dapat dipergunakan sebagai alat pembaharuan, dengan terlaksananya tujuan-tujuan organisasi diarahkan kepada strategi pembaharuan dan pembangunan. Untuk dapat merealisasi cita-cita pembangunan sosial ekonomi, pemerintah harus memiliki pranata-pranata yang mudah menerima inovasi yang bermanfaat bagi pembangunan. Birokrasi adalah perangkat yang paling mungkin untuk bisa melaksanakan tujuan-tujuan

¹¹ Miftah Thoha. 2001. *Dimensi Prima Administrasi Negara*. Jakarta: Pustaka Jaya, hlm. 17

tersebut.¹² Dalam kaitan ini Bert Hoselitz, menyatakan bahwa:¹³

“The bureaucratic apparatus is one of the institutions through which goal-gratification activity is performed; it is a central focus arraround which cluasters a whole series of social actions designed to meet systemic goals”.

Selain sebagai sarana pencapaian tujuan, birokrasi juga merupakan alat penunjang utama di dalam sistem administrasi modern. Dasar dari legitimasi birokrasi dalam stuktur pemerintahan adalah penerapan pengetahuan, rasionalitas, dan teknologi. Birokrasi menjadi satu-satunya perangkat yang lebih peka terhadap penerapan manajemen yang berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi.¹⁴ Dalam konsep ini birokrasi dirumuskan sebagai “pemerintahan oleh para pejabat Negara”. Sesuai dengan teori politik klasik, di dalam suatu negara diangkat orang-orang yang dipandang layak untuk mengambil keputusan bagi rakyat banyak. Hak-hak yang dimiliki oleh pimpinan dan penguasa itu dapat ditinjau dari dua sudut, yaitu hak untuk mengatur, dan wewenang untuk melakukan sesuatu.¹⁵

Sedang di Indonesia sendiri, persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah¹⁶ dan seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan

¹² Wahyudi Kumorotomo. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.1992, hlm. 78.

¹³ Bert Hoselitz. *Level of Economic Performance and Bureaucratic Stuctures*. Sebagaimana dikutip oleh Joseph La Palombara. 1963. *Bereaucracy and Political Development*. New Jersey: Princeton University Press, hlm. 171.

¹⁴ Wahyudi Kumorotomo. *Etika Administrasi... op.cit*.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 80.

¹⁶ Di Indonesia jika ada bahasan tentang birokrasi maka persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah. Tulisan mengenai birokrasi memang banyak, demikian pula karangan mengenai pegawai pemerintah atau pamong praja. Namun buku yang membahas kombinasi keduanya tentang birokrasi pemerintah atau birokrasi yang dijalankan oleh pamong praja diakui memang tidak banyak. Lihat, Miftha Thoha. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 2. Lihat juga Keith Dowding. 1995. *The Civil Service*. New York: Routledge Publisher

pejabat yaitu suatu kerajaan yang raja-raja adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern.¹⁷ Yahya Muhaimim, mengungkapkan bahwa, birokrasi sebagai keseluruhan aparatur pemerintah yang membantu pemerintah di dalam melaksanakan tugas-tugasnya, dan mereka itu menerima gaji dari pemerintah. Oleh karena itu, birokrasi berfungsi menghubungkan pemerintah dengan rakyat dalam segi pelaksanaan kepentingan masing-masing.¹⁸ Pandangan yang sama juga diungkapkan M. Mas'ud Said bahwa, birokrasi pada dasarnya merupakan mata rantai yang menghubungkan pemerintah dengan rakyatnya, dengan demikian birokrasi merupakan alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan.¹⁹

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari paradigma sentralistik ke arah desentralisasi yang ditandai dengan pemberian otonomi kepada daerah. Pemberian otonomi ini, dimaksudkan khususnya untuk lebih memandirikan daerah serta pemberdayaan masyarakat (*empowering*). Selain itu, untuk mereformasi birokrasi, pemerintah mensahkan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang merupakan salah satu bentuk reformasi birokrasi di Indonesia. UU ASN menekankan pada manajemen aparatur sipil negara yang efektif dan efisien.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) telah meluncurkan program *Grand Design* Reformasi Birokrasi, yang dipertajam dengan rencana aksi 9 (sembilan) program percepatan reformasi birokrasi. Salah satunya adalah program sistem promosi PNS secara terbuka. Program ini bertujuan untuk menjamin tersedianya para pejabat aparatur

¹⁷ Miftah Thoha. *Op.cit.*

¹⁸ Yahya Muhaimin, dikutip Miftah Thoha, *Ibid.*

¹⁹ M. Mas'ud Said, dikutip Moeljarto Tjokrowinoto. *Birokrasi... Op.Cit.*, hlm. 55.

yang sesuai kompetensi dan memenuhi persyaratan yang diperlukan oleh jabatan tersebut. Untuk mencapai hal ini, perlu diadakan promosi jabatan struktural berdasarkan sistem merit dan bersifat terbuka, dengan mempertimbangkan kesinambungan karier PNS yang bersangkutan.

Prinsip-prinsip dalam sistem merit, untuk pengisian jabatan tinggi, yaitu:²⁰

- a. Melakukan rekrutmen, seleksi dan prioritas berdasarkan kompetisi yang terbuka dan adil;
- b. Memperlakukan Pegawai Aparatur Sipil Negara secara adil dan setara;
- c. Memberikan remunerasi yang setara untuk pekerjaan-pekerjaan yang setara dan menghargai kinerja yang tinggi;
- d. Menjaga standar yang tinggi untuk integritas, perilaku dan kepedulian untuk kepentingan masyarakat;
- e. Mengelola Pegawai Aparatur Sipil Negara secara efektif dan efisien;
- f. Mempertahankan atau memisahkan Pegawai Aparatur Sipil berdasarkan kinerja yang dihasilkan;
- g. Memberikan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi kepada Pegawai Aparatur Sipil Negara;
- h. Melindungi Pegawai Aparatur Sipil Negara dari pengaruh- pengaruh politis yang tidak pantas/tepat;
- i. Memberikan perlindungan kepada Pegawai Aparatur Sipil dari hukum yang tidak adil dan tidak terbuka.

Penguatan Kelembagaan Kejaksaan

Kelembagaan (institusi) bisa berkembang baik jika ada infrastruktur kelembagaan (*institutional infrastructure*), ada penataan kelembagaan (*institutional arrangements*) dan mekanisme kelembagaan (*institutional mechanism*).

²⁰ Lihat, Penjelasan Permenpan RB No. 13 Tahun 2014.

Penataan kelembagaan harus diarahkan pada kebijakan untuk memperbaiki struktur kelembagaan, meningkatkan profesionalisme peradilan dan staf peradilan serta kualitas sistem peradilan yang terbuka dan transparan; menyederhanakan sistem peradilan; meningkatkan transparansi agar peradilan dapat diakses oleh masyarakat; dan memastikan bahwa hukum diterapkan dengan adil dan memihak kepada kebenaran; memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan hukum nasional.²¹

Sedangkan untuk kelembagaan negara erat kaitannya dengan penataan kelembagaan di dalam konstitusi. Amandemen UUD 1945 keempat telah memberikan arah yang tegas tentang perlunya penguatan kelembagaan-kelembagaan negara. Terlalu kuatnya kekuasaan eksekutif di satu sisi, sementara kekuasaan-kekuasaan lain secara bersamaan memiliki banyak ketergantungan, telah menimbulkan iklim kehidupan bernegara yang tidak kondusif dan berkeseimbangan dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara. Secara kelembagaan, kekuasaan-kekuasaan pada lembaga-lembaga negara telah mengalami perubahan penguatan, berupa revitalisasi dan restrukturisasi kekuasaan legislatif dan yudikatif. Dalam sistem ketatanegaraan

Indonesia, untuk kelembagaan Kejaksaan, merujuk pada ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, yang secara tegas mengatakan bahwa “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman”.

Ketentuan mengenai badan-badan lain tersebut dipertegas dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman). Ketentuan mengenai badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman meliputi Kepolisian

²¹ Satya Arinanto. 2006. *Politik Pembangunan Hukum Indonesia Dalam Era Pasca Reformasi*. Jakarta: Makalah pada Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada FH Universitas Indonesia, hlm. 25.

Negara RI, Kejaksaan RI, dan badan-badan lain yang diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya, untuk Kejaksaan disahkan UU Kejaksaan yang menegaskan kembali kedudukan dan peran Kejaksaan. Pasal 2 UU Kejaksaan menegaskan bahwa:

- a. Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.
- b. Kekuasaan negara dilaksanakan secara merdeka.
- c. Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan.

Mencermati isi Pasal 2 UU Kejaksaan diatas, dapat diidentifikasi beberapa hal, yaitu: (1) Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintahan; (2) Kejaksaan melakukan kekuasaan (kewenangan) di bidang penuntutan dan kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang; (3) Kekuasaan (kewenangan) itu dilakukan secara merdeka dan Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan. Dari sudut kedudukan, mengandung makna bahwa Kejaksaan merupakan suatu lembaga yang berada di suatu kekuasaan eksekutif. Sementara itu, bila dilihat dari sisi kewenangan, dalam melakukan penuntutan berarti Kejaksaan menjalankan kekuasaan yudikatif. Disinilah terjadinya ambivalensi kedudukan Kejaksaan dalam penegakan hukum di Indonesia.²²

Lebih jauh, dalam penjelasan UU Kejaksaan, dinyatakan lahirnya UU Kejaksaan adalah untuk pembaharuan Kejaksaan, agar kedudukan dan peranannya sebagai lembaga pemerintahan lebih mantap dan dapat mengemban kekuasaan negara di bidang penuntutan, yang bebas dari

²² Selanjutnya, sehubungan dengan makna kekuasaan Kejaksaan dalam melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka, penjelasan Pasal 2 ayat 1 UU No. 16 Tahun 2004, menjelaskan bahwa Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya.

pengaruh kekuasaan pihak mana pun. Dalam pengertian lain, Kejaksaan, dalam melaksanakan tugasnya, hendaknya merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan lainnya dalam upayanya mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Komparasi pengaturan mengenai tugas dan wewenang Kejaksaan secara normatif ditegaskan dalam Pasal 30 UU No. 16 Tahun 2004 yaitu:

1. Di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. Melakukan penuntutan;
 - b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
 - d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
 - e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke Pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
2. Di bidang perdata dan tata usaha Negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
3. Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
 - a. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - b. Pengamanan kebijakan penegakan hukum;

- c. Pengamanan peredaran barang cetakan;
- d. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
- e. Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
- f. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang, kejaksaan membina hubungan kerja sama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta badan negara atau instansi lainnya.²³ Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instansi pemerintah lainnya.²⁴

Tugas, wewenang dan Fungsi Kejaksaan Tinggi

Kejaksaan Tinggi adalah Kejaksaan di Ibukota Provinsi dengan daerah hukum meliputi wilayah Provinsi yang bersangkutan, yang melaksanakan tugas dan wewenang serta fungsi Kejaksaan di daerah hukum Kejati tersebut. Dalam melaksanakan tugas, Kejaksaan Tinggi menyelenggarakan fungsi:²⁵

- a. Perumusan kebijaksanaan pelaksanaan dan kebijaksanaan teknis, pemberian bimbingan dan pembinaan serta pemberian perijinan sesuai dengan bidang tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung;
- b. Penyelenggaraan dan pelaksanaan pembangunan prasarana dan sarana, pembinaan manajemen, administrasi, organisasi dan ketatalaksanaan serta pengelolaan atas milik Negara yang menjadi tanggung jawabnya;
- c. Pelaksanaan penegakan hukum baik preventive maupun represif yang berintikan keadilan di bidang pidana;

²³ Lihat, Pasal 33 UU No. 16 Tahun 2004.

²⁴ Lihat, Pasal 34. *Ibid.*

²⁵ Lihat, Pasal 491 ayat (1), Pasal 492, dan Pasal 493 Perpres No. 38 Tahun 2010.

- d. Pelaksanaan pemberian bantuan di bidang intelijen yustisial, di bidang ketertiban dan ketentraman umum, pemberian bantuan, pertimbangan, pelayanan dan penegakan hukum di bidang perdata dan tata usaha Negara serta tindakan hukum dan tugas lain, untuk menjamin kepastian hukum, menegakan kewibawaan pemerintah dan penyelamatan kekayaan Negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung;
- e. Penempatan seorang tersangka atau terdakwa di rumah sakit atau tempat perawatan jiwa atau tempat lain yang layak berdasarkan penetapan Hakim karena tidak mampu berdiri sendiri atau disebabkan hal-hal yang dapat membahayakan orang lain, lingkungan atau dirinya sendiri;
- f. Pemberian pertimbangan hukum kepada lembaga negara, instansi pemerintah, BUMN, BUMD dalam penyusunan peraturan perundang-undangan serta meningkatkan kesadaran hukum masyarakat;
- g. Koordinasi, pemberian bimbingan dan petunjuk teknis serta pengawasan, baik di dalam maupun dengan instansi terkait atas pelaksanaan tugas dan fungsinya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung;
- h. Melaksanakan pengelolaan data dan statistik kriminal serta penerapan dan pengembangan teknologi informasi di lingkungan Kejaksaan Tinggi.

Untuk menjalankan tugasnya, dibentuk Stuktur organisasi Kejaksaan Tinggi yang terdiri atas:²⁶

- a. Kepala Kejaksaan Tinggi;
- b. Wakil Kepala Kejaksaan Tinggi;
- c. Asisten Bidang Pembinaan;

²⁶ Lihat, Pasal 494. *Ibid.*

- d. Asisten Bidang Intelijen;
- e. Asisten Bidang Tindak Pidana Umum;
- f. Asisten Bidang Tindak Pidana Khusus;
- g. Asisten Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara;
- h. Asisten Bidang Pengawasan;
- i. Bagian Tata Usaha; dan
- j. Koordinator.

Untuk pembinaan Kejaksaan Tinggi dibantu oleh Asisten Bidang Pembinaan. Asisten Pembinaan mempunyai tugas untuk melaksanakan pembinaan atas manajemen :

- a. perencanaan dan pelaksanaan pembangunan prasarana dan sarana,
- b. pengelolaan pegawai,
- c. keuangan,
- d. perlengkapan,
- e. organisasi dan tatalaksana,
- f. pengelolaan atas milik negara yang menjadi tanggung jawabnya,
- g. pengelolaan data dan statistik kriminal serta penerapan dan pengembangan teknologi informasi,
- h. memberikan dukungan pelayanan teknis dan administrasi bagi seluruh satuan kerja di lingkungan Kejaksaan tinggi bersangkutan dalam rangka memperlancar pelaksanaan tugas.²⁷

B. Reformasi Birokrasi di Kejaksaan

Kejaksaan RI telah melaksanakan program pembaruan sejak tahun 2005 dengan diluncurkannya “Agenda Pembaruan Kejaksaan”. Sebagai hasil dari program pembaruan Kejaksaan, pada tanggal 12 Juli 2007, telah diterbitkan enam Peraturan Jaksa Agung RI yang merupakan arahan untuk

²⁷ Lihat, Pasal 495. *Ibid.*

melaksanakan pembaruan di bidang:²⁸

1. Rekrutmen CPNS dan Calon Jaksa;
2. Pembinaan karier;
3. Pendidikan dan pelatihan;
4. Standar minimum profesi jaksa;
5. Kode perilaku jaksa; dan
6. Mekanisme pengawasan.

Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum masuk dalam prioritas pertama untuk mengimplementasikan program reformasi birokrasi yang dikoordinasikan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Kemenpan RB). Pembaruan institusi secara komprehensif dengan meluncurkan Program Reformasi Birokrasi Kejaksaan pada tanggal 18 September 2008.²⁹ Tujuan secara umum, reformasi birokrasi Kejaksaan ditujukan untuk membangun profil dan membentuk perilaku pegawai Kejaksaan yang : (a) berintegritas tinggi; (b) Berproduktivitas tinggi dan bertanggungjawab; dan (c) Mengutamakan pelayanan masyarakat.

Secara khusus, pelaksanaan reformasi birokrasi Kejaksaan untuk membangun/membentuk³⁰

- a. Birokrasi yang bersih;
- b. Birokrasi yang efisien, efektif, dan produktif;
- c. Birokrasi yang transparan;
- d. Birokrasi yang melayani masyarakat; dan
- e. Birokrasi yang akuntabel.

Sedangkan sasaran secara umum adalah mengubah pola pikir (*mindset*)

²⁸ Kejaksaan Republik Indonesia. 2009. *Perkembangan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Materi Sosialisasi Reformasi Birokrasi Kejaksaan, hlm. 9.

²⁹ Kejaksaan Republik Indonesia. *Perkembangan Pelaksanaan...* Loc.Cit.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 10.

dan budaya kerja (*cultur set*) serta sistem manajemen Kejaksaan. Dan sasaran secara khusus, yang ingin dicapai yaitu:³¹

- a. Kelembagaan (organisasi), dengan membentuk organisasi Kejaksaan yang tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*);
- b. Budaya organisasi dengan membentuk birokrasi Kejaksaan yang profesional dan memiliki kinerja yang tinggi;
- c. Ketatalaksanaan, dengan membangun sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur, sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*);
- d. Regulasi dan deregulasi dengan menciptakan birokrasi Kejaksaan yang menjalankan regulasi dan deregulasi secara lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif; dan
- e. Sumber daya manusia dengan menciptakan SDM Kejaksaan yang berintegritas kompeten, profesional, berkinerja tinggi, sejahtera dan terhormat.

Visi reformasi birokrasi Kejaksaan adalah “Kejaksaan yang profesional dan berintegritas berlandaskan nilai-nilai luhur Satya Adhi Wicaksana demi terciptanya kepastian hukum dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik tahun 2025”.³² Misi reformasi birokrasi Kejaksaan, adalah:³³

- a. Membentuk dan/atau menyempurnakan peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukum tata kelola Kejaksaan yang baik;
- b. Memoderenisasi birokrasi Kejaksaan dengan optimalisasi penggunaan teknologi informasi dan komunikasi;
- c. Mengadakan restrukturisasi organisasi (kelembagaan) Kejaksaan;

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, hlm. 11

³³ *Ibid.*

- d. Mengadakan relokasi dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia termasuk perbaikan sistem remunerasi; dan
- e. Mengembangkan mekanisme pengawasan yang efektif.

Berdasarkan hal tersebut di atas, berkaitan dengan reformasi birokrasi Kejaksaan dirumuskan ulang visi misi Kejaksaan. Visi Kejaksaan adalah “Kejaksaan sebagai lembaga negara penegak hukum yang mendukung supermasi hukum dan menegakan HAM berdasarkan keadilan dan kebenaran”.³⁴ Sedangkan misinya adalah:³⁵

- a. Kejaksaan menjadi organisasi yang modern, efektif, efisien, dan profesional;
- b. Kejaksaan melaksanakan tugas pelayanan publik secara profesional dengan memperhatikan hak-hak publik; dan
- c. Jaksa melaksanakan tugas secara independen, bermoral, beretika, dan profesional.

Selanjutnya disusun sejumlah rekomendasi untuk melaksanakannya, yaitu sebagai berikut :

1. Kepemimpinan

Rekomendasi kepemimpinan membangun kapasitas *leadership* para pemimpin Kejaksaan dan satuan/unit kerja lainnya, adalah:³⁶

- a. Pemimpin yang visioner, memiliki komitmen dan mampu menggerakkan perubahan organisasi dengan berpedoman pada Visi dan Misi;
- b. Pemimpin yang kompeten secara teknis, konseptual, dan interpersonal; dan

³⁴ *Ibid.*, hlm. 60.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, hlm. 61.

- c. Pemimpin yang transparan dan akuntabel dalam mengkomunikasikan kebijakan.

2. Restrukturisasi Organisasi

Rekomendasi restrukturisasi organisasi sehingga menjadi organisasi yang tepat ukuran dan tepat fungsi, adalah:³⁷

- a. Organisasi Kejaksaan yang modern, tepat ukuran dan tepat fungsi (*rightsizing*), dengan kultur kerja yang profesional;
- b. Organisasi Kejaksaan Agung yang efisien dengan fungsi utama pada pembuatan kebijakan dan strategi, pembinaan dan pengawasan;
- c. Organisasi Kejaksaan Tinggi dengan fungsi utama pada pembinaan, koordinasi, pengawasan, pengendalian, dan operasional penegakan hukum; dan
- d. Kejaksaan Negeri dan Cabang dengan fungsi utama pada pembinaan, koordinasi, operasional penegakan hukum.

3. Manajemen SDM

Rekomendasi membangun manajemen SDM yang terintegritasi, akuntabel, dan modern, adalah:

- a. Peningkatan efektivitas fungsi perencanaan kepegawaian;
- b. Rekrutmen dan penempatan didasarkan pada parameter obyektif dan kriteria spesialisasi yang sesuai dengan uraian jabatan;
- c. Pengembangan kapasitas yang terintegrasi dengan karier; dan
- d. Pengawasan dan penilaian kinerja dengan instrumen yang terukur dengan proses yang objektif (PKP, IPKJ).

4. Anggaran

Rekomendasi anggaran dan fasilitas memperjuangkan ketersediaan

³⁷ *Ibid.*

anggaran dan sarana/prasarana serta kompensasi berbasis kinerja, adalah:³⁸

- a. Tersedianya anggaran yang memadai dan sarana/prasarana modern untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi; dan
- b. Pegawai Kejaksaan memperoleh penghasilan/kompensasi yang sesuai dengan kinerja.

5. Manajemen Perkara

Rekomendasi manajemen penanganan perkara, pertama membangun manajemen perkara berbasis teknologi, transparan; kedua, membangun kebijakan penuntutan yang akuntabel, adalah:³⁹

- a. Manajemen perkara yang tertib, transparansi, terintegrasi, akuntabel dan berbasis teknologi informasi modern;
- b. Tersedianya panduan/SOP bagi Jaksa dalam penanganan perkara; dan
- c. Akuntabilitas personal dan profesionalisme dalam proses penuntutan.

C. Pengisian Jabatan di Kejaksaan dan Peran Kejaksaan Tinggi

Reformasi birokrasi pada hakekatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap birokrasi pemerintahan terutama menyangkut aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business proces*), dan aspek SDM aparatur. Reformasi birokrasi bertujuan untuk membangun aparatur yang mempunyai integritas tinggi, produktifitas tinggi dan bertanggungjawab, dan kemampuan memberikan layanan yang prima. Pembinaan karier dalam penyelenggaraan manajemen aparatur dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem

³⁸ *Ibid.*, hlm. 63.

³⁹ *Ibid.*,

prestasi kerja. Pembinaan karier bagi aparatur dilaksanakan berdasarkan ketentuan pola karier yang menggambarkan alur pengembangan karier yang menunjukkan keterkaitan dan keserasian antara jabatan, pangkat, pendidikan, pelatihan jabatan, serta masa jabatan sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu hingga pensiun.

Konsep pegawai di semua negara sebenarnya ada kesamaan sebagai berikut: (1) terdapat sistem pembinaan berdasarkan disiplin, landasan aturan dan peraturan, serta semangat yang tinggi melakukan pengabdian kepada negara; (2) pembinaan dan pengembangan secara profesional; (3) pembinaan kerjasama, baik dalam satu biro maupun dalam hubungan tugas dengan biro-biro lain; (4) mengutamakan keberhasilan biro daripada keberhasilan tugas pribadi; (5) pembinaan dan penyusunan semua posisi agar merupakan mata rantai pertanggung jawaban yang sekaligus sebagai jenjang karier.⁴⁰

Di Indonesia, untuk menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu menurut UU Aparatur Sipil Negara mensyaratkan kualifikasi pegawai aparatur sipil, yaitu:⁴¹

“Pegawai Aparatur Sipil Negara harus memiliki profesi dan Manajemen Aparatur Sipil Negara yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik”.

Dan untuk mendapatkan pegawai aparatur sipil yang kompeten, maka tahapan yang penting adalah tahapan rekrutmen.

Rekrutmen sendiri adalah proses mencari, menemukan, dan menarik

⁴⁰ Dharma Salam Setyawan. 2002. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Djambatan, hlm. 171.

⁴¹ *Ibid.*

para pelamar untuk menjadi pegawai pada suatu organisasi. Dan oleh organisasi, sebagai rangkaian aktivitas mencari dan memikat pelamar kerja, diberikan motivasi, kemampuan, keahlian, dan pengetahuan yang diperlukan, guna menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan kepegawaian.⁴² Sedangkan tujuan dari rekrutmen adalah mendapatkan calon pegawai sebanyak mungkin, sehingga memungkinkan pihak manajemen (*recruiter*) memilih atau menyeleksi calon sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan. Semakin banyak calon yang berhasil dikumpulkan, maka akan semakin baik karena kemungkinan untuk mendapatkan calon terbaik akan semakin besar.⁴³ Adapun pengertian seleksi adalah serangkaian langkah kegiatan yang dilaksanakan untuk memutuskan apakah pelamar tersebut diterima atau ditolak, dalam suatu instansi tertentu setelah menjalani serangkaian tes yang dilaksanakan.⁴⁴

Pejabat atau organ dalam birokrasi pemerintah sangat terkait dengan rekrutmen, menurut Miftah Thoha dibagi menjadi dua jenis, yaitu:⁴⁵

1. Rekrutmen jabatan negara adalah berasal dari kekuatan politik melalui pemilihan umum maupun pengangkatan oleh pejabat politik yang dipilih rakyat; dan
2. Rekrutmen pejabat birokrasi adalah berasal dari pejabat pegawai negeri yang memenuhi persyaratan pemerintah diangkat oleh pejabat yang berhak mengangkatnya.

Penerapan sistem merit (*merit system*)⁴⁶ yaitu adanya kesesuaian

⁴² Danang Sunyoto. 2012. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: CAPS, hlm. 93

⁴³ Johanes Papu. 2002. *Analisis Jabatan Dalam Rekrutmen dan Seleksi*. <<http://www.e-psikologi.com>> [06/04/15].

⁴⁴ Danang Sunyoto, *Manajemen... Op.Cit.*, hlm. 108.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 7

⁴⁶ Sistem merit dijalankan secara konsekuen dan terbuka. Setiap pengangkatan dan promosi harus didasarkan atas pertimbangan bahwa kompetensi calon sangat sesuai

antara kecakapan yang dimiliki seorang pegawai dengan jabatan yang dipercayakan kepadanya, meliputi tingkat pendidikan formal, tingkat pendidikan non formal (diklatpim), pendidikan dan latihan teknis, tingkat pengalaman kerja, dan tingkat penguasaan tugas dan pekerjaan. Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem merit dalam kebijakan promosi jabatan di daerah meliputi regulasi, kontrol eksternal dan komitmen.⁴⁷

Pengisian jabatan di lingkungan Kejaksaan sudah semestinya diserahkan pada Kejaksaan Tinggi dengan memperhatikan kriteria, jenjang karier, prestasi kerja dengan sistem merit. Pelimpahan rekrutment kepada Kejaksaan Tinggi dikarena Kejaksaan Tinggi yang mengetahui kebutuhan SDM pada masing-masing jabatan di tempatnya. Apabila pengisian jabatan diserahkan kepada pusat, dalam hal ini Kejaksaan Agung, maka akan menyulitkan penempatan pada jabatannya. Pengisian jabatan di Kejaksaan berlandaskan pada prinsip:⁴⁸

- a. Nilai dasar;
- b. Kode etik dan kode perilaku;
- c. Komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik;
- d. Kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;
- e. Kualifikasi akademik;
- f. Jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas; dan
- g. Profesionalitas jabatan.

Rekrutmen dan penempatan SDM Kejaksaan Tinggi dilaksanakan berdasarkan analisis jabatan di tiap-tiap unit kerja yang dibutuhkan.

dan dibutuhkan oleh kompetensi jabatan yang kosong. Lihat, Miftah Thoha. *Birokrasi di... Loc.Cit.*

⁴⁷ Taufik Nurohman. 2011. *Merit System Dalam Birokrasi Indonesia*. <<http://www.taufiknurohman25.blogspot.com/2011/02/merit-system-dalam-birokrasi-indonesia.html>> [05/04/15].

⁴⁸ Lihat, Pasal 3 UU No. 5 Tahun 2014.

Sebaiknya, Kejaksaan Tinggi diberikan kewenangan untuk mutasi secara definitif untuk jabatan Eselon IV, Jaksa Fungsional, dan Bagian Tata Usaha, dikarenakan Kejaksaan Tinggi yang akan mengetahui kebutuhan SDM pada setiap jabatan yang akan dilaksanakan pengisian jabatan. Dalam hal ini sesuai dengan Pasal 498 Perpres No. 38 Tahun 2010, menyatakan bahwa, dalam melaksanakan tugas, Asisten Bidang Pembinaan menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyiapan perumusan kebijaksanaan teknis di bidang pembinaan berupa bimbingan, pembinaan dan pengamanan teknis;
- b. Koordinasi, integrasi dan sinkronisasi serta pembinaan kerjasama seluruh satuan kerja di bidang administrasi;
- c. Penyiapan rencana dan koordinasi perumusan kebijaksanaan dalam penyusunan rencana dan program pembangunan prasarana dan sarana, pemantauan, penilaian serta pengendalian pelaksanaannya;
- d. Pembinaan manajemen, organisasi tata laksana, analisis jabatan, jabatan fungsional Jaksa, urusan ketatausahaan dan pengelolaan keuangan, kepegawaian, perlengkapan perpustakaan, dan milik negara yang menjadi tanggung jawabnya;
- e. Pembinaan dan peningkatan kemampuan, keterampilan dan integritas kepribadian aparat Kejaksaan; dan
- f. Melaksanakan pembinaan manajemen terhadap pengelolaan data dan statistik kriminal serta penerapan dan pengembangan teknologi informasi di lingkungan Kejaksaan Tinggi.

Kejaksaan Tinggi berdasarkan kewenangannya dapat melaksanakan mutasi *local* yang diusulkan oleh Kepala Kejaksaan Tinggi, di daerah hukumnya dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:⁴⁹

- a. Hanya meliputi jabatan struktural sampai dengan eselon IV dan jabatan fungsional sampai dengan golongan IV/a;

⁴⁹ Lihat, Pasal 12 ayat (1) huruf b Peraturan Jaksa Agung No: PER/065/A/JA/07/2007.

- b. Untuk pengembangan organisasi dan demi kelancaran tugas kedinasan dengan tetap memperhatikan peningkatan kualitas dan profesionalisme aparatur Kejaksaan;
- c. Dalam hal tertentu, sebelum usulan disetujui Jaksa Agung, Kepala Kejaksaan Tinggi dapat menerbitkan surat perintah melaksanakan tugas; dan
- d. Usulan mutasi lokal merupakan prioritas sepanjang tidak masuk dalam rencana mutasi nasional.

Dan menurut Pasal 498 huruf c dan huruf d Perpres No. 38 Tahun 2010, Asisten Bidang Pembinaan dapat melaksanakan analisis jabatan dalam rekrutmen pengisian jabatan pada Eselon IV, Jaksa Fungsional, dan Tata Usaha. Sehingga pada rekrutmen jabatan tersebut, Asisten Pembinaan dapat melakukan analisis jabatan di lingkungan Kejaksaan Tinggi. Hal ini, dipertegas dalam penjelasan Permen PAN RB No. 13 Tahun 2014, menyatakan bahwa: “Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Apabila merujuk hal tersebut, dalam rangka reformasi birokrasi di Kejaksaan, khususnya untuk penguatan pembinaan dan rekrutmen SDM di Kejaksaan Tinggi, maka sebaiknya Kejaksaan Tinggi diberikan kewenangan untuk melakukan rekrutmen, mutasi definitif Eselon IV, Jaksa Fungsional dan Bagian Tata Usaha di wilayah Kejaksaan Tinggi. Dengan dikelolanya SDM Kejaksaan tingkatan bawah oleh Kejaksaan Tinggi dapat diwujudkan rekrutmen SDM sesuai sistem merit, yaitu terukur secara baik dari kebutuhan SDM untuk tugas dan tanggung jawab dari jabatan, karakteristik SDM (pengetahuan dan keterampilan) yang dibutuhkan untuk mengisi jabatan pada lingkungan Kejaksaan tersebut. Penulis meyakini bahwa pelimpahan wewenang tersebut, akan meningkatkan efektifitas dan efisiensi organisasi Kejaksaan, dan selama kewenangan

tersebut masih berada di Kejaksaan Agung, maka akan menyulitkan tujuan reformasi birokrasi untuk dapat terwujud.

III. PENUTUP

Pembaharuan sumber daya manusia merupakan bentuk reformasi birokrasi harus diarahkan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Sasaran pokok reformasi birokrasi diarahkan untuk terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang profesional, berkepastian hukum, transparan, partisipatif, akuntabel, memiliki kredibilitas, bersih dan bebas KKN; peka dan tanggap terhadap segenap kepentingan dan aspirasi rakyat di seluruh wilayah negara; berkembangnya budaya dan perilaku birokrasi yang didasari etika, semangat pelayanan dan pertanggungjawaban publik, serta integritas pengabdian dalam mengemban misi perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara.

Untuk mereformasi birokrasi, pemerintah mensahkan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang merupakan salah satu bentuk reformasi birokrasi di Indonesia. UU ASN menekankan pada manajemen aparatur sipil negara yang efektif dan efisiensi. Kejaksaan sendiri telah melaksanakan program pembaruan sejak tahun 2005, dan menjadi lembaga prioritas pertama untuk mengimplementasikan program reformasi birokrasi yang dikoordinasikan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Kemenpan RB). Salah satu sasarannya adalah rekrutment aparatur negara berdasarkan sistem merit.

Untuk penguatan pembinaan dan rekrutmen SDM di Kejaksaan Tinggi, maka sebaiknya Kejaksaan Tinggi diberikan kewenangan untuk melakukan rekrutmen, mutasi definitif Eselon IV, Jaksa Fungsional dan Bagian Tata Usaha di wilayah Kejaksaan Tinggi. Dengan dikelolanya SDM Kejaksaan tingkatan bawah oleh Kejaksaan Tinggi dapat diwujudkan rekrutmen SDM sesuai sistem merit, yaitu terukur secara baik dari kebutuhan

SDM untuk tugas dan tanggung jawab dari jabatan, karakteristik SDM (pengetahuan dan keterampilan) yang dibutuhkan untuk mengisi jabatan pada lingkungan Kejaksaan tersebut. Penulis meyakini bahwa pelimpahan wewenang tersebut, akan meningkatkan efektifitas dan efisiensi organisasi Kejaksaan, dan selama kewenangan tersebut masih berada di Kejaksaan Agung, maka akan menyulitkan tujuan reformasi birokrasi untuk dapat terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

- Basrief Arief. *Reformasi Penegakan Hukum dan Penguatan Kelembagaan di Lingkungan Kejaksaan RI*. Jakarta: Makalah disampaikan pada FGD dengan tema “Reformasi Penegakan Hukum di Indonesia”, 2011.
- Bert Hoselitz. *Level of Economic Performance and Bureaucratic Structures*. Sebagaimana dikutip oleh Joseph La Palombara. *Bureaucracy and Political Development*. New Jersey: Princeton University Press, 1963.
- Cunningham., C.T. *Nelson Contemporary English Dictionary*. Canada: Thompson and Nelson Ltd, 1982.
- Danang Sunyoto. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: CAPS, 2012. Dharma Salam Setyawan. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 2002.
- Diah Anggraeni. *Reformasi Birokrasi Pelayanan Publik*. Bandung: Indra Prahasta. 2014.
- M. Mas’ud Said. *Birokrasi di Negara Birokratis: Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*. Malang: UMM Press. 2007.
- Miftah Thoha. *Dimensi Prima Administrasi Negara*. Jakarta: Pustaka Jaya. 2001.
- Miftha Thoha. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Noorsyamsa Djumara. *Reformasi Birokrasi*. Batam: Makalah pada Sosialisasi Peraturan Perundang-undangan Bidang Kepegawaian. 2009.
- Rony Hanityo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990..

Satya Arinanto. *Politik Pembangunan Hukum Indonesia Dalam Era Pasca Reformasi*. Jakarta: Makalah pada Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada FH Universitas Indonesia, 2006.

Taufiq Effendi. *Reformasi Birokrasi: Sebagai Strategi Untuk Menciptakan Pemerintahan Yang Baik dan Pelayanan Publik Yang Berkualitas Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*. Semarang: Universitas Diponegoro Press.2008.

Wahyudi Kumorotomo. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.1992

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Amandemen Keempat.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi.

Peraturan Menteri Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-009/A/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Keterbukaan Informasi Kejaksaan: Implementasi dan Permasalahan

Choky Ramadhan dan Aulia Ali Reza K

Peneliti Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI),

Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.

Abstrak

Keterbukaan informasi (*transparency*) menjadi salah satu agenda reformasi hukum dalam tema penguatan negara hukum (*rule of law*). Karenanya, keterbukaan informasi juga menjadi salah satu agenda penting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di Lembaga Pemerintahan, termasuk Kejaksaan RI. Meski peraturan yang menjamin keterbukaan informasi di Kejaksaan sudah tersedia, namun pelaksanaannya masih kurang optimal. Akses masyarakat untuk mendapatkan informasi masih terhambat. Tulisan ini akan membahas pelaksanaan dan permasalahan keterbukaan informasi di Kejaksaan, dengan mengambil *sample* secara acak di sebelas Kejari. Tulisan akan memaparkan arti penting keterbukaan informasi, hasil pemantauan pelaksanaan keterbukaan informasi di Kejaksaan, identifikasi permasalahan dan usulan-usulan untuk menyempurnakannya.

Kata Kunci: Kejaksaan, Keterbukaan Informasi.

Abstract

Transparency is one of the legal reform agenda for strengthening the rule of law. Therefore, access of information has also become one of the important agenda in the implementation of bureaucratic reforms at the Government Agencies, including the Attorney RI. Although, the regulations to access of information already available, but the implementation is still less than optimal. Access to information is still hampered. This paper will discuss the implementation of access information at the AGO, by taking random samples in eleven District Attorney Office. This is paper also will explain the importance of access of information, the results of monitoring the implementation of the access of information in the Attorney Office, the identification of problems and proposals to improve it.

Keywords: Attorney, Public Information.

I. PENDAHULUAN

Keterbukaan informasi (*transparency*) menjadi salah satu agenda reformasi hukum dalam tema penguatan negara hukum (*rule of law*). Hal ini dikarenakan keterbukaan sangat berkaitan dengan dua isu penting yaitu: (1) hak asasi manusia; (2) pencegahan dan pemberantasan korupsi. Keterbukaan informasi juga dapat mengoptimalkan partisipasi masyarakat untuk mendorong terlaksananya pemerintahan yang baik (*good governance*). Karenanya, keterbukaan informasi juga menjadi salah satu agenda penting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di Lembaga Pemerintahan, termasuk Kejaksaan RI.¹

Keterbukaan informasi di Indonesia baru diatur pada tahun 2008, melalui Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP). UU KIP disahkan setelah masyarakat sipil mengadvokasikannya selama beberapa tahun. Undang-Undang ini kemudian menurunkan aturan pelaksana yang diterbitkan oleh Komisi Informasi Pusat, berupa Peraturan Komisi Informasi Pusat Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik (PERKI SPIP). Peraturan ini yang kemudian menjadi acuan bagi Kejaksaan dalam mengesahkan peraturan internal untuk pengelolaan informasi. Peraturan-peraturan tersebut adalah PERJA Nomor: PER-032/A/JA/08/2010 tentang Pelayanan Informasi Publik di Kejaksaan Republik Indonesia, Instruksi Jaksa Agung RI No: INS-001/A/JA/06/2011 tentang SOP Pelayanan Informasi Publik, dan Keputusan Wakil Jaksa Agung RI No: KEP-133/B/WJA/09/2011 tentang Daftar Informasi Publik Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

Meski peraturan yang menjamin keterbukaan informasi di Kejaksaan

¹ Dalam Pedoman Umum Reformasi Birokrasi yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara disebutkan bahwa salah satu tujuan khusus dilaksanakannya reformasi birokrasi adalah “birokrasi yang transparan”, yakni birokrasi yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar dan tidak diskriminatif dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Lihat : Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi

sudah tersedia, namun pelaksanaan peraturan tersebut masih kurang optimal. Akses masyarakat untuk mendapatkan informasi di 11 (sebelas) Kejaksaan Negeri (Kejari) yang dipantau peneliti secara umum terhambat. Terhambatnya akses informasi dan belum optimalnya pelaksanaan keterbukaan informasi disebabkan beberapa hal seperti: (1) SDM (petugas informasi dan PPID); (2) keterbatasan fasilitas. Kedua permasalahan tersebut yang membuat alur khusus pelayanan permohonan informasi yang belum dilaksanakan seluruhnya.

Tulisan ini akan membahas pelaksanaan dan permasalahan keterbukaan informasi di Kejaksaan, dengan mengambil sampel secara acak di sebelas Kejari. Sebelas Kejari tersebut adalah Kejari Jakarta Selatan, Kejari Jakarta Timur, Kejari Jakarta Pusat, Kejari Pare-Pare, Kejari Makassar, Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan, Kejari Mataram, Kejari Praya, Kejari Kefamenanu, Kejari Kupang, dan Kejari Oelamasi. Penulis akan mengawali tulisan, dengan penjelasan mengenai peran penting keterbukaan informasi, sejarah dan pengaturan keterbukaan informasi di Indonesia dan di Kejaksaan. Kemudian, penulis memaparkan hasil pemantauan pelaksanaan keterbukaan informasi di Kejaksaan, mengidentifikasi permasalahan dan mengusulkan beberapa hal untuk menyempurnakan pelaksanaan keterbukaan informasi di Kejaksaan.

II. PEMBAHASAN

A. Keterbukaan Informasi

Keterbukaan: Hak Asasi Manusia & Akuntabilitas

Hak atas informasi² ialah hak yang dimiliki masyarakat untuk

² *Acces to information* atau biasa juga disebut kebebasan memperoleh informasi (*freedom of information*). Lihat Pasal 19 ayat (2) dan (3) Kovenan Internasional mengenai Hak Sipil dan Politik, dimana Indonesia telah meratifikasi melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil Anf Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), LN No. 119 Tahun 2005, TLN 4558

memperoleh atau mengakses informasi yang “dikelola” oleh negara.³ Penggunaan istilah “dikelola” menegaskan bahwa kepemilikan informasi tersebut tidaklah berada di tangan negara, melainkan masyarakat.⁴ Tugas negara dalam mengelola informasi ini merupakan bentuk pengaturan terhadap pelaksanaan hak atas informasi.⁵ Karenanya, gagasan keterbukaan informasi dijadikan landasan bagi negara dalam mengelola informasi guna memenuhi hak masyarakat terhadap informasi.

Adanya keterbukaan informasi ini dianggap penting karena dapat memberikan manfaat bagi negara dan masyarakatnya. Selain berkaitan dengan pemenuhan hak yang mendasar yang dimiliki manusia, keterbukaan informasi ini dianggap dapat mendorong terlaksananya pemerintah yang terbuka dan akuntabel.⁶ Pelaksanaan keterbukaan informasi, sebagaimana terdapat dalam *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC), juga diyakini sebagai langkah awal dalam mendukung pemberantasan korupsi.⁷

Dalam bukunya, Rifki Assegaf mengemukakan tiga hal yang menjadi alasan keterbukaan informasi perlu diterapkan.⁸ Alasan pertama adalah hak

³ Rifqi S. Assegaf, Josi Khatarina, *Membuka Ketertutupan Peradilan*, (Jakarta: LeIP, 2005). hlm. 5, sebagaimana mengutip dari Robert Martin and Estelle Feldman, “*Working Paper: Access to Information in Developing Countries*” (A Study Prepared for Transparency International), (online) http://www.transparency.org/working_papers/martin-feldman/

⁴ *Ibid.*,

⁵ Adanya pengaturan ini diperlukan karena, meski pada dasarnya seluruh informasi yang dikelola oleh negara dapat diakses oleh masyarakat, akan tetapi terdapat beberapa informasi yang dapat dibatasi aksesnya karena suatu kepentingan masyarakat. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (3) Kovenan Internasional mengenai Hak Sipil dan Politik, sebagaimana telah diratifikasi oleh UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), LN No. 119 Tahun 2005, TLN 4558

⁶ Australian Law Reform Commission, *Open Government: A Review of The Federal Freedom of Information Act 1982*, (Juli 1994), hlm. 10

⁷ Pasal 19 UU No. 12. Tahun 2005, LN. No. 119 Tahun 2005

⁸ Rifki S. Assegaf, *op.cit.*, hlm. 7.

atas informasi merupakan salah satu hak asasi manusia yang mendasar.⁹ Hal ini dapat dilihat dari Pasal 19 ayat (2) dan (3) Kovenan Internasional mengenai Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR*). Keberadaan hak atas informasi dalam ICCPR menunjukkan jaminan pemenuhan hak atas informasi itu sendiri. Selain itu, keberadaan hak ini juga diatur dalam Pasal 19 Deklarasi Umum Hak-Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration on Human Rights - DUHAM*) yang menjamin kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat.¹⁰ Dengan demikian, pemenuhan hak atas informasi sedemikian pentingnya, karena berkaitan dengan pemenuhan hak asasi manusia yang lainnya. Abid Hussain menyebutkan bahwa pemenuhan hak-hak asasi manusia lainnya sangat bergantung akan informasi yang dapat diakses oleh seseorang.¹¹ Sehingga akses informasi merupakan dasar bagi kehidupan demokrasi.¹² Bahkan, Komisi Reformasi Hukum Australia menyebutkan “*without information, people cannot adequately exercise their rights and responsibilities as citizens or make informed choices.*”¹³

Alasan kedua, keterbukaan informasi dapat berfungsi sebagai sarana kontrol publik dan mendorong akuntabilitas penyelenggara dan proses penyelenggaraan negara.¹⁴ Dengan adanya keterbukaan informasi, maka setiap penyelenggara negara akan terdorong untuk bertanggung jawab dalam setiap melaksanakan tugas dan kewajibannya. Munculnya rasa

⁹ *Ibid.*,

¹⁰ Pasal 19 Deklarasi Universal Hak-Hak Azasi Manusia menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hal ini termasuk kebebasan menganut pendapat tanpa mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima, dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat dengan cara apapun dan dengan tidak memandang batas-batas.”

¹¹ Toby Mendel, “*Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right*,” www.juridicas.unam.mx/publica/rev/comlawj/cont/1/cts/cts3.htm

¹² Toby Mendel, *Loc.cit.*,

¹³ Australian Law Reform Commission, *op.cit*, hlm. 11

¹⁴ Rifki S. Assegaf, *op.cit.*, hlm. 9

tanggung jawab ini dikarenakan penyelenggara negara sadar bahwa setiap hasil kerja mereka dapat diketahui oleh publik. Sehingga secara tidak langsung keterbukaan informasi juga memiliki peran sebagai sarana kontrol publik terhadap lembaga publik.¹⁵

Alasan ketiga, keterbukaan informasi juga memiliki peran sebagai prasyarat terlaksananya partisipasi publik yang efektif dalam pengambilan keputusan.¹⁶ Peran masyarakat dalam partisipasi publik tersebut akan terlaksana dengan baik apabila masyarakat memiliki informasi yang dibutuhkan.¹⁷ Hal ini dapat dikaitkan dengan alasan yang kedua, dimana peran masyarakat dalam melakukan kontrol publik tidak akan terlaksana apabila informasi yang dibutuhkan tidak terpenuhi.

Keterbukaan Informasi di Indonesia

Di Indonesia, keterbukaan informasi di lembaga-lembaga publik baru belakangan ini menjadi sorotan. Perkembangan gagasan keterbukaan informasi di Indonesia tidak terlepas dari terbangunnya kesadaran masyarakat akan pentingnya hak untuk mengakses informasi. Hak ini dijamin oleh Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yakni dalam Pasal 28 F Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyatakan:¹⁸

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”

Pengakuan terhadap hak atas informasi juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Undang-

¹⁵ *Ibid*, hal. 10

¹⁶ *Ibid*, hal. 12

¹⁷ *Ibid*,

¹⁸ Pasal 28 F, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang HAM). Pasal 14 Undang-Undang HAM menyatakan bahwa:¹⁹

- (1) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya.
- (2) Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan sejenis sarana yang tersedia.

Pengesahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Undang-Undang KIP), semakin menegaskan pentingnya keterbukaan informasi di Badan Publik. Setiap Badan Publik wajib untuk menyediakan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat, selain informasi yang dikecualikan.²⁰

Menindaklanjuti Undang-Undang KIP²¹, pemerintah membentuk Komisi Informasi Pusat (KIP) pada tahun 2010, dua tahun setelah dibentuknya Undang-Undang KIP.²² Lembaga ini merupakan lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang KIP dan Peraturan Pelaksananya.²³ Dalam menjalankan fungsinya, Komisi Informasi Pusat membentuk Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Informasi Publik (PERKI SPIP), sebagai peraturan teknis pelaksana Undang-Undang KIP yang ditujukan pada setiap Badan Publik.²⁴ PERKI SPIP juga merujuk pada Undang-Undang Nomor 25

¹⁹ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

²⁰ Pasal 7 ayat (1) Undang Undang KIP menyebutkan bahwa “Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan Informasi Publik yang berada di bawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan”.

²¹ *Ibid*, Pasal 1 angka 4

²² *Ibid*, Pasal 59 dan Pasal 60

²³ *Ibid*, Pasal 11 ayat (4)

²⁴ Dalam konsiderans pertimbangannya disebutkan bahwa peraturan ini diterbitkan

Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU PP). UU PP ini digunakan sebagai acuan penyelenggaraan keterbukaan informasi melalui pelayanan publik yang dilakukan Badan Publik.²⁵

Selanjutnya dalam merespon PERKI SPIP, masing-masing Badan Publik menyusun peraturan yang mengatur pelaksanaan keterbukaan informasi di masing-masing lembaganya. Pengaturan ini bertujuan untuk menjabarkan teknis lebih lanjut pelaksanaan keterbukaan informasi di tiap-tiap Badan Publik. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan karakteristik, tugas dan fungsi antara satu Badan Publik dengan Badan Publik lainnya, sehingga dalam implementasinya perlu dilakukan penyesuaian..

Selain adanya Undang-Undang KIP, Indonesia juga memiliki kebijakan-kebijakan lain yang berkaitan dengan pelaksanaan keterbukaan informasi yaitu *Open Government Indonesia (OGI)*. OGI adalah sebuah gerakan yang bertujuan membangun pemerintahan yang lebih terbuka, partisipatif, dan lebih inovatif.²⁶ Gerakan OGI ini merupakan bagian dari gerakan global *Open Government Partnership (OGP)*, yang saat ini beranggotakan lebih dari 60 negara dan terus bertambah. Bukti dan semangat Indonesia dalam mendukung gerakan ini semakin terlihat dengan dijadikannya Indonesia sebagai *Lead Chair* gerakan ini pada tahun 2013. Implementasi dari gerakan OGI ini dituangkan dalam Rencana Aksi OGI yang setiap tahunnya selalu dirancang dan dievaluasi pelaksanaannya. Bahkan, masyarakat sipil dan pemerintah sedang merencanakan Peraturan Presiden mengenai Partisipasi Publik sebagai implementasi dari gerakan OGI.

sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Lebih lanjut baca *Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Informasi Publik* (Berita Negara Nomor 272 Tahun 2010, Tambahan Berita Negara Nomor 1)

²⁵ Dalam konsiderans disebutkan bahwa pembentukan Peraturan Komisi Informasi tersebut mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Lebih lanjut baca *Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010, ibid*

²⁶ <http://opengovindonesia.org/keterbukaan/> diakses pada tanggal 16 April 2015 pukul 19:29 WIB

Selain OGI, kebijakan-kebijakan Pemerintah Indonesia lainnya yang berkaitan dengan Keterbukaan Informasi adalah kebijakan Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (STRANAS PPK). STRANAS PPK pertama kali dimulai pada tahun 2004 dan terakhir diperbaharui pada tahun 2015 melalui Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015. Dalam Inpres tersebut terdapat berbagai rencana aksi yang berkaitan dengan keterbukaan informasi. Bahkan keterbukaan informasi menjadi suatu bagian tersendiri. Pada bagian tersebut, terdapat penjabaran rencana dan aksi yang akan dilakukan dalam mendorong terlaksananya keterbukaan informasi di badan-badan publik. Hal ini dikarenakan keterbukaan informasi merupakan salah satu strategi yang mendorong pemberantasan korupsi.

Keterbukaan informasi juga menjadi bagian dari agenda reformasi birokrasi yang saat ini sedang dilaksanakan oleh Pemerintah. Visi reformasi birokrasi berupa terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik, rupanya sejalan dengan manfaat yang didapatkan dari keterbukaan informasi. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya oleh Rifki Assegaf akan mengenai pentingnya penerapan keterbukaan informasi dalam mendorong terciptanya pemerintah yang lebih akuntabel dan transparan, dan menjadikan keterbukaan informasi sebagai sarana dalam reformasi birokrasi guna mewujudkan birokrasi yang transparan dan akuntabel maka. Hal tersebut diakui dan ini tertuang dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi (PERMEN PURB).

Dalam PERMEN PURB tersebut, diatur pula mengenai prioritas penerapan reformasi birokrasi yang dibagi menjadi tiga prioritas. Prioritas pertama, adalah kementerian/lembaga/pemerintahan daerah yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara, penegakan hukum, pemeriksaan dan pengawasan keuangan, dan penertiban aparatur negara. Prioritas kedua, adalah kementerian / lembaga yang terkait dengan kegiatan ekonomi, sistem produksi, atau sumber penghasil penerimaan negara,

dan unit organisasi yang melayani masyarakat secara langsung (termasuk pemerintah daerah). Prioritas ketiga, adalah kementerian / lembaga yang tidak termasuk dalam prioritas pertama dan kedua. Kejaksaan RI sebagai lembaga pemerintah yang berkaitan dengan penegakan hukum, tentunya menjadi prioritas utama dalam penerapan reformasi birokrasi di Indonesia.

Dengan demikian, pemerintah sudah menjadikan keterbukaan informasi sebagai bagian dari kebijakan pemerintah. Oleh karenanya, badan-badan publik memiliki kewajiban pula untuk mengimplementasikan keterbukaan informasi. Lembaga-lembaga penegakan hukum seperti Kejaksaan Republik Indonesia (Kejaksaan RI) dan Mahkamah Agung Republik Indonesia (Mahkamah Agung RI) termasuk salah satu lembaga yang progresif dalam merespon implementasi keterbukaan informasi serta amanah dari Undang-Undang KIP.²⁷ Hal ini ditunjukkan dengan dibuatnya peraturan internal di masing-masing lembaga seperti Peraturan Jaksa Agung RI (PERJA) Nomor: PER-032/A/JA/08/2010 tentang Pelayanan Informasi Publik di Kejaksaan Republik Indonesia yang khusus mengatur mengenai keterbukaan informasi tidak lama setelah Undang-Undang KIP efektif berlaku.²⁸

Keterbukaan Informasi di Kejaksaan RI

Kejaksaan RI (selanjutnya disebut Kejaksaan) merupakan salah satu lembaga publik yang sudah membentuk peraturan teknis mengenai pelaksanaan keterbukaan informasi. Paska dibentuknya Undang-Undang KIP serta PERKI SPIP, Kejaksaan memiliki kewajiban untuk melaksanakan keterbukaan informasi di lingkungan kerjanya. Kejaksaan telah menyusun setidaknya tiga peraturan internal terkait kebebasan informasi, yaitu :

1. PERJA Nomor: PER-032/A/JA/08/2010 tentang Pelayanan Informasi

²⁷ Astriyani, *Meninjau Pemenuhan Hak Masyarakat atas Informasi di Pengadilan*, (Jurnal Teropong Vol. I. No. 1: MaPPI FHUI, Jakarta), hal. 2

²⁸ Andri Gunawan S., *Keterbukaan Informasi Publik di Kejaksaan Republik Indonesia*, *Ibid*, hal. 12

Publik di Kejaksaan Republik Indonesia (PERJA Pelayanan Informasi Publik);

2. Instruksi Jaksa Agung RI No: INS-001/A/JA/06/2011 tentang SOP Pelayanan Informasi Publik, dan
3. Keputusan Wakil Jaksa Agung RI No: KEP-133/B/WJA/09/2011 tentang Daftar Informasi Publik Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

Adanya aturan-aturan pelaksana tersebut menjadikan Kejaksaan harus melaksanakan keterbukaan informasi pada tiap tingkatan, meliputi Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, Kejaksaan Negeri, dan Cabang Kejaksaan Negeri.²⁹

Selain pelaksanaannya didasarkan pada amanat dari Undang-Undang KIP, pelaksanaan keterbukaan informasi di Kejaksaan RI juga merupakan wujud dari reformasi birokrasi yang sedang dilaksanakan di lembaga-lembaga pemerintahan. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, pelaksanaan reformasi birokrasi di lembaga-lembaga pemerintahan mengacu pada PERMEN PURB. Dalam merespon PERMEN PURB tersebut, Kejaksaan RI kemudian menerbitkan “Profil Kejaksaan Republik Indonesia 2025” sebagai acuan bagi Kejaksaan RI dalam melaksanakan reformasi birokrasi di Kejaksaan RI. Di dalam profil Kejaksaan RI 2025, tersebut disebutkan bahwa dari enam ruang lingkup permasalahan yang menjadi sorotan, salah satunya permasalahan yang menjadi sorotan adalah Manajemen Informasi, Transparansi, Akuntabilitas, dan Pelayanan Publik Kejaksaan RI.³⁰

Permasalahan mengenai pengelolaan informasi di Kejaksaan RI rupanya hampir terjadi pada setiap bidang di Kejaksaan RI, baik dalam

²⁹ Pasal 4 ayat (1) PERJA Nomor: PER-032/A/JA/08/2010 tentang Pelayanan Informasi Publik di Kejaksaan Republik Indonesia

³⁰ Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kejaksaan RI, *Profil Kejaksaan Republik Indonesia 2025*

hal penanganan perkara maupun administrasi. Hal tersebut dapat dilihat dalam Buku Reformasi Birokrasi Kejaksaan RI mengenai Profil Kejaksaan RI 2025, yang menyebutkan pengelolaan sistem informasi, dan akses informasi pada hampir setiap bagian profil kejaksaan yang hendak dicapai. Dengan dijadikannya Manajemen Informasi, Transparansi, Akuntabilitas, dan Pelayanan Publik Kejaksaan, RI sebagai salah satu ruang lingkup permasalahan yang menjadi sorotan dalam reformasi birokrasi, semakin menunjukkan bahwa keterbukaan informasi telah menjadi perhatian penting bagi Kejaksaan RI.

Dalam melaksanakan pelayanan informasi publik, Kejaksaan juga memiliki struktur penyelenggara tersendiri. Secara umum, merujuk pada PERJA Pelayanan Informasi Publik yang dilaksanakan oleh beberapa penyelenggara, yakni Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), Penanggungjawab Pelayanan Informasi Publik (Atasan PPID), Pejabat Informasi, Petugas Informasi, dan Petugas Meja Informasi. Adapun pengisian jabatan para penyelenggara tersebut disesuaikan dengan masing-masing tingkatan dapat digambarkan melalui tabel berikut ini:

Jabatan	Kejaksaan Agung	Kejaksaan Tinggi	Kejaksaan Negeri	Cabang Kejaksaan Negeri
Atasan PPID	Wakil Jaksa Agung	Wakil Kepala Kejaksaan Tinggi	Kepala Kejaksaan Negeri	Tidak Disebutkan
PPID	Kepala Pusat Penerangan Hukum	Asisten Intelijen	Kepala Seksi Intelijen	Tidak Disebutkan
Pejabat Informasi	Direktur, Kepala Biro, Inspektur, Kepala Pusat, Sekretaris Badan	Asisten dan Kepala Tata Usaha	Kepala Seksi, Kepala Sub Bagian Pembinaan, Pemeriksa, Kepala Cabang Kejaksaan Negeri	Kepala Cabang Kejaksaan Negeri

Petugas Informasi	Setiap Pejabat Eselon III di bawah Pejabat Informasi	Setiap Pejabat Eselon IV di bawah Pejabat Informasi	Setiap Staf di bawah Satuan Kerja	Tidak disebutkan
Petugas Meja Informasi	Staf Kejaksaan di bawah Kepala Pusat Penerangan Hukum	Staf Kejaksaan di bawah Kepala Seksi Pusat Penerangan Hukum	Staf Kejaksaan di bawah Asisten Intelijen	Staf Kejaksaan di bawah Kepala Cabang Kejaksaan Negeri

Dari beberapa penyelenggara pelayanan informasi publik tersebut, terdapat dua penyelenggara yang memiliki peran sentral, yaitu PPID dan Petugas Meja Informasi. Peran pertama adalah PPID. Berdasarkan tugasnya, PPID merupakan pemimpin dalam pelaksanaan pelayanan informasi. Hal tersebut dapat dilihat dari tugas-tugasnya, seperti menilai informasi yang dapat diakses dan dikecualikan melalui penyusunan Daftar Informasi Publik (DIP) dan Uji Konsekuensi, mengkoordinasikan Pejabat Informasi, Petugas Informasi, dan Petugas Meja Informasi dalam pelaksanaan pelayanan informasi publik, menyelenggarakan Meja Informasi, dsb.³¹

Peran kedua adalah Petugas Meja Informasi. Keberadaan Petugas Meja Informasi ini menjadi penting karena pelayanan informasi publik diberikan kepada masyarakat melalui dirinya. Oleh karenanya, Petugas Meja Informasi menjadi penghubung utama dalam berhubungan dengan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari keterlibatan Petugas Meja Informasi dalam memproses pelayanan informasi publik, baik pada proses pengumuman informasi maupun permohonan informasi.³² Dengan demikian, pemohon informasi tidak perlu lagi repot mencari ke bagian

³¹ PERJA Nomor: PER-032/A/JA/08/2010... *op.cit* Pasal 6 ayat (4), (5), dan (6).

³² *Ibid*, Pasal 21 sampai Pasal 29

mana ia harus berurusan.

Pelayanan informasi publik yang diberikan oleh Kejaksaan dapat dikategorikan menjadi dua bentuk, yaitu bersifat aktif dan pasif. Pada bentuk aktif, inisiatif pelayanan informasi publik berasal dari Kejaksaan melalui pengumuman informasi publik. Sedangkan bersifat pasif, pelayanan informasi publik dilakukan setelah adanya permohonan atau permintaan yang berbentuk Layanan Permohonan Informasi.

Pembagian bentuk pelayanan tersebut dikarenakan adanya pengkategorian jenis informasi publik, yang mengharuskan dapat diakses berdasarkan dua bentuk pelayanan tersebut. Kategori informasi publik yang wajib diakses melalui pengumuman adalah informasi publik yang disediakan dan diumumkan secara berkala³³ dan informasi publik yang wajib diumumkan serta merta³⁴. Sedangkan kategori informasi publik yang dapat diakses melalui permohonan adalah informasi publik yang wajib tersedia setiap saat³⁵, termasuk informasi yang dapat diakses melalui pengumuman.

Selain itu terdapat kategori informasi publik yang dikecualikan atau dirahasiakan karena alasan tertentu. Informasi ini tidak dapat diakses melalui dua bentuk pelayanan sebagaimana diuraikan diatas.³⁶ Secara lebih lanjut, kategori-kategori informasi publik, kecuali informasi yang dikecualikan, tertuang dalam Daftar Informasi Publik (DIP) yang dikeluarkan oleh Kejaksaan. Isi DIP akan selalu dimutakhirkan oleh PPID berdasarkan penilaian dan masukan dari Pejabat Informasi.

PERJA Pelayanan Informasi Publik juga mengatur mengenai alur khusus pelayanan permohonan informasi. Keberadaan alur khusus ini

³³ *Ibid*, Pasal 10

³⁴ *Ibid*, Pasal 11, 12, dan 13.

³⁵ *Ibid*, Pasal 14

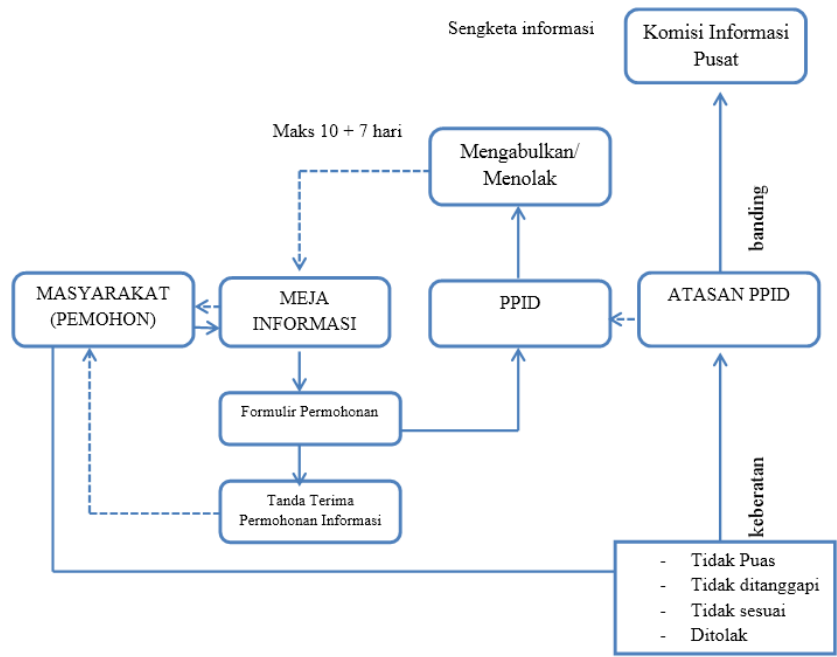
³⁶ *Ibid*, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, Pasal, 18, dan Pasal 19

ditandai dengan adanya tugas PPID untuk menyelenggarakan Meja Informasi³⁷. Petugas Meja Informasi merupakan tempat pelayanan informasi publik, serta berbagai sarana atau fasilitas penyelenggaraan pelayanan informasi lainnya, yang bertujuan memudahkan perolehan informasi publik di Kejaksaan.³⁸ Meski dalam PERJA tersebut tidak diatur secara kaku mengenai alur khusus pelayanan permohonan informasi, akan tetapi terdapat standar-standar yang menjadi pedoman dalam pelayanan permohonan informasi.

Alur khusus dalam pelayanan informasi ini dapat mengatasi permasalahan-permasalahan yang biasa dihadapi Badan Publik seperti Kejaksaan. Permasalahan tersebut diantaranya: (i) lamanya waktu yang dibutuhkan; (ii) biaya yang tidak jelas, dan (iii) proses birokrasi yang berbelit-belit. Selain itu, alur pelayanan informasi khusus juga akan mempermudah Kejaksaan dalam proses pelayanan informasi dan mendukung terciptanya tertib administrasi. Secara lebih lanjut, pengaturan alur khusus pelayanan permohonan informasi tersebut tertuang dalam “Maklumat Pelayanan”, yang dibuat oleh PPID di masing-masing tingkatan Kejaksaan. Secara sederhana, alur khusus pelayanan informasi dapat digambarkan sebagai berikut :

³⁷ *Ibid*, Pasal 6 ayat (4) huruf f

³⁸ *Ibid*, Pasal 1 angka 10



Alur khusus pelayanan permohonan informasi dimulai dan diakhiri di Meja Informasi. Di Meja Informasi, masyarakat (pemohon) mengajukan permohonan informasi melalui Petugas Meja Informasi. Permohonan informasi dapat dilakukan secara tertulis, maupun tidak tertulis, yang nantinya akan dituangkan kedalam formulir permohonan.³⁹ Setelah mengajukan permohonan dan diklarifikasi, maka pemohon akan mendapatkan tanda terima sebagai bukti permohonan informasi. Kemudian, Petugas Meja Informasi akan memberikan permohonan tersebut kepada PPID guna diproses hingga keluar apakah informasi dapat diberikan atau tidak dapat diberikan. Dalam hal informasi publik dapat diberikan, baik sebagian ataupun seluruhnya atau ditolak, maka PPID

³⁹ *Ibid*, Pasal 23 ayat (1)

melalui Petugas Meja Informasi akan memberitahukan melalui surat tertulis beserta informasi yang dapat diberikan. Jangka waktu dari seluruh proses pelayanan informasi tersebut adalah maksimal 10 hari dengan ketentuan dapat diperpanjang paling lambat 7 hari.⁴⁰

Dalam alur khusus tersebut, juga diatur mengenai keberatan. Hal ini dapat dilakukan apabila pada saat proses pelayanan permohonan informasi, pemohon merasa tidak puas, baik karena permohonan tidak ditanggapi, informasi yang diberikan tidak sesuai, atau informasi yang dimohonkan ditolak, maka pemohon dapat mengajukan keberatan kepada Atasan PPID. Apabila masih tidak puas juga, maka pemohon dapat mengajukan Banding kepada Komisi Informasi Pusat guna melakukan Sengketa Informasi. Dalam hal terjadi Sengketa Informasi, maka pelaksanaannya menjadi wewenang dari Komisi Informasi Pusat.⁴¹

Selain bertujuan melaksanakan kewajiban dari aturan-aturan yang berlaku, pelaksanaan keterbukaan informasi membuat Kejaksaan sejalan dengan kebijakan pemerintah dalam memberantas korupsi, sebagaimana dituangkan dalam STRANAS PPK. Kebijakan pemerintah lainnya yakni OGI juga dapat menjadi landasan Kejaksaan dalam melaksanakan keterbukaan informasi. Dengan melaksanakan keterbukaan informasi, maka Kejaksaan telah turut serta mengangkat kedudukan pemerintah di antara negara-negara peserta OGP lainnya, dalam hal implementasi kebijakan OGI. Dengan demikian implementasi keterbukaan informasi oleh Kejaksaan, bukanlah hal yang dapat dianggap remeh, dan menjadi penting pelaksanaannya.

B. Implementasi Keterbukaan Informasi Kejaksaan

Sejumlah lembaga swadaya masyarakat⁴² melakukan uji coba

⁴⁰ *Ibid*, Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 ayat (1)

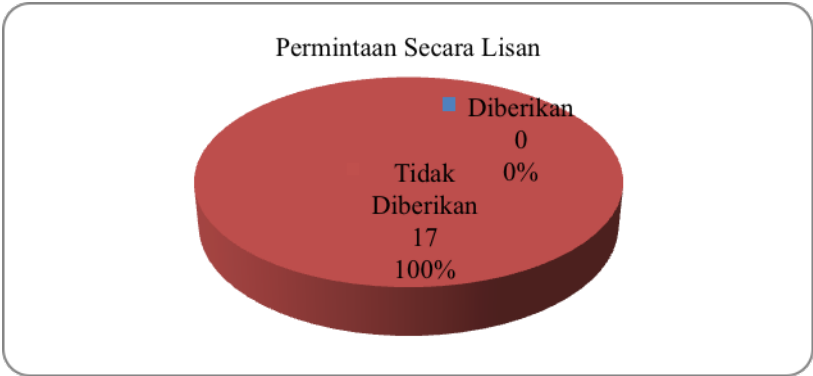
⁴¹ *Ibid*, Pasal 30

⁴² Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia FHUI (MaPPI-FHUI), Solidaritas

keterbukaan informasi di sebelas wilayah Kejari pada tahun 2014. Kejari yang menjadi tempat uji coba adalah Kejari Jakarta Selatan, Kejari Jakarta Timur, Kejari Jakarta Pusat, Kejari Pare-Pare, Kejari Makassar, Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan, Kejari Mataram, Kejari Praya, Kejari Kefamenanu, Kejari Kupang, dan Kejari Oelamasi. Dari hasil uji coba yang dilakukan secara lisan, melalui surat, dan *website*, menyimpulkan bahwa pelaksanaan keterbukaan informasi di Kejaksaan masih belum optimal.

Permohonan Lisan

Permohonan informasi yang diajukan melalui lisan, seluruh permohonan yang diajukan ditolak. Uji coba dilakukan melalui 17 (tujuhbelas) permohonan, yang diajukan secara lisan kepada Jaksa yang memegang berkas perkara. Alasan penolakan permohonan yang disampaikan Jaksa adalah “permohonan informasi harus dilakukan melalui surat resmi kepada Kepala Kejari”.



Tabel 1.1 Permohonan Informasi melalui Lisan

Terkait penolakan permohonan informasi secara lisan, terdapat tiga hal yang menjadi sorotan. Pertama, permohonan informasi pada dasarnya

Masyarakat untuk Transparansi NTB (SOMASI NTB), Perkumpulan Pengembangan Inisiatif, dan Advokasi Rakyat (PIAR) NTT, dan *Anti Corruption Committee* (ACC) Sulawesi

dapat diajukan secara tertulis maupun tidak tertulis (lisan)⁴³. Apabila permohonan diajukan secara lisan, maka permohonan tersebut wajib untuk dicatat melalui formulir permohonan.⁴⁴ Karenanya dalih penolakan yang digunakan Jaksa karena permohonan tidak tertulis tidaklah tepat.

Kedua, keterlibatan Kepala Kejari dalam permohonan informasi. Apabila merujuk pada alur khusus pelayanan permohonan informasi, maka Kepala Kejari, selaku Atasan PPID hanya terlibat dalam pelayanan informasi pada tahapan diajukannya “keberatan” oleh pemohon.⁴⁵ Sedangkan surat permohonan diajukan kepada PPID guna ditindaklanjuti apakah informasi yang dimohonkan dapat diberikan atau tidak. Karenanya, dalih Jaksa bahwa surat permohonan harus diajukan kepada Kepala Kejari tidaklah tepat.

Ketiga, pihak ditujukannya permohonan informasi. Pengajuan permohonan informasi oleh LSM kepada Jaksa yang menangani perkara tidaklah tepat. Hal ini dikarenakan pelayanan permohonan informasi di Kejaksaan sudah memiliki alurnya sendiri yakni melalui Petugas Meja Informasi. Hal ini bertujuan untuk terciptanya tertib administrasi, serta mencegah informasi yang diberikan ternyata tidak sesuai karena diberikan oleh pihak yang tidak memiliki wewenang.

Menurut PERJA Pelayanan Informasi, Petugas Meja Informasi adalah staf Kejaksaan yang bertanggungjawab memberikan layanan Informasi Publik melalui Meja Informasi⁴⁶. Jika melihat lebih lanjut mengenai siapa itu Petugas Meja Informasi, Pasal 9 PERJA Pelayanan Informasi Publik tidak menyebutkan siapa Petugas Meja Informasi di Kejari. Akan tetapi, jika merujuk pada penjelasan Pasal 9 ayat (6) nya, maka jabatan Petugas

⁴³ *Ibid*, Pasal 23 ayat (1)

⁴⁴ *Ibid*, Pasal 23 ayat (3)

⁴⁵ *Ibid*, Pasal 23

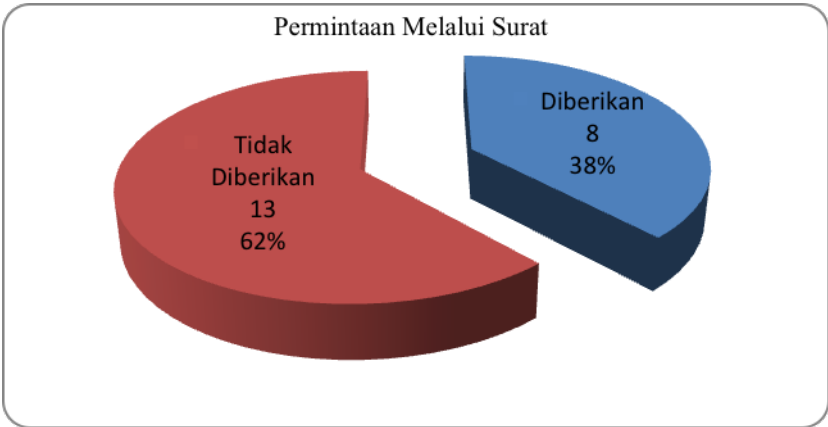
⁴⁶ *Ibid*, Pasal 1 angka 9

Meja Informasi dapat dirangkap oleh Petugas Piket.

Akan tetapi, ketidakpahaman Petugas Piket yang merangkap menjadi Petugas Meja Informasi, menjadi salah satu penyebab tidak terlaksananya alur khusus pelayanan permohonan informasi melalui surat. Sehingga, beberapa pihak seringkali menggunakan jaringan jaksa yang dimilikinya untuk mendapatkan informasi.⁴⁷

Permohonan Melalui Surat

Permohonan informasi melalui surat diajukan melalui 21 (duapuluh satu) surat. Dari 21 surat, hanya 8 (delapan) surat atau 38% yang dipenuhi, sedangkan sisanya yaitu 13 (Tiga belas) surat permohonan informasi atau 62% ditolak. Hal ini dapat dilihat dalam tabel berikut :



Tabel 1.2 Permohonan Informasi melalui Surat

Terdapat beberapa hal yang menarik dari permohonan informasi melalui surat. Pertama, surat permohonan informasi yang diajukan tidak diproses menggunakan alur khusus pelayanan informasi, yakni melalui Petugas Meja Informasi, melainkan diproses sama seperti surat umum yang masuk ke Kejari, yakni melalui bagian Kesekretariatan. Karenanya,

⁴⁷ Wawancara dengan Alfeus Jebabun, peneliti Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP), Jakarta, 23 Mei 2015.

pemohon tidak diberikan tanda terima sebagai bukti telah diajukannya permohonan informasi.

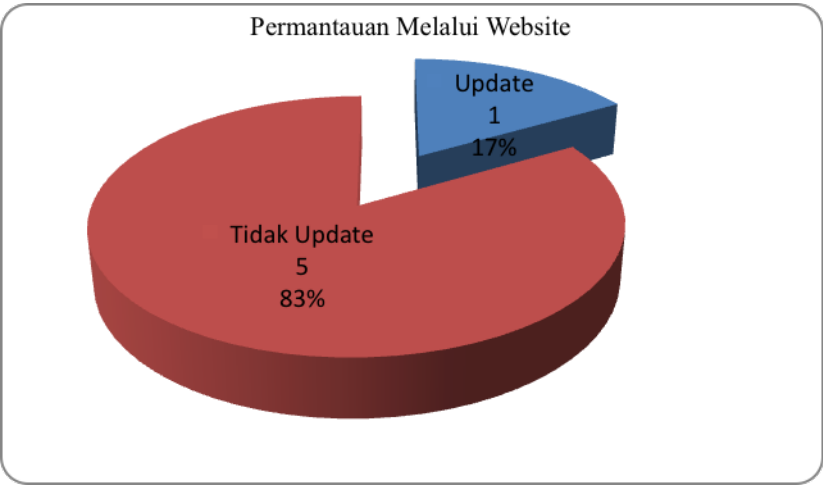
Kedua adalah surat permohonan ditujukan kepada Kejari guna mendapat disposisi. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, Kepala Kejari hanya terlibat dalam alur khusus pelayanan permohonan informasi pada proses “keberatan”. Seharusnya permohonan informasi langsung ditujukan kepada PPID, karena ia yang berwenang untuk menilai apakah informasi yang dimohonkan dapat diberikan atau tidak. Bahkan ketika mekanisme “keberatan” diajukan dan disetujui oleh Atasan PPID, maka penilaian terhadap dapat dikeluarkannya informasi tersebut atau tidak dikembalikan kepada PPID.

Pelaksanaannya alur khusus informasi belum terimplementasi, karena setiap permohonan informasi di Kejari terlebih dahulu masuk ke Kepala Kejari guna mendapatkan disposisi atau penolakan. Keterlibatan Kepala Kejari sejak proses awal pelayanan permohonan informasi sebenarnya dapat meminimalisir peran PPID. PPID ditugaskan untuk membantu pimpinan lembaga dalam melaksanakan pengelolaan dan pelayanan informasi dan data dalam proses pelayanan informasi. Besarnya tanggungjawab dari Kepala Kejari tentu akan bertambah apabila ia dilibatkan dalam proses pelayanan informasi sejak awal hingga tahapan akhir. Hal ini tentu akan memberikan suatu dampak tersendiri yakni lamanya proses permohonan informasi yang harus dilalui oleh pemohon.

Dalam pelaksanaannya, disposisi yang diberikan oleh sebagian besar Kepala Kejari tidak sesuai. Contoh adalah disposisi yang diberikan oleh Kepala Kejari Jakarta Selatan dan Kejari Jakarta Timur kepada Kepala Sub Bagian Pembinaan guna memproses permohonan informasi tersebut. Hal tersebut tentunya tidak sesuai dengan tugas dan wewenangnya, dimana hanya PPID-lah yang berwenang untuk mengeluarkan informasi melalui Petugas Meja Informasi.

Website

Pada *website* Kejaksaan yang menjadi sampel uji coba, yang menjadi tolak ukur adalah keberadaan *website*, dan pembaruan informasi di masing-masing *website*. Hasilnya, dari sebelas Kejari, hanya enam Kejari yang memiliki *website*. Dan dari enam *website*, hanya satu yang selalu melakukan pembaruan informasi di *websitenya*, yakni *website* Kejari Jakarta Selatan. Sedangkan sisanya, yakni Kejari Jakarta Timur, Kejari Jakarta Pusat, Kejari Kefamenanu, Oelamasi, dan Kupang tidak pernah melakukan pembaruan informasi.



Tabel 1.3 Pemantauan Informasi melalui Website

Berdasarkan PERJA Pelayanan Informasi Publik, Kejaksaan memiliki tugas aktif dalam hal melakukan pengumuman informasi publik. Oleh karenanya, Kejaksaaan seharusnya memanfaatkan *website* sebagai salah satu sarana dalam mengumumkan informasi publik. Namun, melihat kondisi dari enam *website* yang dipantau, maka Kejaksaan dinilai masih belum maksimal dalam memanfaatkan sarana tersebut. Hal ini dapat diketahui dari minimnya informasi yang didapatkan dari *website-website* tersebut. Apabila dibandingkan antara *website-website* Kejari tersebut dengan *website* Kejaksaan Agung, maka akan terlihat perbedaan yang

cukup mencolok, dimana Kejaksaan Agung sudah memanfaatkan *website*-nya dengan baik. Bahkan pada tahun 2014 *website* Kejaksaan Agung mendapat penghargaan dari Komisi Informasi Pusat sebagai *website* lembaga penegak hukum terbaik.⁴⁸

Dari tiga diagram tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pemenuhan terhadap permohonan yang diajukan masih sangat minim. Padahal, berdasarkan PERJA Pelayanan Informasi Publik, informasi yang dimintakan termasuk kedalam kategori informasi yang dapat diakses. Informasi-informasi yang dimohonkan, misalnya laporan kinerja, dakwaan yang sudah dibacakan di pengadilan, jumlah penanganan perkara pidana, dan/atau jumlah pegawai Kejari setempat.⁴⁹

C. Permasalahan dan Rekomendasi

Implementasi keterbukaan informasi yang dilaksanakan oleh Kejaksaan masih belum terlaksana dengan baik. Masyarakat masih kesulitan mengakses informasi di sebelas Kejari di Indonesia, karena beberapa hal diantaranya: (1) tidak maksimalnya peran Petugas Meja Informasi dan PPID; (2) keterbatasan fasilitas; dan (3) alur pelayanan permohonan informasi yang belum terlaksana.

Petugas Meja Informasi dan PPID

Berdasarkan PERJA Layanan Informasi Publik, penyelenggara dari pelayanan permohonan informasi publik terdiri atas Atasan PPID, PPID, Pejabat Informasi, Petugas Informasi, dan Petugas Meja Informasi. Dari jabatan-jabatan penyelenggara tersebut, apabila dilihat dari tugasnya, maka PPID dan Petugas Meja Informasi memiliki peran sentral dalam pelayanan permohonan informasi.

⁴⁸ Hukum Online, Abdulhamid Dipopramono: *Kejaksaan, Website Lembaga Hukum Terbaik*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52c3f7d502a5b/abdulhamid-dipopramono--brkejaksaan--website-lembaga-hukum-terbaik>, diakses 22 Mei 2015.

⁴⁹ PERJA Nomor: PER-032/A/JA/08/2010....*op.cit*, Pasal 10-16

Berdasarkan hasil uji coba yang dilakukan di sebelas Kejaksaan, maka ditemukan bahwa Petugas Meja Informasi belum maksimal dalam memberikan pelayanan. Ketidakmaksimalan ini disebabkan minimnya pemahaman dari Petugas Meja Informasi. Dalam penjelasan Pasal 9 ayat (6) PERJA disebutkan bahwa “pengembangan kapasitas petugas piket sebagai Petugas Meja Informasi dilakukan oleh PPID”. Minimnya pemahaman tugas dari Petugas Meja Informasi tentunya akan mengganggu pelaksanaan alur khusus pelayanan permohonan informasi. Hal ini bisa jadi dikarenakan peran dari Petugas Meja Informasi yang dirangkap oleh petugas lainnya. Karena ketidakpahaman akan tugasnya, pemohon diarahkan untuk langsung menemui Pejabat Informasi (Kepala Seksi pada Kejari). Akibatnya pemohon yang diarahkan dari satu meja ke meja lain.

Masalah yang sama juga terjadi ketika berhadapan dengan Kepala Seksi Intelijen (Kasi Intel) selaku PPID. Hasil uji coba menunjukkan bahwa Kasi Intel belum memahami kedudukannya sebagai PPID atau tidak memahami tugas-tugasnya. Peran PPID dalam Pelayanan Informasi Publik juga masih minim. Hal ini dapat diketahui dari proses permohonan informasi di beberapa Kejaksaan, seperti Kejari Jakarta Selatan dan Kejari Jakarta Timur tidak melibatkan Kasi Intel selaku PPID. Pemantauan di Kejari Jakarta Pusat bahkan menunjukan bahwa Kasi Intel tidak mengetahui jika dirinya merangkap tugas sebagai PPID. Padahal Kepala Kejari sudah memberikan disposisi agar proses permohonan informasi di proses oleh Kasi Intel.

Menanggapi masalah pemahaman dari Penyelenggara dalam Pelayanan Informasi Publik, Kepala Pusat Penerangan Hukum, Tony T. Spontana menjelaskan bahwa pendidikan dan pelatihan mengenai Pelayanan Informasi Publik di Kejaksaan RI memang masih sangat minim, dikarenakan keterbatasan anggaran dari Kejaksaan.⁵⁰ Setiap tahunnya, Kejaksaan hanya menganggarkan pelatihan dan pendidikan Pelayanan Informasi Publik untuk 80 (delapan puluh) orang Kepala Kejari, atau

⁵⁰ Wawancara dengan Tony T. Spontana, Kepala Pusat Penerangan Hukum, Jakarta, Jumat, 22 Mei 2015.

hanya sekitar seperlima dari total Kejari yang ada. Karenanya, pendidikan dan pelatihan tersebut hanya ditujukan kepada Kepala Kejaksaan Tinggi, Kepala Kejari, dan PPID yang sedang menjabat, sehingga diharapkan nantinya mereka akan membagi pengetahuan (*transfer knowledge*) kepada bawahannya. Kejaksaan juga telah membekali masing-masing tingkatan Kejaksaan dengan Buku Pedoman Pelayanan Informasi Publik. Buku tersebut diharapkan menjadi pegangan bagi Jaksa atau Pegawai Administrasi yang sedang menjabat sebagai Penyelenggara Pelayanan Informasi Publik.

Meski sudah ada upaya dari Kejaksaan dalam melakukan pendidikan dan pelatihan bagi Penyelenggara Pelayanan Informasi Publik yang sedang menjabat secara terbatas, hal tersebut tetap belumlah cukup. Kejaksaan RI sering melakukan rotasi terhadap Jaksa-Jaksanya melalui sistem promosi dan mutasi. Merujuk pada PERJA Layanan Informasi Publik, dapat diketahui bahwa sebagian besar jabatan Penyelenggara Pelayanan Informasi Publik dilakukan oleh Jaksa.⁵¹ Sehingga, setiap Jaksa memiliki kemungkinan untuk menjabat sebagai Penyelenggara Pelayanan Informasi Publik. Padahal, sebagaimana keterangan yang diberikan oleh Jaksa Agung Muda bidang Pembinaan, Bambang Waluyo, pendidikan dan pelatihan mengenai Pelayanan Informasi Publik secara khusus tidak termasuk dalam materi Pendidikan dan Pembentukan Jaksa (PPJ).⁵²

Permasalahan selanjutnya, terkait peran PPID yang melekat pada Intelijen Kejaksaan. Di Kejaksaan Agung, Kepala Pusat Penerangan Hukum selaku PPID sudah memiliki kedudukan yang tepat, karena secara struktural jabatannya berada langsung di bawah Jaksa Agung. Adapun secara administrasi maka Kepala Pusat Penerangan Hukum berada

⁵¹ PERJA Nomor: PER-032/A/JA/08/2010...op.cit, Pasal 4 – Pasal 9

⁵² Wawancara dengan Bambang Waluyo, Jaksa Agung Muda bidang Pembinaan, Jakarta, 7 Januari 2015

dibawah Jaksa Agung Muda bidang Intelijen⁵³. Akan tetapi, permasalahan terjadi pada tingkatan Kejaksaan Tinggi dan Kejari. PPID di Kejaksaan Tinggi dijabat oleh Asisten Intelijen dan di Kejari dijabat oleh Kepala Seksi Intelijen. Di Kejaksaan Tinggi, meski sudah ada jabatan Kepala Seksi Penerangan Hukum, akan tetapi jabatan PPID dijabat oleh Asisten Intelijen. Sedangkan di Kejari, PPID dijabat oleh Kepala Seksi Intelijen. Jabatan Penerangan Hukum sendiri tidak ditemukan di tingkat Kejari karena alasan tidak ada jabatan struktural dibawah Seksi atau Subbag. Karenanya, fungsi PPID di tingkat Kejaksaan Tinggi dan Kejari tidak terlalu berjalan. Berbeda dengan Kejaksaan Agung, dimana PPID dijalankan oleh Kepala Pusat Penerangan Hukum dengan kedudukan unit yang lebih mandiri karena berada langsung dibawah Jaksa Agung.

Hal lain yang menjadi sorotan terkait fungsi PPID tersebut adalah penempatan fungsi PPID pada bagian Intelijen. Hal ini dirasa tidak tepat. Jika melihat tugas pokok dan fungsinya, tentu bagian intelijen lebih banyak terlibat dengan hal-hal yang sifatnya tertutup dan rahasia. Merujuk pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, maka Intelijen Kejaksaan termasuk sebagai penyelenggara intelijen negara.⁵⁴ Salah satu asas penyelenggaraan intelijen adalah “kerahasiaan”.⁵⁵

Dalam lingkup negara, “intelijen” bermakna sebagai organisasi dan juga kegiatan untuk mengumpulkan informasi yang dapat digunakan untuk memperkirakan dan memprediksi suatu hal atau kejadian.⁵⁶ Informasi tersebut kemudian digunakan untuk melakukan pengamanan,

⁵³ Wawancara dengan Tony T. Spontana, *op.cit.*

⁵⁴ Pasal 9 Undang-Undang tentang Intelijen Negara Nomor 17 Tahun 2011, LN No. 105 Tahun 2011, TLN No. 5249

⁵⁵ Yang dimaksud dengan asas kerahasiaan adalah dalam menjalankan tugas dan fungsinya, aktivitas intelijen bersifat tertutup. Lebih lanjut baca Pasal 2 huruf b dan Penjelasan Undang-Undang tentang Intelijen Negara Nomor 17 Tahun 2011, LN No. 105 Tahun 2011, TLN No. 5249, Pasal 2 huruf b dan Penjelasan

⁵⁶ Kunarto, *Intelijen: Pengertian dan Pemahamannya*, (Jakarta: Cipta Manunggal, 1999), hlm.53.

penggalangan, penyelidikan, atau pengambilan keputusan.⁵⁷ Pada dasarnya, negara butuh intelijen untuk mencegah ancaman, kerusuhan, dan/atau penyerangan baik dari musuh di dalam atau luar negeri.⁵⁸

Konsep dasar intelijen tersebut mempengaruhi tugas dan wewenang bagian Intelijen sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI. Disebutkan dalam peraturan tersebut bahwa lingkup bidang Intelijen meliputi kegiatan intelijen penyelidikan, pengamanan dan penggalangan untuk melakukan pencegahan tindak pidana untuk mendukung penegakan hukum baik preventif maupun represif di bidang ideologi, politik, ekonomi, keuangan, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, melaksanakan cegah tangkal terhadap orang-orang tertentu dan/atau turut menyelenggarakan ketertiban dan ketenteraman umum.⁵⁹ Karenanya, penempatan fungsi PPID pada Asisten Intelijen di tingkat Kejaksaan Tinggi dan Kepala Seksi Intelijen di tingkat Kejari tidaklah tepat. Melihat tugas dan fungsi bidang intelijen yang lebih banyak bersifat rahasia, tentunya akan bertentangan dengan prinsip keterbukaan sebagaimana terdapat dalam UU KIP dan UU Pelayanan Publik. Stigma masyarakat yang melekat bahwa setiap hal yang berkaitan dengan intelijen adalah rahasia atau tertutup juga menjadi salah satu pertimbangan tidak tepatnya penempatan fungsi PPID pada bagian Intelijen.

Apabila struktur yang demikian tetap berlanjut, dikhawatirkan justru bukan kemudahan yang didapatkan masyarakat dalam mengakses informasi di kejaksaan, justru ketertutupan lembaga. Sebagaimana pengalaman yang didapat di Kejari Jakarta Pusat, PPID yang saat itu merupakan Kepala Seksi Intelijen menolak permohonan informasi yang

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Busyro Muquoddas, *Hegemoni Rezim Intelijen*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2011), hlm. 103.

⁵⁹ Pasal 15 ayat (2) Peraturan Presiden tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI Nomor 38 Tahun 2010.

diajukan, tanpa alasan yang jelas, meski jika merujuk PERJA Pelayanan Informasi Publik, informasi yang dimohonkan termasuk kategori informasi yang dapat diakses oleh publik.

Selain itu, tugas Asisten Intelijen dan Kepala Seksi Intelijen mengharuskan mereka untuk banyak terjun ke lapangan dibandingkan di kantor. Hal ini tentu kontradiktif dan kontraproduktif dengan fungsi PPID yang seharusnya dijabat oleh orang yang selalu berada di kantor. Keberadaannya di kantor akan memudahkan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Perbandingan dengan peradilan tingkat 1, maka PPID dijabat oleh Panitera/Sekretaris yang memang bertugas di Pengadilan. Oleh karenanya, Kejaksaan perlu menguji lebih lanjut PERJA Pelayanan Informasi Publik yang melibatkan bagian intelijen sebagai PPID.

Rekomendasi

Perbaikan sumber daya manusia (SDM) sebagai penyelenggara keterbukaan informasi perlu dilakukan. Hal ini dikarenakan, sebaik apapun sistem yang dirancang oleh Kejaksaan dalam pelayanan informasi, tidak akan bisa berjalan apabila sumber daya manusianya tidak dapat menjalankannya. Beberapa rekomendasi terkait Petugas Informasi dan PPID yang diusulkan untuk menyempurnakan pelaksanaan keterbukaan informasi diantaranya

a. Penempatan dan Pengangkatan PPID

Sumber daya manusia (SDM) sangat terkait dengan struktur organisasi dimana SDM itu ditempatkan. Perbaikan dari segi struktur organisasi, khususnya pada PPID di tingkat Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri. Saat ini, terdapat beberapa Kasi Intel yang belum menyadari bahwa dirinya bertugas pula sebagai PPID. Akibatnya, koordinasi antara PPID dengan Petugas Meja Informasi yang melayani permohonan informasi masyarakat tidak berjalan dengan baik.⁶⁰

⁶⁰ Wawancara dengan Alfeus, *op.cit.*

Agar Kasi Intel memahami bahwa dirinya juga bertugas sebagai PPID, opsinya adalah Kejaksaan perlu mencantumkan keterangan terkait tugas dan informasinya sebagai PPID pada surat keputusan (SK) pengangkatan sebagai Kasi Intel.⁶¹ Dengan demikian, tidak ada alasan lagi dari Kasi Intel tidak mengetahui tugasnya sebagai PPID, semata-mata karena tidak ada di Surat Keputusan (SK) pengangkatannya.

Dalam jangka panjang, perubahan penempatan PPID bukan lagi merangkap tugas intelejen perlu dipertimbangkan. Di Kejaksaan Tinggi, kedudukan Kepala Seksi Penerangan Hukum yang berada di bawah Asisten Intelijen menjadi salah satu alasan ditempatkannya posisi PPID kepada Asisten Intelijen. Padahal, di tingkat Kejaksaan Agung, jabatan Kepala Pusat Penerangan Hukum berada langsung dibawah Jaksa Agung. Meski secara administrasi unit ini masih berada di bawah Jaksa Agung Muda Intelijen, akan tetapi karena secara fungsional berada di bawah Jaksa Agung menjadikan lembaga ini lebih mandiri dalam menjalankan fungsinya sebagai PPID. Hal ini tentunya dapat dicontoh pada tingkatan Kejaksaan Tinggi. Cara yang dapat dilakukan adalah dengan menaikkan unit Seksi Penerangan Hukum menjadi setingkat dengan Asisten atau Bagian. Dengan demikian kedudukan Kepala Seksi Penerangan Hukum akan berada langsung dibawah Kepala Kejaksaan Tinggi.

Hal serupa juga dapat dilakukan di tingkat Kejaksaan Negeri. Akan tetapi, perbedaannya adalah jabatan PPID dijabat oleh Kepala Seksi Intelijen dikarenakan tidak adanya unit Penerangan Hukum di Kejaksaan Negeri. Karenanya, perlu dibentuk juga unit khusus Penerangan Hukum setingkat dengan Seksi atau Sub Bagian. Dengan demikian penempatan PPID pada unit Penerangan Hukum akan lebih tepat jika dilihat dari tugas pokok dan fungsinya.

⁶¹ *Focus Group Discussion* hasil pemantauan Kejaksaan 2014, Hotel Century Jakarta, Februari 2015.

Hal ini juga menjadi rencana dari Kejaksaan RI. Menurut Kepala Pusat Penerangan Hukum, Tony T. Spontana, ada rencana untuk menaikkan tingkat eselon pada jabatan Penerangan Hukum di tingkat Kejaksaan Tinggi, sehingga kedudukannya akan setara dengan Asisten.⁶² Perubahan ini juga rencananya diikuti pada tingkatan Kejaksaan Negeri. Di Kejari diharapkan ada jabatan Penerangan Hukum yang akan diisi oleh eselon 3 setingkat Seksi atau Sub Bagian. Dengan demikian diharapkan penempatan fungsi PPID menjadi lebih tepat, sehingga dapat memberikan pelayanan dengan maksimal.

b. Pendidikan dan Pelatihan

Intensitas pendidikan dan pelatihan perlu dilakukan untuk meningkatkan kualitas pengelolaan dan pelayanan informasi.⁶³ Bahkan, konsep pelayanan informasi publik tersebut sudah dapat ditanamkan semenjak pendidikan awal pembentukan Jaksa. Sehingga, setiap Jaksa nantinya sudah dibekali dengan pemahaman dan kemampuan pengelolaan dan pelayanan informasi dan siap untuk ditempatkan sebagai Penyelenggara Pelayanan Informasi Publik. Kemampuan dan pemahaman tersebut juga akan bermanfaat bagi setiap Jaksa karena akan membentuk karakter Jaksa sebagai aparatur yang terbuka dan professional dalam melayani masyarakat.

Pendidikan dan pelatihan terkait pengelolaan dan pelayanan informasi publik sebaiknya juga dilakukan terhadap pegawai Kejaksaan (non-jaksa). Beberapa posisi seperti Petugas Meja Informasi sebenarnya dapat diisi oleh pegawai non-jaksa. Pengisian jabatan ini tentu akan membuat jaksa menjadi lebih fokus terhadap tugas dan fungsi utamanya: penanganan perkara. Pendidikan dan pelatihan kepada Petugas Meja Informasi diyakini dapat meningkatkan pelayanan informasi yang diberikan kepada masyarakat. Hal ini dikarenakan

⁶² Wawancara Tony T. Spontana, *op.cit.*

⁶³ Wawancara Alfeus, *op.cit.*

Petugas Meja Informasi yang berhadapan langsung dengan masyarakat dalam menerima permohonan maupun memberikan informasi.

Pendidikan dan pelatihan juga tidak perlu dilakukan secara konvensional: pertemuan tatap muka. Dengan dukungan teknologi, materi pendidikan dan pelatihan dapat disampaikan melalui pembelajaran elektronik (*e-learning*). Melalui *e-learning*, seluruh pegawai Kejaksaan dari Sabang hingga Merauke dapat mengakses pelatihan. *E-learning* membuat pendidikan dan pelatihan dilakukan lebih efektif dan efisien. Pegawai Kejaksaan tidak perlu berkunjung ke suatu tempat untuk mendapatkan pendidikan dan pelatihan. Hal ini tentu berguna bagi pegawai Kejaksaan yang jarang mendapat kesempatan mengikuti pendidikan dan pelatihan dari atasannya.

Sebagai perbandingan, Badan Peradilan Agama (Badilag) Mahkamah Agung sedang membuat pendidikan dan pelatihan *e-learning* terkait pelayanan publik dan informasi.⁶⁴ Terdapat 9 (sembilan) materi yang akan dikembangkan dalam *e-learning* Badilag, yaitu:

1. Konsep Pelayanan Publik;
2. Lebih Mengetahui Peradilan Agama;
3. Mengajukan Perkara ke Pengadilan Agama/Mahkamah Syariah;
4. Manajemen Meja Informasi;
5. Peran Meja Informasi;
6. Memberikan Pelayanan;
7. Menelusuri Informasi;
8. Menangani Keluhan dan Pengaduan;
9. Akses Kepada Keadilan.

Sebagian besar materi tersebut sangat berkaitan dengan peningkatan pelayanan publik dan informasi di Kejaksaan. Kejaksaan dapat mempelajari hal tersebut dari Badilag MA untuk replikasi materi *e-learning*. Selain itu, pihak agen internasional (*international*

⁶⁴ Lihat <http://elearningbadilag.net/>, diakses 24 Mei 2015.

agency) yang fokus pada pemeritnahan yang baik (*good governance*) dan keterbukaan (*transparency*) dapat membantu Kejaksaan untuk menyusun dan mengembangkan *e-learning* dalam pelayanan publik dan informasi.

c. Fasilitas

Minimnya fasilitas dalam pelayanan seperti ketiadaan akses, meja informasi, papan pengumuman, *website*, dan media lainnya dalam hal sosialisasi pelayanan informasi juga berakibat pada ketidaktahuan masyarakat dalam memperoleh informasi di Kejaksaan.

Meski di beberapa Kejari, seperti Kejari Jakarta Selatan dan Kejari Jakarta Pusat sudah memiliki fasilitas yang cukup menunjang, berupa Meja Informasi, Ruang Pelayanan Informasi, dan Layar Informasi yang menampilkan beberapa data penanganan perkara, akan tetapi fasilitas tersebut terkesan kurang dimanfaatkan. Keberadaan ruang Pelayanan Informasi Publik seharusnya dapat menjadi suatu nilai tambah bagi Kejaksaan dalam mengimplementasikan keterbukaan informasi di lembaganya. Dengan adanya ruangan tersebut dapat digunakan sebagai sarana khusus yang melayani segala permohonan informasi dari masyarakat sehingga permasalahan-permasalahan seperti lamanya waktu, rumitnya birokrasi, dan lempar-melempar dari satu meja ke meja lain dapat diminimalisir bahkan dihilangkan. Akan tetapi sangat disayangkan, apabila pada akhirnya dalam pelaksanaannya ruangan tersebut tidak digunakan, dan pelayanan informasi kembali ke proses yang tidak terpisah secara khusus.

Fasilitas lain yang dapat mempermudah akses informasi di Kejaksaan adalah *website*. Di era digital saat ini peran *website* sangat penting, dimana *website* dapat menghubungkan masyarakat satu sama lain dengan mudah. Selain itu, *website* juga dapat dijadikan sarana untuk menyebarkan atau berinteraksi dalam masyarakat. Manfaat yang besar dari *website* ini dalam penyebaran dan mengakses informasi ini kemudian menjadikan *website*

sebagai bagian dari implementasi keterbukaan informasi. Oleh karenanya banyak lembaga-lembaga publik saat ini yang menjadikan *website* sebagai sarana utama dalam menjalankan pelayanan informasi.

Penggunaan *website* juga termasuk dalam pelayanan informasi publik di Kejaksaan sebagaimana terdapat dalam PERJA Layanan Informasi Publik. Perja tersebut mengatur *website* sebagai salah satu sarana penting dalam melakukan pengumuman. Akan tetapi, hasil pemantauan terhadap 11 (sebelas) *website* Kejari, *website* Kejari seperti bukan menjadi prioritas untuk menyajikan informasi. Hasil observasi mencatat hanya 6 dari 11 Kejari yang dipantau yang memiliki *website*. Keenam Kejari yang memiliki *website* jarang sekali memperbarui informasinya sehingga informasi yang diberikan tidak aktual atau *out of date*.

Pada tiga Kejari di DKI Jakarta, penggunaan *website* dalam implementasi keterbukaan informasi masih sangat minim. Bahkan di Kejari Jakarta Timur dan Kejari Jakarta Barat *website* tidak bisa diakses. Pada *website* Kejari Jakarta Selatan informasi yang bisa didapatkan pun sangat minim. Hanya berupa profil dasar Kejaksaan, Pejabat yang bertugas, serta berita-berita yang berkaitan dengan Kejari Jakarta Selatan. Minimnya informasi yang disajikan di *website* membuat peneliti tidak mendapatkan data yang dibutuhkan. Kejari di DKI Jakarta dijadikan acuan (*benchmark*) dengan asumsi masyarakat dan pegawai Kejaksaannya sudah lebih maju dalam pemanfaatan *website* untuk mencari dan menyajikan informasi. Namun, hasil asumsi tersebut tidak tepat setelah melakukan observasi tersebut.

Pada tingkat Kejaksaan Agung, keterbukaan informasi sebenarnya mendapat penilaian yang cukup baik. Komisi Informasi Pusat menempatkan Kejaksaan Agung sebagai Badan Publik terbaik kelima dalam hal keterbukaan informasi.⁶⁵ Sedangkan kategori instansi penegak hukum, *website* Kejaksaan Agung menempati peringkat pertama dalam

⁶⁵ Warta Badiklat, *Kejaksaan Agung Badan Publik Terbaik Kelima*, <http://wartabadiklat.info/news-a-gallery/kabar-kejaugung/156-kejaksaan-agung-terbaik-kelima.html>, diakses 22 Mei 2014

penilaian Komisi Informasi yang dilakukan dengan *self assessment* dan verifikasi (observasi dan wawancara).⁶⁶ Menurut Ketua Komisi Informasi Pusat, Abdulhamid Diporamono, *website* Kejaksaan Agung telah memenuhi standar penyajian informasi. Informasi yang disajikan dalam *website* harus melingkupi: seluruh informasi yang dimiliki; tautan PPID; kanal dan tata cara pengaduan; daftar penanganan perkara; profil, laporan kekayaan pejabat; dan laporan keuangan.⁶⁷

Namun, keterbukaan informasi Kejaksaan perlu dipandang sebagai bentuk keterbukaan informasi pada seluruh kantor Kejaksaan. Hal ini melingkupi tidak hanya Kejaksaan Agung, tetapi juga Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri. Idealnya, pelayanan informasi dilakukan secara sesuai standar pada setiap tingkatan Kejaksaan. Standar pengelolaan dan pelayanan informasi tersebut mengacu Perja Keterbukaan Informasi Kejaksaan. Namun, kesenjangan pengelolaan informasi *website* antar Kejaksaan Negeri dengan Kejaksaan Agung sangat tinggi.

Fasilitas berupa Meja Informasi, Ruang Pelayanan Informasi, dan Layar Informasi Kejaksaan sebenarnya dapat lebih bermanfaat ketika informasi diperbarui. Selain itu, pegawai yang ditugaskan untuk mengelola dan melayani informasi juga sudah ada berdasarkan peraturan. Penempatan sumber daya manusia (SDM) yang memahami pengelolaan dan pelayanan informasi sangat diperlukan untuk tidak menyia-nyiaakan fasilitas-fasilitas tersebut.

Pengelolaan *website* Kejaksaan Negeri juga perlu disempurnakan. Kejaksaan Negeri sebagai pihak yang banyak menangani perkara menjadi rujukan bagi masyarakat untuk mengetahui informasi penanganan perkara. Informasi penting terkait penanganan perkara di Kejaksaan diantaranya:

⁶⁶ Hukum Online, Abdulhamid Diporamono: *Kejaksaan, Website Lembaga Hukum Terbaik*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52c3f7d502a5b/abdulhamid-diporamono--brkejaksaan--website-lembaga-hukum-terbaik>, diakses 22 Mei 2015.

⁶⁷ *Ibid.*

(1) status dan masa penahanan; (2) pelimpahan berkas ke persidangan; (3) upaya hukum oleh Kejaksaan; dan/atau (4) pelaksanaan eksekusi oleh Kejaksaan.

Sebagai perbandingan, Pengadilan Negeri sudah memiliki *case tracking system* (CTS). CTS ini memuat informasi seperti: hakim yang memeriksa perkara, tanggal masuknya perkara, tanggal dimulainya sidang, serta tahapan yang sedang dijalani terdakwa. Sistem ini dibuat atas dukungan USAID. Di masa datang, pengembangan CTS dalam Kejaksaan mungkin saja dilakukan, baik atas dukungan APBN ataupun mitra lembaga internasional.

Selain itu, Julius Ibrani dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) juga menyarankan juga pemanfaatan dokumen digital (*e-document*). Penggunaan *scanner* untuk mengalihkan dokumen fisik ke dokumen digital menjadi suatu kebutuhan dan keharusan saat ini. Penggunaan *scanner* bukanlah barang baru saat ini.⁶⁸ Pengubahan dokumen fisik kepada dokumen digital dapat memudahkan penyajian informasi dari Kejaksaan. Dokumen digital dapat diunggah ke *website* Kejaksaan sehingga memudahkan masyarakat juga untuk mengaksesnya.

III. PENUTUP

Keterbukaan informasi telah menjadi isu global untuk membentuk pemerintahan yang baik (*good governance*) dan terbuka (*open government*). Hal ini dikarenakan keterbukaan merupakan bagian pemenuhan hak asasi manusia, mencegah korupsi, dan mendorong partisipasi publik. Indonesia meresponnya dengan mengesahkan UU Keterbukaan Informasi Publik, yang wajib dijalankan oleh seluruh Badan Publik, termasuk Kejaksaan.

Pelaksanaan keterbukaan informasi Kejaksaan di 11 (sebelas) Kejari

⁶⁸ Wawancara dengan Julius Ibrani, Pengacara Publik Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Jakarta, 23 Mei 2015.

masih belum sempurna, baik ketika diajukan secara lisan, surat, atau pemantuan *website*. Permasalahan utama yang saat ini teridentifikasi adalah (1) sumber daya manusia; dan (2) fasilitas. Pada sumber daya manusia, petugas belum memahami tugasnya. Ketidakpahaman terjadi karena secara struktur organisasi, tugas mengelola informasi bertentangan dengan tugas lainnya, pendidikan dan pelatihan yang diberikan belum maksimal dan terbatas pada jaksa yang akan menempati posisi sebagai PPID atau Petugas Informasi. Terkait fasilitas, beberapa Kejaksaan sebenarnya telah memiliki meja informasi, ruang pelayanan informasi, dan papan informasi. Namun, satu hal terpenting di era digital ini yang belum berhasil dioptimalkan: yaitu penggunaan *website*.

Perbaikan pelaksanaan keterbukaan informasi di Kejaksaan akan menjadikan Kejaksaan sebagai lembaga yang sepenuhnya melaksanakan amanah UU KIP. Selain itu, Ppelaksanaan keterbukaan informasi di Kejaksaan RI juga turut mendorong terlaksananya reformasi birokrasi di Kejaksaan dan lembaga-lembaga pemerintahan. Dengan demikian, terlaksananya keterbukaan informasi menjadi sarana dalam rangka untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Hal ini tentunya diharapkan akan sejalan dengan upaya-upaya memberantas praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang marak berkembang di lembaga-lembaga pemerintahan. Selain itu, Pperbaikan keterbukaan Kejaksaan juga akan turut mendorong citra pemerintah menjadi lebih baik di mata global sebagai bagian dari OGI.

Dengan demikian, hak masyarakat akan informasi dapat terpenuhi dengan baik dan pemerintahan yang transparan dan akuntabel akan terwujud. Dan lebih dari itu, tujuan-tujuan dari keterbukaan informasi dapat tercapai antara lain terpenuhinya hak asasi manusia yang mendasar yakni hak atas informasi, terlaksanya fungsi kontrol dari masyarakat, serta keterlibatan masyarakat dalam pengambilan putusan karena adanya keseimbangan atas informasi yang dimiliki.

DAFTAR PUSTAKA

- Andri Gunawan S., *Keterbukaan Informasi Publik di Kejaksaan Republik Indonesia* dalam Jurnal Teropong Vol. I. No. 1: MaPPI FHUI, Jakarta)
- Astriyani, *Meninjau Pemenuhan Hak Masyarakat atas Informasi di Pengadilan*, (Jurnal Teropong Vol. I. No. 1: MaPPI FHUI, Jakarta)
- Australian Law Reform Commission, *Open Government: A Review of The Federal Freedom of Information Act 1982*, (Juli 1994)
- Busyro Muqoddas, *Hegemoni Rezim Intelijen*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2011
- Kunarto, *Intelijen: Pengertian dan Pemahamannya*, (Jakarta: Cipta Manunggal, 1999),
- Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kejaksaan RI, *Profil Kejaksaan Republik Indonesia 2025*
- Rifqi S. Assegaf, Josi Khatarina, *Membuka Ketertutupan Peradilan*, (Jakarta: LeIP, 2005).
- Robert Martin and Estelle Feldman, "Working Paper: Access to Information in Developing Countries" (A Study Prepared for Transparency International), (online) <http://www.transparency.org/workingpapers/martin-feldman/>
- Toby Mendel, "Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right, www.juridicas.unam.mx/publica/rev/comlawj/cont/1/cts/cts3.htm
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, LN No. 105 Tahun 2011, TLN No. 5249
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), LN No. 119 Tahun 2005, TLN 4558
- Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia Nomor 39 Tahun 1999,

Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik Nomor 14 Tahun 2008, LN No. 61 Tahun 2008, TLN No. 4846

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI,

Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Informasi Publik

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi

PERJA Nomor: PER-032/A/JA/08/2010 tentang Pelayanan Informasi Publik di Kejaksaan Republik Indonesia

<http://elearningbadilag.net/>

<http://opengovindonesia.org/keterbukaan/>

<http://www.hukumonline.com/>.

Wawancara dengan Bambang Waluyo, Jaksa Agung Muda Bidang Pembinaan, Jakarta, 7 Januari 2015

Wawancara dengan Tony T. Spontana, Kepala Pusat Penerangan Hukum, Jakarta, Jumat, 22 Mei 2015.

Wawancara dengan Julius Ibrani, Pengacara Publik Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Jakarta 23 Mei 2015.

Wawancara dengan Alfeus Jebabun peneliti Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP), Jakarta, 23 Mei 2015.

*Kejaksaaan dalam
Ketatanegaraan*

PENGUATAN LEMBAGA KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA MELALUI AMANDEMEN UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA (UUD NRI) 1945

Jan S. Maringka

Kepala Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri,
Kejaksaan RI, Jakarta RI, Jakarta

ABSTRAK

Ketidakpastian mengenai kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia seringkali menimbulkan ambivalensi dalam penegakan hukum. Posisi Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan, mengandung makna bahwa di sisi kelembagaan Kejaksaan merupakan lembaga yang berada di ranah kekuasaan eksekutif. Sementara itu, dari sisi kewenangan dalam melaksanakan kekuasaan penuntutan Kejaksaan menjalankan kekuasaan yudikatif. Kondisi ini yaitu kerap menimbulkan keraguan mengenai objektivitas korps Adhyaksa dalam mengambil berbagai keputusan penting terkait penanganan perkara pidana, khususnya yang menyangkut kepentingan pemerintah.

Perdebatan panjang mengenai independensi Kejaksaan dan posisinya dalam struktur ketatanegaraan, disebabkan Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengaturnya secara tegas. Tulisan ini membahas bagaimana penguatan lembaga Kejaksaan agar independen melalui amandemen UUD NRI 1945.

Kata Kunci: Kejaksaan, Kekuasaan Penuntutan, *Dual Obligation*, Amandemen UUD 1945

ABSTRACT

Uncertainty the position of the Prosecutor Service in the Indonesia constitutional system often lead to ambivalence in law enforcement. In one side, the Prosecutor Service as government agencies that perform state power in the prosecution, meaning that from the institutional side, Prosecutor is an institution that is in the realm of executive power. The other side, in

*performing their duty in prosecuting in the court, they became a part of the judiciary power. These conditions turn often lead to doubts about the their objectivity in taking important decisions related to the handling of criminal cases especially it related to the interests of the Government.
Long debate on the independence of the Prosecutor and its position in the constitutional structure in Indonesia, is an impact due to uncertainty of their position in the Constitution.*

Key Word : Prosecutor, Prosecution, Dual Obligation.

I. PENDAHULUAN

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 49/PUU-VIII/2010 tanggal 22 September 2010 terhadap permohonan uji materiil yang diajukan oleh Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra atas Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia terhadap UUD 1945, seharusnya dapat membuka mata publik bahwa masih terdapat ketidakjelasan mengenai kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam putusannya yang bersifat konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), MK menyatakan bahwa Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (UU Kejaksaan) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pasal 22 Ayat (1) UU Kejaksaan yang mengatur masa jabatan Jaksa Agung, dengan keputusan MK tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “masa jabatan Jaksa Agung itu berakhir dengan berakhirnya masa jabatan Presiden Republik Indonesia dalam satu periode bersama-sama masa jabatan anggota kabinet atau diberhentikan dalam masa jabatannya oleh presiden dalam periode yang bersangkutan”. Putusan tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa Kejaksaan adalah badan pemerintahan. Dengan demikian, pimpinannya adalah pimpinan dari suatu badan pemerintahan yang ditafsirkan sebagai kekuasaan eksekutif.

Permasalahan menjadi menarik mengingat dalam salah satu pertimbangannya, MK menyatakan bahwa terlepas dari apakah

pengangkatan Jaksa Agung diposisikan sebagai pejabat di dalam kabinet atau di luar kabinet, seharusnya masa jabatan Jaksa Agung adalah sesuai dengan periode (masa jabatan) Presiden. Meskipun begitu, oleh karena undang-undang tidak mengatur hal tersebut secara tegas, maka dalam praktik ketatanegaraan implementasinya menimbulkan masalah konstitusional yang dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum (*rechsonzekerheid*).

Ketidakpastian mengenai kedudukan Kejaksaan secara umum dan secara lebih khusus jabatan Jaksa Agung, dalam sistem ketatanegaraan menimbulkan ambivalensi tersendiri dalam dunia penegakan hukum. Sebagai lembaga pemerintahan yang melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan, maka dilihat dari kedudukannya, mengandung makna bahwa Kejaksaan merupakan lembaga yang berada di ranah kekuasaan eksekutif. Sementara itu, jika dilihat dari sisi kewenangan Kejaksaan dalam melakukan penuntutan berarti Kejaksaan menjalankan kekuasaan yudikatif.

Kekuasaan Kejaksaan dalam melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan yang dilakukan secara merdeka, terlihat dalam penjelasan Pasal 2 ayat 1 UU Kejaksaan yang menyatakan, “Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya”¹.

Namun demikian, dalam pelaksanaannya UU Kejaksaan telah menempatkan Kejaksaan dalam kedudukan yang ambigu. Di satu sisi, Kejaksaan dituntut menjalankan fungsi, dan wewenangnya secara merdeka, tetapi di sisi lain, sebagai lembaga diposisikan berada di bawah kekuasaan eksekutif (*dual obligation*). Kemerdekaan untuk melakukan penuntutan yang dimilikinya menjadi rentan, apabila pemerintah tidak memiliki komitmen untuk menegakkan supremasi hukum di Indonesia.

¹ Ketentuan ini bertujuan melindungi profesi Jaksa sebagaimana yang digariskan dalam “*Guidelines on the Role of Prosecutors* dan *International Association of Prosecutors*”.

Dual Obligation-lah yang pada akhirnya kerap menimbulkan keraguan mengenai objektifitas korps Adhyaksa dalam mengambil berbagai keputusan penting, khususnya yang terkait dengan penanganan perkara yang menyangkut kepentingan Pemerintahan. Banyak kalangan menganggap mustahil Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya akan terlepas dari pengatur kekuasaan lainnya, karena kedudukan Kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif.

Sehubungan dengan jabatan Jaksa Agung sendiri, pasca reformasi, Indonesia telah memiliki 14 (empat belas) Jaksa Agung, yaitu:

1. Soedjono C. Atmonegoro, 20 Maret 1998 - 15 Juni 1998;
2. Andi Muhammad Ghalib, 17 Juni 1998 - 1999;
3. Ismudjoko, 1999 - 20 Oktober 1999 (Pejabat sementara Jaksa Agung);
4. Marzuki Darusman, 1999 - 2001;
5. Baharuddin Lopa, 6 Juni 2001 - 3 Juli 2001;
6. Soeparman, 2 Juli 2001 - 11 Juli 2001 (Plt);
7. Marsillam Simanjuntak, 11 Juli 2001 - 14 Agustus 2001;
8. M. A. Rachman, 14 Agustus 2001 - 21 Oktober 2004;
9. Abdul Rahman Saleh, 21 Oktober 2004 - 9 Mei 2007;
10. Hendarman Supandji, 9 Mei 2007 - 24 September 2010;
11. Darmono, 24 September 2010 - 26 November 2010 (Plh);
12. Basrief Arief, 26 November 2010 - 20 Oktober 2014;
13. Andhi Nirwanto, 21 Oktober 2014 - 20 November 2014 (Plh);
14. Muhammad Prasetyo, 20 November 2014 - saat ini;

Dari 14 (empat belas) Jaksa Agung diatas, tidak pernah terjadi Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan bersamaan dengan masa kerja Kabinet Pemerintahan. Sementara itu, timbul pula beberapa gagasan untuk mendudukan Kejaksaan sebagai “badan negara” yang mandiri dan independen, bukan menjadi lembaga pemerintahan yang berada di bawah kekuasaan eksekutif, maupun di bawah kekuasaan lainnya. Sehingga diharapkan, Kejaksaan bersifat independen dan merdeka, dalam arti

tidak terpengaruh dan atau dipengaruhi, dalam melaksanakan penegakan hukum di Indonesia.

Tulisan ini akan membahas bagaimana memperkuat lembaga Kejaksaan agar independen dan merdeka dalam melaksanakan penegakan hukum. Pembahasan akan mengkaji kedudukan Kejaksaan didalam konstitusi, mengapa Kejaksaan tidak diatur secara tegas dalam UUD 1945, dan melakukan perbandingan kedudukan Jaksa di berbagai negara. Dari pembahasan, dapat ditentukan kemungkinan dilakukan perubahan kelima UUD 1945, dan rekomendasi muatan dalam perubahan kelima yang menjamin kedudukan dan fungsi Kejaksaan dan Jaksa Agung, secara lebih tegas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Memang menimbulkan sebuah pertanyaan tersendiri mengenai sejauh manakah negara menganggap penting untuk menjamin kedudukan lembaga Kejaksaan dalam menjalankan fungsi penegakan hukum di Indonesia, atau apakah fungsi penuntutan yang dilaksanakan oleh Kejaksaan dipandang kurang penting dibandingkan dua sub sistem peradilan pidana lain yang secara tegas telah diatur dalam UUD 1945, yaitu Kepolisian (penyidikan) dan Mahkamah Agung (pengadilan).

II. PEMBAHASAN

A. Lembaga Kejaksaan Sebagai “*Constitutional Importance*”.

Menurut William G. Andrews, konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern, pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu²:

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of goverment*);

² William G. Andrews, *Constitutional and Constitutionalism*, Third Edition. 1968, New Jersey, Van Nostrand Company, p. 9 dalam Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Cet. 1, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007) hlm. 19

2. Kesepakatan tentang “*the rule of law*” sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*)
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*)

Tidak dapat dipungkiri, bahwa perdebatan panjang mengenai independensi Kejaksaan dan posisinya dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia, disebabkan ketidakjelasan posisi Kejaksaan dalam UUD 1945. Dalam ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945³, Kejaksaan hanya disebutkan secara implisit sebagai “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”.

Dengan demikian, Kejaksaan tidak termasuk dalam 35 (tiga puluh lima) subjek jabatan yang secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 seperti Presiden⁴; Wakil Presiden⁵; Dewan Pertimbangan Presiden⁶; Kementerian Negara⁷; Menteri Luar Negeri⁸; Menteri Dalam Negeri⁹; Menteri Pertahanan¹⁰; Duta¹¹; Konsul¹²; Pemerintahan Daerah Provinsi¹³; Gubernur/Kepala Pemerintah Daerah Provinsi¹⁴; DPRD Provinsi¹⁵; Pemerintahan Daerah Kabupten¹⁶; Bupati/Kepala Pemerintah Daerah

³ Jimly Asshiddiqie, “Lembaga-Lembaga Negara, Organ Konstitusional Menurut UUD 1945” > www.jimly.com/.../ORGAN-ORGAN_KONSTITUSI. Diakses tanggal 27 April 2014.

⁴ Pasal 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, dan Pasal 16 UUD 1945.

⁵ Pasal 4 ayat (2), Pasal 6, 6A, Pasal 7, 7A, 7B, 7C, Pasal 8, dan Pasal 9 UUD 1945.

⁶ Pasal 16 UUD 1945.

⁷ Pasal 17 ayat (1), (2), (3), dan ayat (4) UUD 1945.

⁸ Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Pasal 13 ayat (1), (2), dan ayat (3) UUD 1945.

¹² Pasal 13 ayat (1) UUD 1945.

¹³ Pasal 18 dan 18A UUD 1945.

¹⁴ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

¹⁵ Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.

¹⁶ Pasal 18 dan 18A UUD 1945

Kabupaten¹⁷; DPRD Kabupaten¹⁸; Pemerintahan Daerah Kota¹⁹; Walikota/Kepala Pemerintah Daerah Kota²⁰; DPRD Kota²¹; Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)²²; Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)²³; Dewan Perwakilan Daerah (DPD)²⁴; Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang²⁵; Bank sentral²⁶; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)²⁷; Mahkamah Agung (MA)²⁸; Mahkamah Konstitusi (MK)²⁹; Komisi Yudisial (KY)³⁰; Tentara Nasional Indonesia (TNI)³¹, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)³². Angkatan Darat (AD)³³; Angkatan Laut (AL)³⁴; Angkatan Udara (AU)³⁵; Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa³⁶; dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat³⁷. Tidak disebutkannya Kejaksaan secara tegas memang menimbulkan pertanyaan tersendiri mengenai sejauh manakah negara menganggap penting untuk menjamin

¹⁷ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

¹⁸ Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.

¹⁹ Pasal 18 dan 18A UUD 1945.

²⁰ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

²¹ Pasal 18 ayat (3).

²² Pasal 2, 3, dan Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD 1945.

²³ Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945.

²⁴ Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

²⁵ Pasal 23E, 23F, dan Pasal 23G UUD 1945.

²⁶ Pasal 23D UUD 1945.

²⁷ Pasal 23E, 23F, dan Pasal 23G UUD 1945.

²⁸ Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945.

²⁹ Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945.

³⁰ Pasal 24B dan Pasal 24A ayat (3) UUD 1945.

³¹ Pasal 30 ayat (1), (2), (3), dan ayat (5) UUD 1945.

³² Pasal 30 ayat (1), (2), (4), dan ayat (5) UUD 1945.

³³ Pasal 10 UUD 1945.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

³⁷ Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

kedudukan lembaga Kejaksaan dalam menjalankan fungsi penegakan hukum di Indonesia?, dan apakah fungsi penuntutan yang dilaksanakan oleh Kejaksaan dipandang kurang penting dibandingkan dua sub sistem peradilan pidana lain yang secara tegas telah diatur dalam UUD 1945, yaitu Kepolisian (penyidikan) dan Mahkamah Agung (pengadilan)?.

Menurut Prof. Indriyanto Seno Adjie³⁸, eksistensi substansi perubahan III Pasal 1 Ayat 3 UUD 1945, menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, tidak cukup semata-mata makna gramatikal tanpa ada penjelasan maupun tambahan pelaksanaan dari makna negara hukum itu sendiri. Lebih lanjut, Indriyanto berpendapat untuk melaksanakan prinsip negara hukum harus diikuti penegasan atas sistem penegakan hukum dan lembaga-lembaganya, termasuk aksentuasi perlunya eksistensi Kejaksaan melalui konstitusi (UUD). Eksistensi Kejaksaan dalam konstitusi adalah bentuk penegasan mengenai kedudukan Kejaksaan sebagai subsistem dari sistem Sistem Peradilan Pidana/SPP (*Criminal Justice System*).

Begitu pula perubahan III Pasal 24 UUD 1945 yang menyatakan, “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”, harus diterjemahkan dalam kaitan penegakan hukum terhadap pelaksanaan SPP, khususnya eksistensi Kejaksaan sebagai lembaga negara yang independen di bidang penuntutan .

Senada dengan pandangan tersebut, Prof Jimly Asshiddiqie³⁹, berpendapat tidaklah tepat untuk menyatakan bahwa Kepolisian lebih penting daripada Kejaksaan, hanya karena ketentuan mengenai Kepolisian tercantum dalam UUD 1945, sedangkan ketentuan mengenai Kejaksaan sama sekali tidak tercantum secara eksplisit dalam UUD 1945. Sejalan dengan prinsip negara hukum yang ditentukan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka lembaga Kejaksaan tetap dapat disebut memiliki kedudukan

³⁸ Indriyanto Seno Adji, *Kejaksaan Agung dan Eksistensi Konstitusional*, <http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0406/22/opini/1097980.htm>

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Ibid*.

yang sangat penting dalam hukum tata negara (*constitutional law*), sehingga memiliki “*constitutional importance*” seperti lembaga-lembaga lain yang keberadaannya telah disebut secara eksplisit dalam UUD NRI 1945.

Untuk memahami kedudukan Kejaksaan di Indonesia, Prof. Yusril Ihza Mahendra⁴⁰, merunut pada sejarah Kejaksaan sendiri dan penyusunan konstitusi Indonesia. Menurut Yusril, kedudukan Kejaksaan Agung RI sebagai badan negara (*staatsorgan*) dalam UDD 1945 pada dasarnya meneruskan apa yang telah ada diatur di dalam *Indische Staatsregeling* (IS) pada zaman Hindia Belanda. *I.S* menempatkan Kejaksaan Agung berdampingan dengan Mahkamah Agung. Sementara secara administratif, baik kejaksaan maupun pengadilan berada di bawah Kementerian Kehakiman. Itulah sebabnya, dalam rapat PPKI (Panitian Persiapan Kemerdekaan Indonesia) pada tanggal 19 Agustus 1945, Professor Soepomo, salah seorang anggota tim perumus konstitusi, melaporkan bahwa ruang lingkup tugas Kementerian Kehakiman yang akan dibentuk ialah: menangani hal-hal administrasi pengadilan, kejaksaan, penjara, nikah, talak dan rujuk serta penanganan masalah wakaf dan zakat. Sedangkan landasan hukum bagi Kejaksaan untuk menjalankan tugas dan wewenangnya, sepenuhnya didasarkan pada *Herzeine Indonesich Reglement* (HIR) yang diperluas dengan *Regering Reglement* Stb 1922 No 522. HIR kemudian dirubah menjadi RIB (*Reglemen* Indonesia Yang Diperbaharui).

Lebih lanjut Prof. Yusril berpendapat, kalau disimak pikiran para penyusun UUD 1945, rumusan tentang kekuasaan kehakiman ini

⁴⁰ Yusril Ihza Mahendra, “Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung dalam Sistem Presidensial Di Bawah UUD 1945”>, <http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukan-kejaksaan-dan-posisi-jaksa-agung-dalam-sistem-presidensial-di-bawah-uud-1945-oleh-prof-dr-yusril-ihza-mahendra-pondahuluan-hampir-seluruh-negara-modern-di-du/>. Diakses tanggal 27 April 2014.

nampak didominasi oleh pikiran-pikiran Mr. Muhammad Yamin, seorang *jurist* tamatan *Rechts Hooge School*, yang memang banyak dipengaruhi oleh sistem yudikatif di Negeri Belanda. Fokus perhatiannya adalah kemerdekaan badan-badan peradilan, dalam konteks pengadilan, bukan keseluruhan sistem yang terkait dalam penyelenggaraan proses peradilan, seperti yang dikenal dalam teori *Criminal Justice System* yang muncul belakangan. Dalam pikiran Yamin, institusi Kejaksaan ialah apa yang dikenal pada masa itu, baik dipraktikkan di Negeri Belanda maupun di Hindia Belanda. Karena itu, dalam keseluruhan proses pembahasan UUD 1945 tidak ada ruang untuk membahas kedudukan Kejaksaan. Demikian halnya dengan kepolisian yang sebagian tugas dan kewenangannya juga berkaitan dengan peradilan, juga tidak disinggung dalam UUD 1945.

Namun permasalahannya menjadi berbeda, setelah Presiden Sukarno mengeluarkan Keputusan Presiden No 204 Tahun 1960, pada tanggal 22 Juli 1960. Di dalam Keppres, secara tegas Presiden memisahkan Kejaksaan Agung dari Kementerian Kehakiman dan Mahkamah Agung, dan menjadikannya sebagai suatu institusi yang berdiri sendiri dan merupakan bagian langsung dari kabinet. Inilah landasan hukum pertama yang menempatkan Kejaksaan sepenuhnya sebagai bagian dari ranah kekuasaan eksekutif.

Kebijakan Presiden tersebut dalam perkembangannya diikuti dengan lahirnya UU No. 15 Tahun 1961 (LN 1961 No 254) tentang Pokok-Pokok Kejaksaan RI, yang walaupun dalam konsiderannya mengatakan bahwa Kejaksaan bukanlah "alat pemerintah", tetapi "alat negara", namun dalam penjabarannya secara implisit menggambarkan bahwa Kejaksaan bukanlah bagian dari organ kekuasaan yudikatif, sebagaimana Presiden telah mengangkat Menteri/Jaksa Agung sebagai anggota kabinet.

Pandangan yang menempatkan Kejaksaan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif ternyata tetap dipertahankan pada saat UU Nomor 15 Tahun 1961 tersebut diganti dengan UU Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan

Republik Indonesia. Di dalam konsiderannya tidak lagi menyebut Kejaksaan sebagai "alat negara" tetapi menyebutnya sebagai "lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dalam tatanan susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan". Jadi telah terjadi pergeseran penting dalam memandang kedudukan institusi Kejaksaan, dari "alat negara" menjadi "lembaga pemerintahan". Pandangan ini diikuti pula oleh UU Nomor 16 Tahun 2004 yang dalam rumusan Pasal 2 ayat 1 tetap konsisten menyatakan, "Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang".

Dari uraian tersebut di atas, maka jelaslah bahwa rumusan Pasal 24 UUD 1945 berangkat dari hipotesis bahwa Kkejaksaan merupakan bagian tidak terpisahkan dari pengadilan. Sehingga telah cukup dijamin dengan mencantumkanannya secara implisit sebagai "badan-badan yang terkait dengan kekuasaan kehakiman". Perumusan secara implisit tersebut dirasakan tidak dapat menjawab kebutuhan akan jaminan kemandirian Kejaksaan dalam sistem peradilan pidana sebagaimana kedudukannya saat ini, yaitu sebagai lembaga pemerintah yang berada di bawah kekuasaan eksekutif.

B. PENGUATAN KEJAKSAAN MELALUI AMANDEMEN KONSTITUSI

Teori hukum tata negara mulai mendapat perhatian dan berkembang pesat pada saat bangsa Indonesia memasuki era reformasi. Salah satu arus utama dari era reformasi adalah gelombang demokratisasi. Demokrasi telah memberikan ruang terhadap tuntutan-tuntutan perubahan, baik tuntutan yang terkait dengan norma penyelenggaraan negara, kelembagaan negara, maupun hubungan antara negara dengan warga negara. Demokrasi pula yang memungkinkan adanya kebebasan dan otonomi akademis untuk mengkaji berbagai teori yang melahirkan pilihan-pilihan sistem dan struktur ketatanegaraan untuk menjawab berbagai tuntutan tersebut.

Tuntutan-tuntutan tersebut meliputi banyak aspek. Kerangka aturan dan kelembagaan yang ada menurut hukum tata negara positif saat itu tidak lagi sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kehidupan masyarakat. Di sisi lain, berbagai kajian teoritis telah muncul dan memberikan alternatif kerangka aturan dan kelembagaan yang baru. Akibatnya, hukum tata negara positif mengalami “desakralisasi”. Hal-hal yang semula tidak dapat dipertanyakan pun digugat. Berbagai tuntutan perubahan berujung pada tuntutan perubahan UUD 1945 yang pada dua orde sebelum reformasi yakni Orde Lama (1959-1967) dan Orde baru (1967-1998) hal ini tak boleh dipersoalkan, dan dapat disangka melawan negara.

Dari empat kali perubahan UUD 1945, yaitu sejak yang pertama (1999) sampai yang terakhir yaitu yang keempat (2002), banyak perubahan dari materi UUD 1945 yang telah berubah, baik perubahan rumusan, perubahan letak, maupun ketentuan-ketentuan baru, antara lain:

1. Jumlah Bab, dari 16 Bab menjadi 22 Bab, dihapus satu (Bab IV).
2. Jumlah pasal, dari 37 Pasal, 4 Pasal Aturan Peralihan dan satu Aturan Tambahan, menjadi 73 Pasal (36 Pasal baru), 3 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Aturan Tambahan. Hanya ada beberapa pasal yang tidak mengalami perubahan yaitu : Pasal 4, Pasal 10, Pasal 12, Pasal 25, Pasal 29, dan Pasal 35 (6 pasal). Pasal 22, dan Pasal 36 tidak mengalami perubahan rumusan, tapi mendapat tambahan pasal.

Lebih lanjut, berbagai perubahan tersebut, dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. Perubahan yang bersifat peralihan kekuasaan. Misalnya, peralihan kekuasaan membentuk undang-undang yang menurut ketentuan asli, kekuasaan membentuk undang-undang secara harfiah ada pada presiden, sekarang kekuasaan membentuk undang-undang ada di DPR.
2. Perubahan yang bersifat penegasan pembatasan kekuasaan. Misalnya, Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat memangku

jabatan paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut.

3. Perubahan yang bersifat pengimbangan kekuasaan. Misalnya, soal-soal yang berkaitan dengan pemberian amnesti, abolisi, pengangkatan duta dan penerimaan perwakilan negara asing, pemerintah harus mengindahkan pendapat DPR.
4. Perubahan yang bersifat rincian atau penegasan ketentuan yang sudah ada. Misalnya, semua anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum, prinsip tersebut telah ada dalam UUD, tetapi selama ini tidak dijalankan sebagaimana mestinya.
5. Perubahan yang bersifat tambahan sebagai sesuatu yang baru. Misalnya, bab tentang pertahanan dan keamanan, bab mengenai Pemilihan Umum, bab mengenai BPK, dan lain-lain.
6. Perubahan yang bersifat meniadakan hal-hal yang tidak perlu. Misalnya, penghapusan Penjelasan dalam UUD 1945.
7. Perubahan yang bersifat membangun paradigma baru. Misalnya, dalam membentuk undang-undang penyelenggaraan otonomi.

Dari berbagai perubahan tersebut, sangat disayangkan kedudukan Kejaksaan yang memainkan posisi sentral dalam kerangka sistem peradilan pidana belum mendapat perhatian sebagai salah satu hal mendasar yang perlu diatur dalam konstitusi. Apalagi, misalnya jika dibandingkan dengan kedudukan Kepolisian RI yang telah diatur dalam bab mengenai pertahanan dan keamanan.

Dalam perkembangannya, berbagai dinamika timbul setelah amandemen ke-4 UUD 1945 pada tahun 2002, kembali muncul perdebatan apakah perlu kembali dilakukannya amandemen UUD 1945? Mengenai hal itu, menurut Prof. Mahfud MD⁴¹ terdapat tiga kelompok atau arus dalam memandang perlu tidaknya amandemen kelima. Pertama,

41 Lihat: Prof. Moh. Mahfud MD, *Perluakah Amandemen Kelima UUD 1945?*, makalah disampaikan pada Konvensi Hukum Nasional UUD 1945 Sebagai Landasan Konstitusional Grand Design Sistem dan Politik Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional – Departemen Hukum dan HAM di Jakarta tanggal 15-16 April 2008.

kelompok atau arus yang ingin kembali ke UUD 1945 yang asli; Kedua, kelompok atau arus yang ingin mempertahankan UUD hasil amandemen yang ada sekarang dan; Ketiga, kelompok atau arus yang ingin melakukan perubahan atau amandemen lanjutan yang di dalam konvensi ini disebut Amandemen Kelima.

Arus pertama digerakkan atau diikuti oleh beberapa tokoh terutama beberapa purnawirawan TNI yang sejak awal telah bersumpah untuk menjadi "Sapta Margais" yang setia pada Pancasila dan UUD 1945. Pendukung arus ini tidak banyak namun tetap ada, bahkan pada acara seminar yang diselenggarakan oleh Anggota Watimpres pada tanggal 3 April 2008 masih ada yang menyisahkan perubahan UUD 1945. Alasannya perubahan UUD 1945 telah kebablasan, mengkhianati amanat dan hasil karya pada pendiri atau *founding fathers*, memecah Negara Kesatuan RI, terburu-buru, serta tidak menyerap aspirasi masyarakat secara proporsional.

Arus kedua pada umumnya diikuti oleh (anggota-anggota) parpol yang memiliki kursi dominan di DPR dan MPR, terutama mereka yang dulunya menjadi anggota Panitia Ad Hoc I MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 sejak tahun 1999 sampai tahun 2002. Menurut mereka, perubahan lanjutan itu tidak perlu dilakukan karena hasil amandemen yang ada sekarang sudah menyerap dan mengkompromikan semua aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat ketika itu. Selain itu, untuk melakukan perubahan atas UU akan menguras energi yang sangat besar dan apa pun hasilnya pasti akan ada yang mempersoalkannya; diubah lagi pun pasti kelak akan ada yang mempersoalkan atas hasil-hasilnya.

Arus ketiga merupakan arus yang paling kuat karena didukung oleh hampir semua kalangan mulai dari akademisi hukum dan politik di perguruan tinggi, lembaga studi konstitusi, LSM-LSM pegiat hukum dan konstitusi, anggota-anggota Komisi Konstitusi, dan beberapa ormas besar. Alasannya karena dalam kenyataannya UUD 1945 hasil perubahan memang mengandung beberapa kelemahan yang harus diperbaiki kembali, sehingga

amandemen lanjutan sebagai tuntutan yang wajar.

Prof. Mahfud sendiri memposisikan dirinya sebagai penganut aliran yang ketiga, yaitu masih diperlukannya amandemen selanjutnya terhadap UUD 1945. Hal ini didasari pada pemahaman bahwa tidak ada konstitusi yang tak berubah. UUD itu, di mana pun dan kapan pun, adalah *resultante* yang disepakati berdasar kebutuhan pada saat dibuat, sehingga ketika situasi "poleksosbud" berubah maka *resultante*-nya juga dapat diubah.

Oleh sebab itu, rata-rata perubahan konstitusi di dunia berjalan paling lama setelah berlaku 30 (tiga puluh) tahun. Yang pokok dari upaya perubahan konstitusi itu adalah membuat kesepakatan politik (*resultante*) baru karena ada perkembangan baru, atau karena ada hal-hal penting yang terlewatkan atau karena ditemukan masalah (kekurangan) pada konstitusi yang sudah ada atau sedang berlaku.

Terkait dengan wacana tersebut di atas, dan kebutuhan dijaminnya kedudukan Kejaksaan dan Jaksa Agung, maka perlu dilakukan amandemen kelima UUD 1945. Salah satu agenda penting adalah memasukkan penguatan atas jaminan kemandirian Kejaksaan secara kelembagaan dalam fungsi penegakan hukum. Hal tersebut perlu dilakukan sebagai konsekuensi logis dari pilihan pembentuk Undang-Undang yang telah menempatkan Kejaksaan dalam posisi *dual obligation*, yaitu di satu sisi sebagai lembaga penegak hukum yang terkait dengan fungsi yudikatif dan di lain sisi sebagai lembaga pemerintah yang bertanggung jawab kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan.

C. KEJAKSAAN DALAM KONSTITUSI DI BERBAGAI NEGARA

Berangkat dari kesadaran akan pentingnya penguatan Kejaksaan dalam menjalankan fungsinya sebagai penegak hukum. Maka perlu kajian perbandingan hukum dengan berbagai negara yang telah secara tegas mengatur fungsi Kejaksaan dalam konstitusinya. Kajian ini merupakai landasan argumentasi yuridis mengenai pentingnya pengaturan kedudukan

lembaga Kejaksaan dalam konstitusi Indonesia.

Pada akhir 2014, Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri, Kejaksaan Agung telah melakukan kerjasama dan penelitian bertempat Perpustakaan *National University of Singapore (NUS)*, yang berhasil menemukan setidaknya 113 (seratus tiga belas) konstitusi dari berbagai negara, termasuk wilayah-wilayah otonom, secara tegas mengatur mengenai kedudukan Kejaksaan atau jabatan Jaksa Agung dalam konstitusi mereka.

Patut diakui bahwa pengaturan mengenai jabatan Jaksa Agung maupun kedudukan Kejaksaan atau badan penuntutan di berbagai negara tersebut cukup beragam. Di satu sisi, terdapat negara-negara yang memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Kejaksaan, bukan saja di bidang penuntutan, melainkan dalam memimpin penyidikan, memimpin pemberantasan korupsi, maupun melakukan pengawasan terhadap kepatuhan hukum aparatur pemerintah serta kewenangan-kewenangan lainnya. Namun demikian, di lain sisi, terdapat pula negara yang memposisikan Kejaksaan sebagai bagian tidak terpisahkan dari pengadilan namun menikmati jaminan kemandirian penuh sebagaimana diberikan kepada pengadilan dan para hakim (seperti independensi, sistem remunerasi, karir dan pemberhentian).

Sementara itu, mengenai kedudukan dan fungsi Jaksa Agung pun ditemukan pengaturan yang cukup bervariasi terdapat negara-negara yang melekatkan fungsi penuntutan dan lembaga Kejaksaan di bawah pimpinan Jaksa Agung (baik secara langsung sebagai fungsi Jaksa Agung maupun dalam kapasitas Jaksa Agung sebagai Pemimpin Kementerian Publik/*ministry of public*), sementara di lain sisi, terdapat pula negara-negara yang memposisikan Jaksa Agung sebagai penasihat pemerintah dalam masalah-masalah hukum dan menempatkan lembaga Kejaksaan dalam organisasi yang terpisah di bawah Jaksa Agung (*Procuratore General*) maupun Direktur penuntutan (*Director of Public Prosecution*).

Namun demikian, dengan nama apapun penyebutan Jaksa Agung

di berbagai negara, seperti (*Attorney General*, *Procurator General*, atau *Advocate General*;; dan dengan bagaimanapun cara penunjukan dan pengangkatannya, baik yang (dipilih oleh Presiden, diusulkan oleh Presiden dengan persetujuan Parlemen, atau diusulkan oleh sebuah Dewan atau Komite baik lintas bidang maupun dalam lingkungan karir;) serta seluas apapun fungsi dan kedudukan Kejaksaan dalam sistem mereka, baik (merupakan satu kesatuan hirarkis, badan otonom atau bahkan berbentuk dewan/ majelis), terdapat satu kesamaan yaitu kedudukan Kejaksaan serta fungsi Jaksa Agung dipandang penting untuk dikuatkan dalam konstitusi. Hal ini dilakukan dengan tujuana untuk menjamin pelaksanaan fungsi penuntutan yang mandiri, independen dan professional sebagai bagian tidak terpisahkan dari upaya mewujudkan penegakan hukum yang efektif.⁴²

Adapun daftar negara dan wilayah otonom yang mengatur kedudukan Kejaksaan dan Jaksa Agung dalam konstitusi mereka adalah sebagai berikut:

- **EROPA** : Swedia, Spanyol, Moldova, Italia, Yunani, Lithuania, Malta, Belgia, Belarusia, Bulgaria, Hongaria, Finlandia, Kroasia, Slovakia, Armenia, Georgia, Perancis, Irlandia, Makedonia, Portugal, Rumania, Rusia, Ukraina, Slovenia.
- **AMERIKA LATIN** : Brazil, Panama, Paraguay, Peru, Argentina, Kuba, Bolivia, Guatemala, Honduras, Meksiko, Venezuela, El Salvador, Ekuador, Chili, Kolumbia.
- **ASIA** : Korea Utara, Saudi Arabia, Mongolia, India, Kazakhstan, Bahrain, RR.Tiongkok, Yaman, Uzbekistan, Pakistan, Oman, Montenegro, Serbia, Turki, Srilangka, Kuwait.
- **ASEAN** : Laos, Malaysia, Kamboja, Brunai Darussalam, Myanmar, Singapura, Vietnam, Filipina dan Timor Timur.

⁴² RM Surachman dan Jan Maringka, *Eksistensi Kejaksaan Dalam Konstitusi di Berbagai Negara*, (Jakarta: Bina Grafika, 2015) hlm. 118

- **AFRIKA** : Namibia, Guyana, Mauritius, Guina Bissau, Ghana, Vanuatu, Malawi, Mesir, Mozambik, Kenya, Maroko, Nigeria, Afrika Selatan, Siera Lione, Zimbabwe, Zambia, Rwanda, Tanzania.
- **LAIN-LAIN** : Ekuator Guini, Papua Nugini, Saint Christoper dan Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent dan the Grenada, Samoa, Tuvalu, Maladewa, Kep.Solomon, Kep.Marshall.
- **WILAYAH OTONOM** : Gibraltar (United Kingdom), British Virgin Islands (United Kingdom), Bermuda (United Kingdom), Skotlandia (United Kingdom), Canton Of Geneva (Swiss), Catalonia (Spanyol), Republik Chechen (Rusia), Yucatan (Mexico), Palestina, Baja California (Mexico), Sicily (Italia), Macao (RR.Tiongkok) , Hongkong (RR.Tiongkok) Jammu And Kashmir (India), New South Wales (Australia), Queensland (Autralia), Tazmania (Autralia), Victoria (Australia), British Columbia (Kanada), Chechnya

D. KONSEPSI KEJAKSAAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN R.I

Dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen menegaskan, bahwa, “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang”. Selanjutnya, dalam penjelasan dinyatakan bahwa, “ kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah”.

Dari perumusan diatas, terlihat, bahwa UUD 1945 pada awalnya tidak memberikan batasan pengertian apa yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman. Pasal 24 UUD 1945 hanya menegaskan badan mana yang disertai tugas/kewenangan untuk melakukan atau melaksanakan kekuasaan kehakiman. Demikian pula penjelasan Pasal 24 tidak memberikan batasan pengertian mengenai kekuasaan kehakiman, tetapi hanya menegaskan sifat, kedudukan, eksistensi dari kekuasaan kehakiman, yaitu sebagai kekuasaan yang merdeka dan mandiri. Batasan pengertian kekuasaan kehakiman baru ada setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun

1970 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman), yang saat ini telah mengalami perubahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009.

Dalam Pasal 1 UU No 14/1970 jo UU No 35/1999 ditegaskan bahwa: “Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.”

Selanjutnya, pada Pasal 2 ditegaskan, bahwa: “Penyelenggara kekuasaan kehakiman tercantum dalam Pasal 1 diserahkan pada badan-badan peradilan dan ditetapkan dengan undang-undang, dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili, serta menyelesaikan setiap perkara yang diselesaikan kepadanya”.

Perumusan tersebut kemudian masuk kembali ke dalam perubahan Pasal 24 UUD 1945 amandemen ke-3 (9 November 2001) yang menegaskan sebagai berikut :

- 1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;
- 2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkup peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkup peradilan militer, lingkup peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Memperhatikan redaksi perumusan diatas dapat disimpulkan bahwa UU Kekuasaan Kehakiman -UU No. 14/1970 Juncto UU No. 35/1999, UU No. 4/2004 dan UU No. 48/2009 serta UUD 1945 (amandemen)- lebih menekankan dan menonjolkan pengertian kekuasaan kehakiman dalam

arti sempit dari redaksi di atas, yang lebih dikedepankan adalah pengertian kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan. Jadi, kekuasaan kehakiman diidentikkan dengan kekuasaan peradilan atau kekuasaan mengadili. Dengan demikian UU kekuasaan kehakiman dan UUD 1945 (amandemen) hanya membatasi kekuasaan kehakiman dalam arti sempit, yaitu kekuasaan menegakkan hukum dan keadilan di badan-badan peradilan.

Pembatasan pengertian kekuasaan kehakiman dalam arti sempit menurut Prof. Barda Nawawi Arief,⁴³ sepatutnya dikaji ulang karena pada hakekatnya kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara dalam menegakkan hukum. Jadi kekuasaan kehakiman identik dengan kekuasaan untuk menegakkan hukum atau kekuasaan penegakan hukum. Hakikat pengertian yang demikian sebenarnya terungkap juga dalam perumusan Pasal 1 UU No. 14/1970 Juncto UU No. 35/1999 tentang Kekuasaan Kehakiman yaitu pada kalimat yang terakhir berbunyi: “Guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia”. Hanya sayangnya kalimat itu tidak dirumuskan sebagai hakikat pengertian kekuasaan kehakiman, tetapi sebaliknya di rumuskan sebagai tujuan dari diselenggarakannya peradilan

Padahal, itulah yang sebenarnya hakekat dari kekuasaan kehakiman. Maka dari itu, penulis menyimpulkan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan untuk menegakkan hukum dan keadilan demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia.

Dengan pengertian kekuasaan kehakiman yang luas seperti yang dikemukakan diatas, maka kekuasaan kehakiman dapat diartikan bukan hanya kekuasaan mengadili, tapi dapat diartikan sebagai kekuasaan menegakkan hukum dalam suatu proses penegakan hukum. Dalam perspektif Sistem Peradilan Pidana Terpadu (SPPT), kekuasaan kehakiman di bidang hukum pidana mencakup seluruh kewenangan

⁴³ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan* (Jakarta: Kencana, 2007) hlm. 33-34.

dalam menegakkan hukum pidana, yaitu kekuasaan penyidikan, kekuasaan penuntutan, kekuasaan mengadili dan kekuasaan pelaksanaan putusan/pidana. Kejaksaan Republik Indonesia merupakan lembaga yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan pidana, dan pelaksanaan putusan. Dengan demikian, maka dapat disimpulkan pada hakekatnya Kejaksaan merupakan bagian integral kekuasaan kehakiman.

Dan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, maka independensi Kejaksaan harus pula terwujud dalam perannya melaksanakan kekuasaan penuntutan pidana. Independensi yudisial harus diperluas tidak hanya pada kekuasaan peradilan. Karena, kekuasaan kehakiman yang independen tidak akan ada artinya apabila hanya ada pada salah satu subsistem yaitu kekuasaan mengadili, sementara subsistem lainnya masih ambigu kedudukannya.

Selain itu, agar sistem penuntutan di suatu negara dapat berjalan dengan baik, maka harus disesuaikan dengan budaya dan sejarah dari masing-masing negara. Kedudukan Kejaksaan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif dipengaruhi oleh faktor politis dan tidak terlepas dari budaya dan sejarah Kejaksaan sendiri.

Dalam lintasan sejarah ketatanegaraan Indonesia, keberadaan kejaksaan sebagai bagian dari eksekutif, selalu mendapat intervensi dari penguasa. Kewenangan jaksa sebagai pejabat penegak hukum disadari oleh kekuasaan lain memiliki peran yang strategis dalam sistem penegakan hukum pidana. Peran Jaksa selalu diupayakan agar dapat dipolitisasi untuk kepentingan politik. Dalam sejarahnya, Kejaksaan sebagai lembaga eksekutif terbukti membawa sejarah penegakan hukum di Indonesia sebagai penegakan hukum yang dipenuhi kepentingan penguasa.

Sehingga kemudian, terdapat saran agar Kejaksaan tidak berada dibawah kekuasaan eksekutif, tetapi menjadi kekuasaan yudikatif. Prof. Andi Hamzah menyarankan agar undang-undang mengenai Kejaksaan yang menempatkan Kejaksaan sebagai alat pemerintah harus diganti

dengan undang-undang baru. Kejaksaan harus menjadi bagian Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang independen, tidak dicampuri oleh kekuasaan eksekutif. Hal ini berarti Andi Hamzah berpendapat bahwa Kejaksaan harus berada dalam lingkup kekuasaan kehakiman bukan dalam kekuasaan pemerintah⁴⁴.

Hal senada disampaikan Romli Atmasasmita, yang menyatakan Kejaksaan seharusnya dicantumkan dalam UUD 1945 sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman. Dan konsekuensi logis dari pencatuman tersebut, UU tentang Kejaksaan RI harus menegaskan kedudukan Jaksa Agung yang setingkat pimpinan lembaga negara lainnya. Sehingga, dengan cara ini Kejaksaan dapat melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman secara independen dan bertanggung jawab, baik ke dalam maupun ke luar terutama untuk memastikan tercapainya tujuan kepastian hukum dan keadilan tanpa ada pengaruh dari kekuasaan manapun⁴⁵.

Dukungan keberadaan Kejaksaan dalam Konstitusi juga datang dari Adnan Buyung Nasution. Menurutnya, kewenangan penuntutan oleh Kejaksaan inilah yang perlu secara jelas dan tegas diatur di Konstitusi Indonesia. Pengaturan di dalam konstitusi itu perlu mencakup kewenangan-kewenangan Kejaksaan baik yang berada di lingkup kehakiman (penuntutan, eksekusi putusan) maupun di luar lingkup kehakiman (misal: ekstradisi, pengawasan, dll). Mengenai posisinya bisa saja diatur di Bab tersendiri mengenai Kejaksaan⁴⁶.

⁴⁴ Andi Hamzah, *Posisi Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah disampaikan pada seminar menyambut Hari Bakti Adhiyaksa, Jakarta 20 Juli 2000, hal. 5-6

⁴⁵ Romli Atmasasmita, *Reformasi dan Reposisi Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana Dihubungkan dengan Perubahan UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dengan tema “Posisi Ideal Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUD 1945” di Hotel Bidakara Jakarta, tanggal 22 Juni 2014. hlm. 5-6.

⁴⁶ Adnan Buyung Nasution, *Reposisi Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dengan tema “Posisi Ideal Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUD 1945” di Hotel Bidakara Jakarta, tanggal 22 Juni 2014, hlm. 2.

Sedangkan Harkristuti Harkrisnowo mengatakan bahwa Kejaksaan harus independen, namun tidak menyinggung independensi Jaksa Agung. Menurut pendapatnya, Kejaksaan sebagai alat penegak hukum harus dirumuskan kembali dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan undang-undang organik demi independensi Kejaksaan⁴⁷.

Pandangan-pandangan diatas sejalan pula dengan pandangan Milan Hanzel, yang menyatakan penentuan posisi lembaga penuntutan dalam aturan hukum sangat penting. Pengaturan posisi lembaga ini tidak hanya cukup diatur dalam aturan hukum biasa (undang-undang) tetapi harus diatur dalam materi konstitusi. Hal ini berarti lembaga pelaksana kekuasaan penuntutan merupakan lembaga konstitusional (*constitutional body*)⁴⁸.

Menyadari bahwa kekuasaan penuntutan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman maka pengertian kekuasaan kehakiman yang dijabarkan dalam UUD Dasar NRI 1945 menjadi sangat perlu untuk ditinjau kembali. Kekuasaan kehakimaan dalam bidang penegakan hukum pidana pada kenyataannya berada pada sebuah sistem penegakan hukum pidana yang terpadu. Keterpaduan tersebut saling memberikan pengaruh dan kontrol satu sama lain terhadap lembaga yang berada dalam sistem penegakan hukum pidana. Maka dari itu perlu untuk meletakkan kekuasaan penyidikan, kekuasaan penuntutan dalam bab Kekuasaan Kehakiman di dalam UUD NRI 1945, apabila di kemudian hari dilakukan amandemen kelima.

⁴⁷ Harkristuti Harkrisnowo, *Kejaksaan Agung dalam Tatanan Kelembagaan: Beberapa catatan Awal*, makalah disampaikan pada Seminar Hukum dalam Konteks Perubahan ke Dua UUD 1945 yang diselenggarakan oleh MPR dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta 24-26 Maret 2000), hal. 7.

⁴⁸ Milan Hanzel, *General Prosecutor of Slovak Republic*, makalah disampaikan dalam Seminar "The Prosecutor's Office in a Democratic and Constitutional state", organized by The General Prosecutor's Office and the Slovak National Supporting Committee of Europe 2000, 25 April-27 April 2000, dalam Memaknai Independensi Kejaksaan di Indonesia (Kekuasaan Penuntutan) di: <https://ilhamendra.wordpress.com/2008/05/27/kekuasaan-penuntutan/> diakses tanggal 27 April 2015.

Berdasarkan uraian di atas, maka ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 yang secara implisit hanya mendudukan Kejaksaan sebagai lembaga yang fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman tidak dapat dipertahankan lagi. Untuk mewujudkan penuntutan yang bebas dan merdeka tanpa campur tangan pihak manapun, maka penuntutan harus dinyatakan secara tegas sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan kekuasaan kehakiman. Dengan demikian maka ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945, akan lebih tepat dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 24:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Kekuasaan kehakiman di bidang penuntutan dilaksanakan oleh Kejaksaan Republik Indonesia, di bawah pimpinan Jaksa Agung selaku Penuntut Umum tertinggi terhadap perkara-perkara pidana (**amandemen ke lima**).
- (4) Jaksa Agung diangkat oleh Presiden sebagai Kepala Negara dengan persetujuan DPR.
- (5) Kedudukan, tugas dan fungsi serta susunan organisasi Kejaksaan diatur berdasarkan undang-undang.

Dari konsep rumusan perubahan Pasal 24 ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) yang kami usulkan tersebut, maka dapat disusun konstruksi kedudukan Kejaksaan dalam UUD UNRI sebagai berikut:

1. Kemandirian Penuntutan

Penuntutan tidak lagi diposisikan hanya sebagai fungsi yang terkait dengan kekuasaan kehakiman, melainkan bagian dari kekuasaan kehakiman. Sebagai konsekuensi dinyatakan secara tegas fungsi penuntutan sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman, maka tidak perlu lagi diatur bahwa Kejaksaan dalam melakukan fungsi penuntutan harus merdeka, mengingat kemandirian Kejaksaan dalam melaksanakan tugas penuntutan tersebut dengan sendirinya melekat pada jaminan independensi yang diberikan pada kekuasaan kehakiman.

2. Kejaksaan Merupakan Lembaga yang Terpisah dari Pengadilan

Sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Pedoman PBB tentang Peranan Jaksa (*United Nations Guidelines On The Role Of Prosecutors*) yang diadopsi pada *8th Crime Congress* yang diselenggarakan di Havana-Kuba pada tanggal 27 Agustus – 7 September 1990, maka institusi Kejaksaan harus secara tegas dipisahkan dari fungsi pengadilan.

Kedudukan Kejaksaan yang terpisah dari Pengadilan tersebut jelas penting, mengingat Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi penuntutan juga memainkan peranan pengawasan negatif terhadap Pengadilan, yaitu dalam hal menurut Jaksa, Putusan Pengadilan belum memenuhi rasa keadilan ataupun hakim telah memutuskan tidak berdasarkan hukum, maka Jaksa dapat mengajukan upaya hukum kepada pengadilan yang lebih tinggi. Fungsi *check and balance* yang dilakukan Kejaksaan terhadap Pengadilan tersebut tentunya tidak dapat dilaksanakan dengan optimal apabila secara kelembagaan, Kejaksaan berada di bawah pengadilan.

Dengan demikian maka jelaslah bahwa dalam melaksanakan fungsi penuntutan, kemerdekaan Kejaksaan merupakan bagian yang tidak dipisahkan dari kekuasaan kehakiman. Namun, secara kelembagaan Kejaksaan harus tetap dipisahkan dari Pengadilan, sehingga tetap dapat memainkan fungsi *check and balance* terhadap putusan pengadilan.

3. Kejaksaan Merupakan Lembaga Negara.

Sebagaimana konsekuensi dilekatkannya fungsi penuntutan sebagai bagian tidak terpisahkan dari kekuasaan kehakiman, maka jelaslah kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan tidak dapat lagi dipertahankan. Karena kemerdekaan dalam pelaksanaan tugas penuntutan tidak akan dapat tercapai apabila Kejaksaan masih merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan.

Sebaliknya mengingat tugas penuntutan yang diemban oleh Kejaksaan dilaksanakan atas nama negara, maka dirasakan tepat apabila Jaksa Agung selaku penuntut umum tertinggi diangkat oleh Presiden dalam kapasitasnya sebagai Kepala Negara. Sementara, persetujuan DPR diperlukan dalam menjamin independensi Jaksa Agung dalam menjalankan tugas-tugasnya dan konsekuensi logis dari kedudukan Jaksa Agung sebagai pejabat negara dan bukan pejabat pemerintahan.

4. Kejaksaan Dapat Diserahkan Tugas Lain Berdasarkan Undang-Undang.

Walaupun Kejaksaan merupakan lembaga negara yang melaksanakan tugas penuntutan secara merdeka, namun bukan berarti Kejaksaan tidak dapat diserahkan tugas-tugas lain di luar bidang yudisial. Dengan konsep *"sharing of power"* dan bukan *"separation of power"* maka dimungkinkan Kejaksaan untuk diberikan tugas-tugas lain seperti tugas-tugas terkait fungsi pengacara negara, pembinaan kesadaran hukum masyarakat dan di bidang ketertiban umum lainnya. Kewenangan lain, dapat diberikan kepada Kejaksaan berdasarkan undang-undang, juga merupakan konsekuensi logis dari kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga negara. Sehingga distribusi kewenangan lain yang diberikan harus dilakukan berdasarkan persetujuan rakyat yang diwujudkan dalam undang-undang.

Selanjutnya, untuk menjamin terlepasnya campur tangan eksekutif terhadap independensi Jaksa Agung selaku penuntut umum tertinggi, maka masa jabatan Jaksa Agung sebaiknya tidak sama dengan masa jabatan

Presiden dan DPR. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa apabila Jaksa Agung diangkat bersamaan dengan masa jabatan Presiden ataupun DPR, maka proses pemilihan dan pengangkatan Jaksa Agung berpotensi dijadikan komoditas politik ataupun sebaliknya, yaitu sebagai kompensasi dari kesepakatan-kesepakatan politik yang terjadi pada saat pelaksanaan Pemilu.

Sebaliknya, untuk menjamin kesinambungan kebijakan penegakan hukum, maka masa jabatan Jaksa Agung dibatasi selama 4 (empat) tahun. Dengan masa jabatan tersebut, terdapat dua kemungkinan:

1. Dalam satu masa kerja kabinet pemerintahan (5 tahun) terdapat 2 (dua) kali pengangkatan Jaksa Agung, sebaliknya;
2. Dalam satu kali masa jabatan Jaksa Agung, terdapat 2 (dua) kali pemilihan Presiden;

Dengan diaturnya secara tegas masa jabatan Jaksa Agung yang tidak sama dengan masa kerja kabinet, diharapkan dapat dijamin independensi proses pemilihan dan pengangkatan Jaksa Agung yang bebas dari pengaruh kekuatan politik.

III. PENUTUP

Berdasarkan hal-hal seperti diuraikan di bagian pembahasan diatas, maka dapat disimpulkan sejumlah catatan, yaitu :

1. Ketidakpastian mengenai kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia menimbulkan ambivalensi tersendiri dalam dunia penegakan hukum di Indonesia. Sebagai suatu lembaga pemerintahan yang melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan, mengandung makna bahwa kejaksaan merupakan suatu lembaga yang berada di ranah kekuasaan eksekutif. Sementara itu, bila dilihat dari sisi kewenangan dalam melakukan penuntutan

berarti Kejaksaan menjalankan kekuasaan yudikatif.

2. Perdebatan panjang mengenai independensi Kejaksaan dan posisinya dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia, disebabkan karena ketidakjelasan posisi Kejaksaan dan Jaksa Agung dalam Undang-Undang Dasar 1945. Apabila Jaksa Agung merupakan anggota kabinet maka seharusnya masa kerja Jaksa Agung sama dengan Presiden, sedangkan dalam praktek pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung dilakukan Presiden tanpa batasan waktu, mengingat dalam ketentuan UUD 1945, Kejaksaan hanya disebutkan secara implisit dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 sebagai “badan- badan terkait”.
3. Berdasarkan penelitian Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri setidaknya terdapat 113 (seratus tiga belas) negara, termasuk wilayah-wilayah otonom, mengatur secara tegas kedudukan Kejaksaan atau jabatan Jaksa Agung dalam konstitusi mereka, untuk kawasan Asia Tenggara hanya Indonesia yang tidak mengatur Kejaksaan dalam konstusi, UUD NRI 1945.
4. Dalam wacana amandemen kelima UUD 1945, Kejaksaan RI seharusnya dapat dinyatakan secara tegas/eksplisit di dalam konstitusi dan untuk menjamin independensinya, posisi ideal Kejaksaan sebaiknya terbebas dari pengaruh eksekutif yang hal itu bisa berada di ranah kekuasaan kehakiman.
5. Untuk menjamin independensi Jaksa Agung, maka proses pemilihan Jaksa Agung dilakukan dengan persetujuan DPR dan diangkat oleh Presiden dalam kapasitas sebagai Kepala Negara. Selanjutnya, masa jabatan Jaksa Agung dibatasi selama 4 (empat) tahun, agar terwujud independesinya dan kesinambungan dalam kebijakan penuntutan di bidang penegakan hukum dan melepaskan pengaruh politik dalam proses pemilihan Jaksa Agung.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrews, William G. *Constitutional and Constitutionalism*, Third Edition. 1968, New Jersey, Van Nostrand Company. Dalam Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Cet. 1. Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007
- Arief, Barda Nawawi. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*. Jakarta: Kencana, 2007.
- Atmasasmita, Romli. *Reformasi dan Reposisi Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana Dihubungkan dengan Perubahan UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dengan tema “Posisi Ideal Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUD 1945” di Hotel Bidakara Jakarta, tanggal 22 Juni 2014.
- Hamzah, Andi. *Posisi Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah disampaikan pada seminar menyambut Hari Bakti Adhiyaksa, Jakarta 20 Juli 2000.
- Harkrisnowo, Harkristuti. *Kejaksaan Agung dalam Tatanan Kelembagaan: Beberapa catatan Awal*, makalah disampaikan pada Seminar Hukum dalam Konteks Perubahan ke Dua UUD 1945 yang diselenggarakan oleh MPR dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta 24-26 Maret 2000.
- Mahfud MD, Moh. “*Perlukah Amandemen Kelima UUD 1945?*”, makalah disampaikan pada Konvensi Hukum Nasional UUD 1945 Sebagai Landasan Konstitusional Grand Design Sistem dan Politik Hukum Nasional, yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional – Departemen Hukum dan HAM di Jakarta tanggal 15-16 April 2008.
- Nasution, Adnan Buyung. *Reposisi Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dengan tema “Posisi Ideal Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUD 1945” di Hotel Bidakara Jakarta, tanggal 22 Juni 2014.
- Surachman, RM dan Jan Maringka. *Eksistensi Kejaksaan Dalam Konstitusi*

di Berbagai Negara. Jakarta: Bina Grafika, 2015.

INTERNET

<http://yusril.ihzamahendra.com>

<http://Asshiddiqie>

<http://www.kompas.co.id>

<https://ilhamendra.wordpress.com>

Kejaksaan Republik Indonesia: Lembaga Penegak Hukum di Antara Bayang-Bayang Dua Kaki Kekuasaan

Khunaifi Alhumami

Pusat Penelitian dan Pengembangan
Kejaksaan RI Jakarta

Abstrak

Kejaksaan merupakan lembaga negara yang berada di bawah dua kaki kekuasaan, eksekutif dan yudikatif. Secara administratif, kejaksaan berada di bawah lembaga eksekutif yang bertugas melaksanakan kebijakan penegakan hukum yang ditetapkan pemerintah (eksekutif). Di sisi lain, tugas dan fungsi kejaksaan di bidang penegakan hukum berada dalam ranah kekuasaan kehakiman (yudikatif). Menempatkan kejaksaan secara tidak tepat dalam struktur ketatanegaraan dapat melemahkan posisi kejaksaan ketika mendapat intervensi dari pihak yang berkuasa. Tulisan ini akan membahas kedudukan ideal Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan, agar mampu mewujudkan kejaksaan yang kuat dan independen, dalam bingkai teori negara hukum dan pembagian kekuasaan.

Kata Kunci: Kejaksaan, Ketatanegaraan dan Independensi.

Abstract

The Attorney is a state institution that is under two powers, executive and judicial. Administratively, the Attorney is under the executive power has the duty of implementing the law enforcement policy that set by government (executive). In other side, duties and functions of the Attorney as prosecutor in the field of law enforcement is the realm of judicial power. Placed the attorney improperly in the constitutional structure may weaken the position of the Attorney when they received the intervention from the other power. This paper will discuss the ideal position of the the Attorney in the constitutional system, to be able to realize a strong and independent prosecutor, in the frame of the theory of state law and the separation of powers

Keywords: Attorney, Constitutional and Independence.

I. PENDAHULUAN

Negara Indonesia merupakan negara hukum, bukan negara kekuasaan. Ketentuan tersebut tercantum secara tegas dalam Penjelasan Umum butir 1 Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) tentang Sistem Pemerintahan Negara yang menyatakan: “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”. Setelah amandemen ketiga, konsepsi Indonesia sebagai negara hukum dicantumkan secara tegas dalam batang tubuh UUD 1945. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dengan demikian, Indonesia memiliki komitmen yang kuat untuk menjadikan hukum sebagai panglima dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, diantaranya. Upaya menjadikan hukum sebagai panglima dalam kehidupan berbangsa dan bernegara salah satunya dilakukan melalui sebuah sistem, yaitu sistem penegakan hukum.

Sistem penegakan hukum memiliki arti yang sangat luas, namun secara sederhana masyarakat memahami penegakan hukum sebagai proses bekerjanya lembaga penegak hukum beserta aparaturnya dalam memberantas kejahatan. Salah satu lembaga penegak hukum ialah Kejaksaan Republik Indonesia atau yang biasa disebut dengan Kejaksaan. Sementara aparatur Kejaksaan yang melaksanakan tugas penegakan hukum adalah pejabat yang disebut dengan nama Jaksa. Tugas utama kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum ialah melakukan penuntutan perkara pidana. Menurut doktrin tugas penuntutan pada hakekatnya meliputi pula tugas penyidikan. Oleh karena itu, hukum acara pidana di banyak negara memberi kewenangan jaksa melakukan penyidikan untuk semua perkara pidana, walaupun dalam prakteknya kewenangan tersebut hampir tidak pernah digunakan oleh jaksa.

Walaupun Kejaksaan merupakan lembaga penegak hukum yang fungsinya sangat erat kaitannya dengan kekuasaan kehakiman yang ada dalam ruang lingkup kekuasaan yudikatif, namun secara administratif

lembaga Kejaksaan berada dalam organisasi kekuasaan eksekutif. Hal ini sampai sekarang masih menimbulkan perdebatan diantara para ahli, yaitu di manakah kedudukan lembaga kejaksaan dalam struktur ketatanegaraan ?

Pemahaman yang keliru atau kurang tepat mengenai kedudukan Kejaksaan dalam struktur ketatanegaraan, dapat berpengaruh terhadap independensi Kejaksaan dalam melaksanakan tugas penegakan hukum. Memang tidak dapat dipungkiri, intervensi terhadap Jaksa dan Kejaksaan dalam melaksanakan tugas penegakan hukum tidak dapat dihindari. Namun, membangun Kejaksaan yang kuat dan independen bukan berarti tidak ada intervensi terhadap Kejaksaan, akan tetapi bagaimana agar ketika terjadi intervensi Kejaksaan mampu mengatasinya dengan baik dan tetap independen melaksanakan tugas dan fungsinya di bidang penegakan hukum. Karena, walaupun Pasal 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI telah menjamin kemerdekaan Kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, namun sering kali publik meragukan independensi kejaksaan, terutama bila kasus-kasus yang ditangani melibatkan 'penguasa' dan para kroninya.

Berbagai bentuk intervensi tidak boleh membuat Kejaksaan lemah, sehingga kemudian menuruti keinginan pihak-pihak yang melakukan intervensi. Kejaksaan harus tetap mampu menjaga independensinya dan hanya menegakkan hukum berdasarkan aturan hukum yang dilandasi oleh moral publik dan hati nurani aparaturnya (jaksa). Kondisi seperti ini, hanya dapat terwujud bila kedudukan Kejaksaan dalam struktur ketatanegaraan ditempatkan pada posisi yang tepat. Tulisan ini akan membahas kedudukan ideal kejaksaan agar mampu mewujudkan kejaksaan yang kuat dan independen, dalam bingkai teori negara hukum dan pembagian kekuasaan.

II. PEMBAHASAN

A. Sekilas tentang Sejarah Jaksa dan Kejaksaan

Ditinjau dari aspek historis, sebenarnya lembaga kejaksaan modern seperti yang ada saat ini belum dikenal pada zaman kerajaan-kerajaan di Indonesia. Namun, saat itu sudah terdapat pejabat yang bertindak layaknya Jaksa saat ini. Bahkan istilah jaksa sendiri berasal dari bahasa Jawa Kuno (Sansekerta) yaitu *dhyaksa* atau *adhyaksa*.¹ Istilah ini sudah berabad-abad digunakan dalam dunia peradilan di kerajaan-kerajaan yang ada di wilayah Nusantara. Istilah *dhyaksa* dalam bahasa Jawa Kuno, kemudian berubah menjadi *Jekso* dalam bahasa Jawa Pertengahan/Modern dan selanjutnya menjadi Jaksa dalam bahasa Indonesia. Pihak yang pertama kali memakai istilah *dhyaksa* dengan sebutan jaksa ialah *Vereenigde Oostindische Compagnie* (VOC) pada abad ke- XVII dengan menggunakan ejaan *j-a-x-a* (*jaxa*).²

Walaupun pejabat jaksa sudah dikenal sejak zaman kerajaan dan fungsinya terkait dengan penegakan hukum, namun pada masa penjajahan Belanda, jaksa bukan penegak hukum. Pada masa penjajahan yang melaksanakan tugas penegakan hukum ialah *Officer van Justitie* dan Magistrat yang keduanya dijabat oleh orang Belanda. Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda, jaksa ditempatkan dibawah perintah Residen/Asisten Residen (Kepala/WakilKepala Daerah), bukan dibawah *Procureur General* (Jaksa Agung) pada *Hooggerechtshof* (Mahkamah Agung). Penempatan jaksa dibawah perintah Residen/Asisten Residen, menurut A.Z. Abidin karena dipengaruhi oleh gambaran tentang kedudukan dan fungsi jaksa pada pengadilan *padu* dan *pradoto*, yang

¹ R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara : Peranan dan Kedudukannya*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1996) hlm. 3-4.

² A.Z. Abidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Cetakan I, (Jakarta : Pradnya Paramita, 1983) hlm. 14.

menempatkan jaksa sebagai wakil raja dan melaksanakan perintah raja.³

Sementara itu, kejaksaan Indonesia modern berasal dari sistem Badan Penuntut Umum (*Ministerie Publique*) Perancis yang bermula dari “Pengacara Raja” (*Procureur du Roi*). Pada abad ke-XIV, Perancis membentuk lembaga (jawatan/dinas) negara bernama *Ministerie Publique* dan *Procureur du Roi* sebagai pegawai pelaksanaanya. Setelah Perancis menjadi republik sebutan *Procureur du Roi* menjadi *Procureur de la Republique* (Pengacara Republik). Pada saat Perancis menjajah Belanda, sistem ini diberlakukan di Negeri Belanda dengan diberlakukannya *Code d'instruction criminelle* pada tahun 1811 dan *Ministerie Publique* diterjemahkan menjadi *Openbaare Ministerie*. Namun demikian, bukan berarti Belanda tidak mengenal pejabat penuntut umum karena sebelum kedatangan Perancis di Belanda juga sudah terdapat pejabat seperti penuntut umum, hanya saja belum terorganisasi dalam badan tersendiri. Setelah Belanda menjadi negara yang merdeka, Badan Penuntut Umum seperti itu tetap dipertahankan, dan ketika Belanda menjajah Indonesia sistem tersebut diberlakukan di Hindia Belanda melalui asas konkordansi dan ketunggalan hukum (*eenheidsbeginsel*).⁴

Diberlakukannya sistem Badan Penuntut Umum di Hindia Belanda diawali dengan diundangkannya *Reglement op de rechtelijke organisatie en het beleid der justitie* (R.O.) berdasarkan *Staatsblad* 1847 Nomor 23 pada tanggal 30 April 1847,⁵ yang salah satunya mengatur tentang Badan Penuntut Umum pada *Landraad* dan *Raad van Justitie* (RvJ).⁶ Pada *Landraad*

³ Pada zaman dahulu perkara pidana diadili oleh pengadilan yang disebut dengan Pengadilan Pradoto, sedangkan perkara sipil disebut perkara padu. Hal ini berbeda dengan perkara perdata pada zaman sekarang digunakan untuk perkara sipil (privat). *Ibid*.

⁴ Khunaifi Alhumami, *Perubahan Status Jaksa Agung dan Struktur Organisasi Kejaksaan Serta Pengaruhnya pada Pelaksanaan Penegakan Hukum*, Thesis pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta : 2007 hlm. 40.

⁵ Berdasarkan *Staatsblad* 1848 Nomor 57, RO mulai diberlakukan pada tanggal 1 Mei 1848.

⁶ *Landraad* merupakan pengadilan untuk golongan Bumiputra. Hukum acaranya

dan *Raad van Justitie*, terdapat penuntut umum yang tergabung dalam satu biro/parket dan terpisah dari para hakim. Untuk tingkat *Landraad* dan *RvJ* biro itu disebut *Parket* (Belanda) atau *Parquet* (Perancis), sedangkan di *Hooggerechtshof* disebut *Hoofdparket* atau Parket Pusat. Parket-parket yang ada di *Landraad*, *Raad van Justitie*, dan *Hooggerechtshof* tergabung dalam satu badan yang disebut *Openbaar Ministerie*(O.M.) yang dipimpin oleh *Procureur General* (P.G.) .

O.M. memiliki tugas dan kewenangan yang sangat luas sebagaimana diatur dalam Pasal 55 R.O., *Het Herziene Inlandsch Reglement* (HIR), *Reglement Op de Strafvordering* (Sv), dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Namun tugas utama O.M.ialah: “mempertahankan ketentuan undang-undang; melakukan penyidikan dan penyidikan lanjutan; melakukan penuntutan tindak pidana pelanggaran dan kejahatan; dan melaksanakan putusan hakim”. Tugas dan kewenangan O.M. yang lain di bidang hukum pidana dan hukum acara pidana diantaranya: menyampingkan perkara berdasarkan asas oportunitas; mengajukan banding dan kasasi atas putusan hakim yang bukan putusan bebas (Pasal 128, 169, dan 171 RO); PG dapat mengajukan kasasi demi kepentingan hukum baik dalam perkara pidana (Pasal 170 RO); dan PG adalah Kepala Kepolisian Kehakiman baik preventif maupun represif (Pasal 180 dan 181 RO).

Tugas dan fungsi OM pada tingkat *Landraad* dilaksanakan oleh *Officer van Justitie* atau *substitute*-nya, Magistrat-Magistrat atau ajunnya; pada *RvJ* dilaksanakan oleh *Officer van Justitie* atau *substitute*-nya; dan pada tingkat *Hooggerechtshof* dijalankan oleh P.G. atau *substitute*-nya yang dinamakan *Advocaat Generaal* (Jaksa Agung Muda). *Officer van Justitie* hanya boleh

ialah *Inlandsch Reglement/IR* (*Staatsblad* 1848 Nomor 16) yang kemudian diubah menjadi *Het Herziene Inlandsch Reglement/HIR* (*Staatsblad* 1941 Nomor 44). Sementara itu, *Raad van Justitie* adalah pengadilan untuk penduduk Eropa dan yang dipersamakan. Hukum acaranya ialah *Reglement Op de Strafvordering/Sv* (*Staatsblad* 1847 Nomor 52 dan Nomor 40). Lihat M.H. Tirtaamidjaja, *Kedudukan Hakim dan Djaksa dalam Atjara Pemeriksaan Perkara-Perkara Pidana dan Perdata*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1990) hlm. 17.

dijabat oleh sarjana hukum, sedangkan Magistrat cukup mempunyai gelar ahli hukum (*rechtskundige*). Bila tidak ada yang memenuhi syarat sebagai *Officer van Justitie* dan Magistrat, tugas *O.M.* pada *Landraad* dijalankan Residen/Asisten Residen yang karena jabatannya (*ambtshalve*) diberi kedudukan sebagai Magistraat, yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Jaksa Bumiputra.

Officer van Justitie dan Magistrat merupakan penuntut umum penuh (*volwaardig*) yang berada dibawah *P.G.* dan masuk korsa pegawai kehakiman (*judicial service*). Hal ini berbeda dengan Residen/Asisten Residen yang masuk dalam korsa *pangreh praja* (*bestuurs ambtenaren*), walaupun karena jabatannya diberi kedudukan sebagai Magistrat. Dengan demikian, maka antara Jaksa Bumiputra dengan *PG* tidak ada hubungan hirarkis, karena atasan jaksa ialah Residen/Asisten Residen yang masuk dalam korsa *pangreh praja* sedangkan *P.G.* masuk korsa *judicial service*. Dalam Pasal 62 R.O., memang disebutkan jaksa adalah *Officer van Justitie* di *Landraad* yang melakukan tugas penuntutan. Namun alinea ke-2 Pasal 62 R.O. menyatakan dengan tegas, bahwa ketentuan mengenai *O.M.* bagi jaksa hanya berlaku bila sesuai dengan instruksi-instruksi khusus dan sebagai bawahan dari kepala daerah di mana mereka ditempatkan. Ini berarti jaksa masih tetap ada dibawah perintah Residen/Asisten Residen dalam melaksanakan tugasnya di pengadilan. Prakteknya, surat tuduhan (*vordering*) disusun Residen/Asisten Residen selaku Magistrat, namun yang membacakan dan menghadiri sidang adalah jaksa.

Kedudukan jaksa di bawah perintah Residen/Asisten Residen pada masa penjajahan dan di bawah perintah raja pada masa kerajaan, seringkali dijadikan argumentasi oleh para pihak yang mendukung kedudukan kejaksaan dalam ranah kekuasaan eksekutif. Padahal pada masa kerajaan, belum ada pemisahan atau pembagian kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) karena semua kekuasaan berada pada satu tangan, yaitu Raja. Sementara pada masa Hindia Belanda, jaksa bukan merupakan penegak hukum karena yang menjadi penegak hukum adalah *Officer van*

Justitie dan Magistrat yang dijabat oleh orang Belanda. Jaksa baru diakui kedudukannya sebagai penegak hukum secara utuh dan ditempatkan di bawah *Procureur General* setelah berlakunya *HIR* pada tahun 1941. Walaupun dalam prakteknya, karena masih sedikitnya jaksa yang bergelar ahli hukum, di kota-kota kecil jabatan Magistrat masih dirangkap Residen/Asisten Residen, dan jaksa hanya menyatakan perasaan (*govoelens*)-nya saja.⁷

Pemerintah kolonial tidak memberikan kekuasaan penuntutan secara penuh kepada Jaksa Bumiputra dengan maksud agar kesatuan kewibawaan pemerintah kolonial terhadap orang-orang Bumiputra tetap terpelihara. Bila Jaksa diberi kekuasaan penuh sebagai *Officer van Justitie*, maka jaksa akan berada dibawah *P.G.*. Dalam keadaan demikian maka Jaksa akan terlepas dari kekuasaan dan pengawasan pejabat Pengreh Praja Belanda, sebab *P.G.* adalah pejabat tinggi kehakiman yang tidak termasuk korsa pangreh praja.⁸ Namun demikian, dalam melaksanakan tugasnya *P.G.* dan *O.M.* harus tunduk pada perintah Gubernur Jenderal (*Gouverneur Generaal*) dan apabila diminta wajib pula memberikan laporan, perhatian atau nasihat kepadanya. Ketentuan tersebut berlaku sepanjang perkara belum dilimpahkan ke pengadilan. Setelah perkara dilimpahkan ke pengadilan, maka petugas *O.M.* harus tunduk pada perintah pengadilan. Hal ini berlaku pula untuk tahap-tahap penanganan perkara seperti penyidikan dan penyidikan lanjutan yang memerlukan campur tangan hakim.⁹

Kondisi tersebut menimbulkan kesan bahwa petugas *O.M.* merupakan aparat penuntutan dari pengadilan atau parket hanyalah alat sambung dari pengadilan. Kesan tersebut semakin kuat karena posisi *O.M.* selalu melekat

⁷ Andi Hamzah, *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985) hlm.66.

⁸ Kejaksaan Agung RI, *Lima Windu Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia (1945-1985)*, (Jakarta : Kejaksaan Agung RI, 1985) hlm. 29.

⁹ Lihat Pasal 56 *R.O.jo.* Pasal 83c dan 77 *HIR*. Lihat *Ibid.*, hlm. 29-30.

pada pengadilan, baik itu pada *Landraad*, *RvJ* maupun *Hooggerechtshof*, dan putusan pengadilan yang melaksanakan adalah pegawai O.M.. Kesan tersebut dapat dipahami sepanjang berkenaan dengan fungsi O.M. dalam urusan penanganan perkara (*yustisial-repersif*), karena memang dalam kondisi seperti ini O.M. mengemban tugas yang dibebankan pengadilan kepadanya. Akan tetapi, “masuknya” atau “terjunnya” pegawai O.M. dalam proses perkara di pengadilan merupakan wakil dari negara *c.q.* kekuasaan eksekutif, karena dalam kondisi seperti ini para pegawai O.M. melaksanakan tugas penegakan hukum yang menjadi kewajiban pemerintah (eksekutif).¹⁰ Dengan demikian, maka pada masa Hindia Belanda posisi O.M. (kejaksaan zaman Hindia Belanda), sudah berada di bawah dua kaki kekuasaan.

Pada masa pendudukan Jepang, sisten peradilan disatukan dengan dibentuknya pengadilan yang berlaku bagi semua golongan penduduk, baik itu golongan Bumiputra, Timur Asing, maupun Eropa, yang kemudian diikuti dengan penyatuan Badan Penuntut Umum.¹¹ *Tihoo Hooiin* (Pengadilan Negeri) merupakan pengadilan sehari-hari, *Kootoo Hooiin* (Pengadilan Tinggi) sebagai pengadilan banding, dan *Saikoo Hooiin* (Pengadilan Agung) sebagai pengadilan tertinggi yang menangani perkara kasasi, dan pada tiap-tiap pengadilan tersebut terdapat Badan Penuntut Umum. Pada *Saikoo Hooiin* terdapat *Saikoo Kensatsu Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Agung), pada *Kootoo Hooiin* terdapat *Kootoo Kensatsu Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Tinggi), dan pada *Tihoo Hooiin* terdapat *Tihoo Kensatsu Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Negeri).

Selain merubah struktur pengadilan dan Badan Penuntut Umum, Pemerintah Pendudukan Jepang juga mengganti Pejabat Penuntut Umum yang dulunya dipegang oleh orang-orang Belanda kini dialihkan kepada Jaksa Bumiputra. *Officer van Justitie* dan Magistraat ditiadakan, tugas dan wewenang mereka diserahkan kepada Jaksa Bumiputra dibawah

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 30.

¹¹ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*, penterjemah : Nirwono dan AE Priyono, (Jakarta : LP3ES, 1990) hlm. 253.

pengawasan Kepala Kejaksaan yang dijabat oleh orang Jepang. Sejak zaman Jepang inilah jaksa menjadi satu-satunya penuntut umum di Indonesia. Istilah *O.M.* menurut Pasal 55 *R.O.* oleh Jepang diganti dengan istilah *Kensatsu Kyoku* yang diterjemahkan sebagai Kejaksaan, karena alat penuntut umum-nya ialah jaksa. Saat inilah istilah kejaksaan diartikan sebagai Lembaga Negara Penuntut Umum.¹²

B. Posisi Kejaksaan Ditinjau dari Teori Pembagian Kekuasaan

Pembahasan tentang teori pembagian kekuasaan, tidak bisa dilepaskan dari pemikiran *Charles Lois Secondat de la Bride et de Montesquieu* (1689-1775), seorang pemikir kenegaraan asal Prancis. Montesquieu membagi kekuasaan menjadi 3 (tiga), yang kemudian dikenal dengan nama *trias politica*, yaitu: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Masing-masing diserahkan pada organ yang berbeda, kekuasaan legislatif oleh organ legislatif, kekuasaan eksekutif oleh organ eksekutif dan kekuasaan yudikatif oleh organ yudikatif. Masing-masing terpisah secara mutlak, sehingga ajaran ini tidak hanya ajaran pembagian kekuasaan (*distribution of power*) melainkan ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*).¹³ Montesquieu mengembangkan teori pembagian kekuasaan yang telah digagas oleh John Locke (1632-1704) sebelumnya. Menurut John Locke, untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak absolut, maka kekuasaan negara harus dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu: kekuasaan membentuk undang-undang (*legislatif*), kekuasaan melaksanakan dan mempertahankan undang-undang (*eksekutif*), dan kekuasaan yang tidak termasuk dalam lapangan terdahulu, seperti: hubungan luar negeri dan lain-lain (*federatif*).¹⁴

¹² Kejaksaan Agung RI, *op. cit.*, hlm. 35.

¹³ A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, cetakan kedua, (Malang : Bayumedia Publishing, 2005) hlm. 63.

¹⁴ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta : Balai Buku Ihtiar Baru, 1962), hlm. 9.

Lahirnya pemikiran pembagian kekuasaan ini bersamaan dengan munculnya konsepsi tentang negara hukum pada abad ke-17 dan 18. Pemikiran ini merupakan reaksi atas kekuasaan penguasa (raja) yang absolut, yang cenderung melahirkan kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kekuasaan penguasa harus dibatasi agar jangan berbuat sewenang-wenang terhadap rakyatnya. Pembatasan tersebut pada awalnya dilakukan dengan memisahkan kekuasaan agar tidak terkumpul pada satu tangan saja, yaitu raja. Selanjutnya pembatasan tersebut, dilakukan dengan menempatkan hukum di atas segalanya (supremasi hukum). Semua tindakan penguasa harus berdasarkan hukum dan menurut ketentuan hukum. Untuk itu harus ada pembagian kekuasaan negara, khususnya kekuasaan yudikatif harus dipisahkan dari penguasa.¹⁵

Saat ini, pembagian kekuasaan negara tidak selalu mutlak seperti ajaran *trias politica*. Bahkan, ajaran Montesquieu tersebut sudah tidak mungkin lagi diterapkan secara murni, khususnya di negara-negara modern, karena hal-hal sebagai berikut:

1. Pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga kekuasaan secara mutlak menyebabkan tidak adanya kontrol terhadap masing-masing organ kekuasaan. Sehingga tetap dimungkinkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran terhadap batas-batas wewenang setiap organ.
2. Tiap-tiap badan negara tidak mungkin hanya disertai satu fungsi tertentu saja, sebab pihak eksekutif juga berwenang membuat aturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dengan adanya kebijaksanaan (*freiss ermession*) dari alat perlengkapan eksekutif. Begitu pula di Indonesia, menurut UUD 1945 pihak eksekutif diberi wewenang membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), Peraturan Pemerintah (PP), dan peraturan lainnya. Bahkan, badan peradilan pun mempunyai wewenang untuk

¹⁵A. Mukthie Fadjar, *op. cit.*, hlm. 19.

kreasi hukum.

3. Tugas atau fungsi negara tidak hanya pada ranah tiga kekuasaan, tetapi sangat kompleks seperti apa yang dikenal dengan tugas 'penyelenggaraan kesejahteraan umum'.
4. Dewasa ini tumbuh partai-partai politik, yang mana partai pemenang pemilu biasanya memegang kekuasaan eksekutif dan suaranya menentukan di badan legislatif, sehingga tidak mungkin ada pemisahan kekuasaan secara mutlak.¹⁶

Terlepas dari berbagai keberatan terhadap teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu, namun yang terpenting dan perlu diambil ialah jiwa dan filosofi dari tujuan ajaran tersebut, yaitu kekuasaan itu jangan sampai terpusat pada satu tangan (badan). Pemusatan kekuasaan pada satu badan saja, akan menimbulkan kesewenang-wenangan yang dapat melanggar hak asasi warga negara. Dengan kata lain, pembagian kekuasaan negara juga dimaksudkan untuk melindungi hak asasi warga negara. Karena itu, jika tidak sependapat dengan sistem pembagian kekuasaannya, jiwa dan filosofi yang mendasari teori pembagian kekuasaan ini harus tetap dianut. Selanjutnya, bila ditinjau dari sisi teori pembagian kekuasaan, sampai saat ini posisi Jaksa Agung dan Kejaksaan masih sering dipertanyakan orang, apakah merupakan bagian dari eksekutif atau yudikatif? Sebab di satu sisi organ kejaksaan itu senantiasa ada pada organ kekuasaan eksekutif, baik langsung di bawah Presiden maupun di bawah lingkungan Departemen Kehakiman, yang bertindak untuk dan atas nama negara dalam mewakili kepentingan umum. Namun di sisi yang lain, kejaksaan memegang kekuasaan penyidikan dan penuntutan yang merupakan bagian dari Sistem Peradilan Pidana (SPP) yang ada dalam ruang lingkup kekuasaan kehakiman. Di sinilah sering kali terjadi kekeliruan pemahaman, sehingga dalam menyusun aturan yang terkait dengan kedudukan kejaksaan beserta tugas dan fungsinya, hasilnya kurang mendukung bagi terwujudnya kejaksaan yang kuat dan independen dalam

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 65-66.

melaksanakan tugasnya sebagai penegak hukum.

Menurut mantan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus dan Jaksa Agung Muda Pengawasan, Marwan Effendy, kedudukan dan fungsi kejaksaan dalam bingkai teori negara hukum dan pembagian kekuasaan ialah sangat tepat apabila kejaksaan tidak berada dalam lingkungan kekuasaan eksekutif. Pemisahan fungsi kejaksaan dari fungsi eksekutif pada hakekatnya dimaksudkan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan. Kejaksaan sebaiknya menjadi suatu 'badan negara' yang mandiri dan independen. Sebab dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga penegak hukum, kejaksaan dituntut untuk bersikap tidak memihak, tanpa membedakan asal usul, kedudukan, kewarganegaraan, agama atau etnik, dan lain sebagainya, yang mana hal ini sulit terwujud bila kejaksaan masih berada di lingkungan eksekutif.¹⁷ Dalam pendapatnya tersebut, Marwan nampaknya tidak secara tegas menggolongkan kejaksaan ke dalam ranah kekuasaan yudikatif. Namun, secara tegas menginginkan kejaksaan menjadi badan yang mandiri dan independen di luar kekuasaan eksekutif.

Pendapat berbeda dikemukakan oleh ahli hukum dari Universitas Indonesia, Mardjono Reksodiputro. Menurut Mardjono Reksodiputro, sebagaimana dikemukakan oleh Khunaifi Alhumami, kekuasaan penuntut umum (*prosecutorial power*) selamanya berada di bawah kekuasaan eksekutif, untuk bersama-sama kepolisian menegakkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan guna menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu, dalam bahasa Belanda ada istilah *de sterke arm van de wet* (tangan kuat undang-undang), dimana dalam posisi seperti ini kejaksaan bersama kepolisian merupakan 'tangan besi' eksekutif. Namun di sisi yang lain, kejaksaan merupakan bagian sistem peradilan pidana yang harus dijaga independensinya.¹⁸ Walaupun Mardjono mengakui bahwa kejaksaan merupakan bagian dari sistem peradilan pidana, namun beliau

¹⁷ MarwanEffendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005) hlm. 53-54.

¹⁸ Khunaifi Alhumami, *op. cit.*, hlm. 21.

tidak menggolongkan kejaksanaan ke dalam ranah kekuasaan yudikatif, tetapi tetap berada dalam ranah kekuasaan eksekutif. Pendapat tersebut, nampaknya didasarkan pada fakta bahwa di berbagai negara di dunia, lembaga kejaksanaan senantiasa berada di bawah organ kekuasaan eksekutif dan umumnya berada di bawah Departemen Kehakiman.

Pendapat berbeda juga dikemukakan oleh ahli hukum dari Universitas Hasanudin, A.Z. Abidin, menurutnya fungsi kejaksanaan termasuk dalam kekuasaan kehakiman (*rechtelijke macht*) yang independen dan tidak boleh diintervensi oleh badan eksekutif dan legislatif.¹⁹ Kekuasaan kehakiman bila dilihat dari teori pembagian kekuasaan pada hakekatnya sama atau identik dengan kekuasaan yudikatif. Bukti bahwa kedudukan kejaksanaan berada dalam ranah kekuasaan kehakiman dapat dilihat dari sebutan dan status jaksa di berbagai negara. Di Belanda, jaksa disebut *Officer van Justitie* yang berarti *perwira kehakiman*. Di Perancis jaksa juga disebut *De Stande Magistratur* atau Magistrat yang berdiri karena ketika jaksa membacakan surat dakwaan dan tuntutan ia sambil berdiri. Korsaja jaksa sebagai Magistrat ini sama dengan korsaja hakim yang sudah jelas masuk dalam ranah kekuasaan yudikatif. Hanya saja kalau jaksa disebut *Stande Magistratur*, maka hakim disebut *De Zittende Magistratur* karena hakim sambil duduk dalam membacakan putusannya.²⁰ Pendapat yang dikemukakan oleh A.Z. Abidin tersebut, nampaknya melihat kejaksanaan dari sisi tugas dan fungsi jaksa.

Menurut penulis, bila dilihat dari teori pembagian kekuasaan, pada hakekatnya kedudukan kejaksanaan dalam struktur ketatanegaraan berada di bawah dua kaki kekuasaan, yaitu eksekutif dan yudikatif. Secara administratif dan organisatoris, kejaksanaan memang berada di bawah

¹⁹ A.Z. Abidin. *Usul Perbaikan Kata dan Usul Tambahan untuk Memperkuat Pendapat Bahwa Kejaksanaan Agung Termasuk Jabatan Negera yang Bersama-sama Dengan Mahkamah Agung Memegang Kekuasaan Kehakiman*, Makalah, Makasar: 24 April 2004, hlm. 1.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 1-2.

kekuasaan eksekutif. Sebab jaksa merupakan salah satu organ dan alat eksekutif untuk melaksanakan kebijakan penegakan hukum yang digariskan eksekutif. Secara politis, kebijakan penegakan hukum memang menjadi kewenangan eksekutif yang dalam hal ini ialah Presiden beserta pembantunya Menteri Kehakiman. Oleh karena itu, di banyak negara lembaga jaksa pada umumnya secara administratif berada di bawah Departemen Kehakiman.

Keberadaan lembaga jaksa di bawah Departemen Kehakiman banyak dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental seperti Belanda. Badan Penuntut Umum (*O.M.*) Belanda di Belanda dipimpin oleh Dewan Jaksa Agung (*The Board of Procureur Generaal*) yang anggotanya ialah Jaksa Agung pada Pengadilan Tinggi. Para Jaksa Agung tersebut secara administratif merupakan bawahan dari Menteri Kehakiman dan melaksanakan kebijakan (*policy*) penegakan hukum atas petunjuk Menteri Kehakiman. Tetapi ketika jaksa sudah menangani perkara ia bukan lagi bagian dari kekuasaan eksekutif, tetapi pelaksana kekuasaan kehakiman (*rechtelijke macht*).²¹ Bahkan Jaksa Agung pada Mahkamah Agung (MA) di Belanda, bukan eksekutif.

Berbeda dengan Belanda dan umumnya negara-negara Eropa Kontinental, sistem penuntutan di Amerika Serikat (AS) tidak mengenal lembaga jaksa. Namun bukan berarti di AS tidak ada Penuntut Umum (*Prosecutor*). Penuntut Umum di AS dijalankan oleh Pengacara Negara yang berada di lingkungan Departemen Kehakiman (*Departemen of Justice*), bersama penyidik dan agen-agen lainnya. Departemen ini dikepalai oleh seorang Jaksa Agung (*US Attorney General*) yang sekaligus menjabat sebagai Menteri Kehakiman yang memimpin Departemen Kehakiman (*The United State Departemen of Justice*). Departemen Kehakiman AS terdiri dari 40 (empat puluh) komponen yang dikelompokkan dalam 5

²¹ Peter J.P. Tak, “*The Dutch Prosecution Service*”, dalam: *Task and Powers of the Prosecution Service in the EU Member States*, Peter J.P. Tak (ed.), (Nijmegen Netherlands: Wolf Legal Publisher, 2004) hlm. 364.

(lima) bagian besar, yaitu:²²

1. *Leadership Offices*
2. *Management Offices*
3. *Litigation Divisions and Offices*
4. *Legal and policy Offices*, dan
5. *Investigatory and Law Enforcement*.

Fungsi Badan Penuntut Umum yaitu melakukan penuntutan perkara pidana dilaksanakan oleh divisi litigasi (*litigation divisions*). Tugas utama divisi ini ialah mewakili kepentingan negara dalam melakukan penegakan hukum pidana, perdata, hak asasi warga negara, pajak, persaingan usaha, lingkungan, dan peraturan sipil lainnya, melalui proses peradilan atau litigasi.²³ Sebenarnya, Penuntut Umum di AS juga berasal dari Eropa melalui para imigran dari Eropa yang bermukim di Amerika Serikat. Karena pengalaman sejarah, Penuntut Umum di AS memperoleh corak baru. Corak baru tersebut terlihat dalam hal penunjukannya yang dipilih rakyat melalui pemilihan umum, kecuali di dua negara bagian yang jaksa-nya karier seperti di Belanda dan negara-negara lainnya.²⁴

Kembali pada persoalan kedudukan kejaksan sebagai pelaksana kebijakan penegakan hukum, hal ini bermakna bahwa dalam melaksanakan tugas penegakan hukum kejaksan harus mengikuti kebijakan yang ditetapkan pemerintah. Misalnya, karena maraknya praktek korupsi, Presiden mengintruksikan agar kejaksan memprioritaskan penanganan perkara korupsi. Dalam hal seperti ini, kejaksan harus mengikuti kebijakan Presiden dengan memprioritaskan penanganan perkara korupsi. Jangan kemudian kejaksan justru memprioritaskan perkara

²² Suhadibroto, *et. all, Pembaharuan Kejaksan: Pembentukan Standar Minimum Profesi Jaksa*, (Jakarta : Kerjasama KHN RI, MaPPI-FHUI, Kejaksaan Agung RI, dan The Asia Foundation, 2004) hlm. 23-24.

²³ *Ibid.*, hal. 24.

²⁴ R.M. Surachman, *Mozaik Hukum I : 30 Bahasan Terpilih*, (Jakarta : CV. Sumber Ilmu Jaya, 1996) hlm. 88-89.

yang lain, seperti *illegal logging*, *illegal fishing*, atau narkoba. Hal seperti ini sebenarnya sangat wajar, karena biasanya ketika marak terjadi suatu kejahatan tertentu, maka yang dituntut rakyat untuk mengatasi hal tersebut ialah Presiden (Pemerintah), bukan Ketua MA. Bila pemerintah tidak dilengkapi dengan alat untuk menegakkan hukum seperti organ kejaksaan, bagaimana mungkin pemerintah dapat memenuhi harapan rakyat untuk memberantas maraknya kejahatan.

Namun demikian, kewenangan pemerintah (eksekutif) memerintah kejaksaan hanyalah sebatas pada pelaksanaan kebijakan penegakan hukum. Pemerintah tidak bisa turut campur secara teknis dalam penanganan suatu perkara. Sebab hal itu sudah masuk dalam ruang lingkup kekuasaan kehakiman yang harus dijaga independensinya. Oleh karena itu, walaupun secara administratif *O.M.* di Belanda berada dibawah Menteri Kehakiman, namun para jaksa bukan agen Menteri Kehakiman. Ketika penuntut umum melaksanakan tugas dan kewenangannya, maka ia merupakan bagian dari *judiciary*.²⁵ Hal seperti ini sebenarnya sudah berlaku di Indonesia pada masa Hindia Belanda sebagaimana diatur dalam Pasal 56 *R.O. jo.* Pasal 83c dan 77 *HIR*.

Bukti kejaksaan juga menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman juga dapat dilihat dari argumentasi yang dikemukakan oleh A.Z. Abidin yang pada intinya menyatakan, bahwa korsa jaksa itu sama dengan korsa hakim, yaitu sama-sama Magistrat. Selain itu, bila merujuk pada sejarah Kejaksaan Indonesia yang mengikuti tradisi Eropa Kontinental, sampai sebelum Bung Karno menempatkan kejaksaan secara penuh di bawah kekuasaan eksekutif, Jaksa Agung selalu menjadi bagian dari MA. Sejak sebelum kemerdekaan telah dikenal “Jaksa Agung pada MA” atau *Procureur General bij het Hooggerichtshof*. Pasal 150 *R.O.* menyatakan “*Hooggerichtshof is samen gesteld uit een president en twee raadsheeren een procureur generaal en twee advocaten generaal beneven een griffier, desnoods bijgestaan of*

²⁵ Peter J.P. Tak, *loc. cit.*

meer substituut griffiers” (MA terdiri dari seorang presiden dan dua orang anggota, seorang Jaksa Agung dan dua orang Jaksa Agung Muda bersama seorang panitera kalau perlu dibantu oleh seorang atau lebih panitera pengganti).

Ketentuan yang mengatur “Jaksa Agung pada MA” memang tidak terdapat dalam UUD 1945. Menurut Andi Hamzah hal tersebut mungkin terjadi karena UUD 1945 disusun tergesa-gesa, tanpa tersedia di tempat itu referensi yang cukup. Sarjana hukum penyusun UUD 1945 seperti Soepomo dan Muhammad Yamin pasti mengetahui betul adanya Pasal 152 R.O., namun tidak hafal persis bunyinya sehingga ketika menyusun Pasal 24 UUD 1945 (sebelum amandemen) hanya menyatakan “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah MA dan *lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang*”, tanpa menyebutkan secara tegas kejaksaan sebagai salah satu dari badan kehakiman tersebut. Tetapi saat menyusun Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), UUD Sementara (UUDS) dan Undang-undang MA Nomor 1 Tahun 1950, mereka sudah melihat referensi yang tersedia dan dapat menyusunnya dengan tenang.²⁶

Dalam Konstitusi RIS, ketentuan yang terkait dengan “Jaksa Agung pada MA”, antara lain terdapat dalam Pasal 148 ayat (1), Pasal 156 ayat (2) Pasal 157, Pasal 158 ayat (3); dalam UUDS terdapat dalam Pasal 106 ayat (1); dan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950 terdapat dalam Pasal 2 ayat (3), yang berbunyi sebagai berikut:

1. Pasal 148 ayat (1) Konstitusi RIS:
Presiden, Menteri², Ketua dan anggota² Senat, Ketua dan anggota² Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil-Ketua dan anggota² Mahkamah Agung, *Djaksa Agung pada Mahkamah ini,dstnya.*
2. Pasal 156 ayat (2) Konstitusi RIS:
MA berkuasa djuga menjatakan dengan tegas bahwa suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau dalam undang-

²⁶Andi Hamzah, *Jaksa Agung (Kejaksaan) yang Karier dan Independen*, Makalah, Jakarta: 24 April 2004, hlm. 2.

undang daerah-bagian tak-menurut-Konstitusi, djika ada surat permohonan jang beralasan jang dimadjukan, untuk Pemerintah RIS, oleh atau atas nama *Djaksa Agung pada MA*,dstnya.

3. Pasal 157 Konstitusi RIS:

(1) Sebelum pernjjataan tak-menurut-Konstitusi tentang suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau undang-undang suatu daerah-bagian untuk pertama kali diutjapkan atau disahkan, maka MA memanggil *Djaksa Agung pada Madjelis itu*, atau kepala Kedjaksaan pada pengadilan tertinggi daerah-bagian bersangkutan, untuk didengarkan dalam madjelis-pertimbangan.

(2) Keputusan MA jang dalamnja pernjjataan tak-menurut-Konstitusi untuk pertama kali diutjapkan atau disahkan, diutjapkan pada sidang pengadilan umum. Pernjjataan itu selekas mungkin diumumkan oleh *Djaksa Agung pada MA* dalam warta resmi RIS.

4. Pasal 158 ayat (3) Konstitusi RIS: “*Djaksa Agung pada MA* dan djuga kepala Kedjaksaan pada pengadilan tertinggi daerah-bagian itu,dstnya.”

5. Pasal 106 ayat (1) UUDS:

Presiden, Wakil-Presiden, Menteri-menteri, Ketua, Wakil-Ketua dan Anggauta Dewan Perwakilan Rakjat, Ketua, Wakil-Ketua dan Anggauta MA, *Djaksa Agung pada MA*,dstnya.

6. Pasal 2 ayat (3) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950: “pada MA adalah seorang Jaksa Agung dan dua orang Jaksa Agung Muda.”

Berdasarkan uraian di atas, maka tidak dapat dipungkiri lagi bahwa kejaksaan bersama-sama dengan MA merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman (yudikatif). Dengan demikian, maka selain menjadi bagian eksekutif, kejaksaan juga menjadi bagian yudikatif. Kedudukan kejaksaan sebagai bagian eksekutif juga dapat dilihat dari ditempatkannya lembaga kejaksaan pada masa awal kemerdekaan dalam lingkungan Departemen Kehakiman, sesuai hasil rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 19 Agustus 1945. Keberadaan kejaksaan di bawah

Departemen Kehakiman, semakin kuat dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 1 Oktober 1945 yang diumumkan oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung. Dalam Maklumat tersebut diumumkan kembali bahwa seluruh Kantor Kejaksaan masuk ke dalam lingkungan Departemen Kehakiman, seperti zaman Hindia Belanda.

C. Pergeseran Posisi dan Memudarnya Independensi

Posisi kejaksaan yang semula berada di bawah Departemen Kehakiman (eksekutif) yang dipimpin oleh Jaksa Agung yang merupakan anggota MA (yudikatif) mengalami pergeseran setelah Presiden Soekarno menjadikan Jaksa Agung sebagai menteri anggota Kabinet pada masa demokrasi terpimpin. Saat itu, Soekarno menjadikan semua pejabat tinggi negara termasuk Ketua MA, Ketua DPR, dan Jaksa Agung sebagai menteri anggota kabinet yang berarti menjadi Pembantu Presiden. Dengan kedudukan sebagai Menteri anggota kabinet, Jaksa Agung dapat diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Pemerintahan kapan saja Presiden kehendaki.²⁷ Hal ini berbeda dengan pengangkatan Jaksa Agung pada masa sebelumnya (demokrasi liberal), yang menurut ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950, Jaksa Agung dan Jaksa Agung Muda memang diangkat oleh Presiden, namun kedudukan Presiden dalam hal ini bukan sebagai Kepala Pemerintahan tetapi sebagai Kepala Negara. Sebab pada masa demokrasi liberal, sistem pemerintahan yang dianut Indonesia, bukan sistem presidensial yang menempatkan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan, tetapi sistem parlementer yang menempatkan Presiden hanya sebagai Kepala Negara, sedangkan Kepala Pemerintahan dijabat oleh Perdana Menteri.

Pada masa demokrasi terpimpin, Soekarno menerapkan konsep

²⁷ Keputusan Presiden menjadikan Jaksa Agung sebagai menteri Pembantu Presiden diperkuat dengan lahirnya Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Tahap Pertama 1961-1966. Tap MPRS tersebut menyatakan bahwa Jaksa Agung/Jaksa Tentara Agung ialah pembantu Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang.

kekuasaan Jawa Kuno yang berlandaskan pada konsep kekuasaan Hindu lama. Menurut konsep itu, semua kekuasaan harus ada dalam satu tangan, yaitu: Presiden. Kekuasaan tidak boleh di bagi, kalau dibagi ia akan rusak.²⁸ Soekarno secara tegas menolak konsep *trias politica* untuk Indonesia. Padahal alasan *trias politica* inilah yang dulu dijadikan alasan Jaksa Agung Soeprapto menolak segala bentuk intervensi yang dilakukan oleh kekuasaan lain terhadap kejaksaan. Kebijakan Soekarno menjadikan Jaksa Agung sebagai Pembantu Presiden kemudian diikuti oleh presiden penerusnya, yaitu: Soeharto, Habibie, Gus Dur, Megawati, SBY, dan Jokowi. Menurut Andi Hamzah keengganan para Presiden mengeluarkan Jaksa Agung dari susunan kabinet dikarenakan memang *enak* menggunakan tangan kejaksaan sebagai alat pemukul.²⁹

Seiring dengan diangkatnya Jaksa Agung sebagai menteri, maka dalam rapat kabinet tanggal 22 Juli 1960 kejaksaan ditetapkan sebagai departemen tersendiri, yang terpisah dari Departemen Kehakiman. Keputusan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 204 Tahun 1960 tanggal 15 Agustus 1960 yang diberlakukan surut sejak tanggal 22 Juli 1960. Tanggal 22 Juli ditetapkan sebagai Hari Kejaksaan oleh Menteri/Jaksa Agung Mr. Goenawan dengan Surat Keputusan Nomor Org/A.511/1 tanggal 2 Januari 1961. Selanjutnya, Hari Kejaksaan ditetapkan sebagai Hari Bhakti Adhyaksa oleh Jaksa Agung Ismail Saleh³⁰ dengan tujuan untuk selalu mengingatkan dan memupuk rasa persatuan dan kesatuan dalam lingkungan kejaksaan serta memelihara serta memupuk dan meningkatkan amal bhakti kejaksaan kepada nusa dan bangsa.

Dengan terbentuknya Departemen Kejaksaan, perlahan-lahan

²⁸ Benedict R.O.G. Anderson. “*The Idea of Power in Javanese Culture*” in: *Culture and Politics in Indonesia*, (London : Cornel University Press, 1972) hlm. 8.

²⁹ Andi Hamzah, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, (Jakarta : Penerbit Sinar Grafika, 2005) hlm. 7-8.

³⁰ Hari Kejaksaan ditetapkan sebagai Hari Bhakti Adhyaksa berdasarkan Surat Keputusan Nomor KEP-62/J.A/7/1982 tanggal 16 Juli 1982

kejaksaan mulai mengurus sendiri urusan anggaran, personil dan semua alat yang berhubungan dengan tugas Kejaksaan. Setelah Jaksa Agung tidak lagi sebagai menteri sejak Kabinet Ampera, Kejaksaan bukan lagi sebagai departemen tetapi menjadi Lembaga Negara Non Departemen, namun tetap mandiri sebagai lembaga. Kemandirian Kejaksaan secara kelembagaan, ternyata tidak diikuti dengan independensi dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya. Dalam hal ini Andi Hamzah membedakan antara mandiri dan independen. Mandiri berarti secara kelembagaan Kejaksaan terpisah dari institusi lainnya sehingga ia bisa mengatur keuangannya sendiri seperti yang saat ini terjadi di Indonesia, namun ia tidak independen karena Jaksa Agung menjadi pembantu Presiden.³¹

Memudarnya independensi Kejaksaan dalam melaksanakan tugas penyidikan dan penuntutan perkara pidana, tidak lepas dari bergesernya kedudukan Kejaksaan yang semula berada di bawah kekuasaan eksekutif dan yudikatif sekaligus menjadi hanya berada di bawah kekuasaan eksekutif. Sebab dengan diangkatnya Jaksa Agung sebagai menteri dan dijadikannya Kejaksaan sebagai departemen tersendiri, hal ini menunjukkan bahwa Kejaksaan dianggap 100% eksekutif. Untuk itu, pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung dilakukan seperti pengangkatan dan pemberhentian para menteri pembantu Presiden, yang dapat diangkat dan diberhentikan Presiden, kapan saja Presiden kehendaki. Akibatnya, kemandirian lembaga Kejaksaan tidak diikuti dengan menguatnya independensi dalam pelaksanaan tugas penegakan hukum.

Setelah dijadikan sebagai pembantu presiden, independensi Jaksa Agung dan Kejaksaan menjadi pudar. Kejaksaan terus bergeser di bawah kekuasaan istana dan dengan mudah digunakan penguasa untuk menyingkirkan lawan-lawan politiknya. Pada masa demokrasi terpimpin banyak tokoh menjadi tahanan Kejaksaan Agung tanpa proses hukum

³¹ Andi Hamzah, *Posisi Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, makalah disampaikan pada seminar Hari Bhakti Adhyaksa yang diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung di Jakarta, tanggal 20 Juli 2000, hlm. 3.

atas perintah Presiden. Para tokoh itu antara lain: Hamka, M. Natsir, Mustakim, Princen, dan Mohtar Lubis. Mereka ditahan karena menjadi lawan politik Presiden. Bahkan Mohtar Lubis ditangkap dan ditahan hanya karena mengkritik Soekarno yang kawin lagi.³² Praktek serupa juga terjadi pada masa Orde Baru dalam kasus penyerbuan kantor Partai Demokrasi Indonesia (PDI) pada tanggal 27 Juli 1996, yang dikenal dengan “Peristiwa Kudatuli”. Dalam peristiwa ini sebagian orang dikejar, ditangkap, ditahan, dan diadili. Namun, yang didakwa dituntut oleh kejaksaan bukanlah pihak pembuat delik (penyerbu), tetapi yang diserbu (korban) yang saat itu menjadi lawan politik penguasa. Hal itu mungkin bertentangan dengan hati nurani Jaksa Agung, tetapi karena ia anggota kabinet yang dapat diberhentikan kapan saja oleh presiden, maka dia melaksanakan tugas itu walaupun mungkin tidak sesuai dengan hukum dan keadilan.³³

Pada masa Orde Baru, Jaksa Agung memang tidak lagi diangkat sebagai menteri dan kejaksaan bukan lagi sebagai departemen.³⁴ Namun, kedudukan kejaksaan dan Jaksa Agung sebagai bagian dari MA dan pengadilan (yudikatif) tidak juga dikembalikan. Selain itu, walaupun Jaksa Agung bukan lagi sebagai menteri, namun pengangkatan dan pemberhentiannya masih dilakukan oleh Presiden sama seperti Presiden mengangkat dan memberhentikan para menteri. Bahkan Jaksa Agung diberi kedudukan sebagai pejabat setingkat menteri. Praktek seperti ini tetap berlaku pada masa reformasi hingga saat ini, bahkan dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 49/PUU-VIII/2010, yang menafsirkan masa jabatan Jaksa Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 sama dengan masa jabatan anggota kabinet, kecuali bila Presiden pada periode itu telah

³²*Ibid.*, hlm. 4.

³³Andi Hamzah, *Jaksa Agung.....op. cit.*, hlm. 2.

³⁴ Penghapusan status kejaksaan sebagai departemen dan menjadi lembaga non departemen berdasarkan Keputusan Presidium Kabinet Ampera Nomor 26/U/Kep/9/66 tanggal 6 September 1966.

memberhentikannya lebih dulu. MK menganggap kejaksaan merupakan badan pemerintahan, hal ini sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menyatakan: “kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”, dan yang dimaksud dengan badan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Dengan demikian, maka jabatan Jaksa Agung berada dalam ruang lingkup kekuasaan eksekutif, terlepas apakah Jaksa Agung diposisikan sebagai anggota kabinet atau di luar kabinet.³⁵

Dengan demikian, maka sejak putusan *a quo* diucapkan, masa jabatan Jaksa Agung adalah sama dengan masa jabatan anggota kabinet. Jaksa Agung dapat diangkat dan diberhentikan kapan saja Presiden berkehendak selama itu masih dalam periode kepemimpinannya. Tata cara pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung juga sama dengan tata cara pengangkatan dan pemberhentian anggota kabinet lainnya. Tafsir tersebut sebenarnya tidak berlaku permanen, tetapi berlaku sampai adanya perubahan undang-undang melalui *legislative review* oleh pembentuk undang-undang. Bahkan MK juga memberikan 4 (empat) alternatif masa jabatan pejabat negara sebagai pejabat publik, termasuk Jaksa Agung. Alternatif-alternatif tersebut adalah: *pertama*, berdasarkan perodesasi kabinet dan/atau periode masa jabatan Presiden yang mengangkatnya; *kedua*, berdasarkan periode (masa waktu tertentu) yang *fixed* tanpa dikaitkan dengan jabatan politik di kabinet; *ketiga*, berdasarkan usia atau batas umur pensiun dan; *keempat*, berdasarkan diskresi Presiden/pejabat yang mengangkatnya.³⁶ Namun bila tidak ada *legislative review*, maka tafsir yang diberikan oleh MK-lah yang harus dipergunakan.

Pada masa reformasi, dependensi Jaksa Agung kepada Presiden terus berlanjut. Seperti, Jaksa Agung Soedjono C. Atmonegoro yang harus rela

³⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-VIII/2010, point 3.24.

³⁶ *Ibid.*, point 3.31.

menjabat sebagai Jaksa Agung hanya selama tiga bulan karena dicopot oleh Presiden Habibie. Masyarakat saat itu menilai pencopotan Soedjono sangat bernuansa politis karena ia berkehendak mengusut mantan Presiden Soeharto.³⁷ Menurut Soedjono, sebagai Jaksa Agung, waktu itu dirinya memimpin langsung tim untuk melakukan penelitian terhadap kekayaan mantan Presiden Soeharto. Pemeriksaan itu tanpa ada perintah dari Habibie, tetapi menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan mahasiswa. Hasilnya kemudian diserahkan kepada Habibie sebagai Presiden, pada hari itu juga Soedjono dipanggil Habibie untuk diberi tahu bahwa dirinya akan diganti.³⁸

Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, Presiden secara terbuka pernah menyatakan penghentian proses hukum yang sedang dilakukan oleh kejaksaan terhadap 3 (tiga) konglomerat dalam kasus BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia). Ketiga konglomerat itu ialah Sjamsul Nursalim (pemilik Grup Gajah Tunggal), Prajogo Pangestu (pemilik Grup Barito) dan Marimutu Sinivasan (pemilik Group Texmaco). Padahal proses hukum yang dilakukan kejaksaan terhadap ketiganya masih berjalan. Saat itu, kejaksaan di bawah pimpinan Jaksa Agung Baharudin Lopa gencar melakukan penyelidikan terhadap tindak pidana korupsi sisa-sisa rejim Orde Baru. Ia memburu konglomerat Sjamsul Nursalim yang sedang dirawat di Jepang dan Prajogo Pangestu yang dirawat di Singapura agar segera pulang ke Jakarta. Lopa juga memutuskan untuk mencekal Marimutu Sinivasan. Namun, ketiga konglomerat tersebut mendapat penangguhan proses pemeriksaan langsung dari Presiden Abdurrahman Wahid.³⁹

³⁷ Marwan Effendy, *op. cit.*, hlm. 7.

³⁸ Khunaifi Alhumami, "Putusan Mahkamah Konstitusi dan Independensi Jaksa Agung", dalam: *Jurnal Bina Adhyaksa*, Vol.1, No. 1. Jakarta : Pusat Litbang Kejaksaan RI, Desember 2010, hlm. 53. (49-60)

³⁹ <https://www.selasar.com/politik/jaksa-agung-sepanjang-sejarah-bangsa-bagian-2>, diakses tanggal 22 Maret 2015.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pengangkatan Jaksa Agung sebagai menteri pembantu Presiden, yang dapat diberhentikan kapan saja Presiden mau, menyebabkan mudarnya independensi kejaksaan. Mudarnya independensi membawa implikasi bagi merosotnya praktek penegakan hukum di Indonesia. Hal ini juga diakui oleh Indonesianis asal Amerika Serikat, Daniel S. Lev. Menurut Lev, merosotnya praktek penegakan hukum di Indonesia oleh lembaga kejaksaan seiring dengan diberhentikannya Jaksa Agung Soeprapto dan bergesernya Kejaksaan Agung ke bawah kekuasaan istana. Tanpa disadari, pemberhentian Soeprapto akhirnya menandai terpinggirnya institusi hukum di Indonesia. Pengganti Soeprapto, Gatot Tarunamihardja yang mencoba meneruskan kinerjanya hanya bertahan empat bulan, sebelum akhirnya digantikan oleh Goenawan. Setelah itu, dimulailah kepemimpinan kejaksaan dari kalangan politisi dan militer dan kejaksaan berada di bawah kontrol eksekutif dan militer. Hal inilah yang kemudian menyebabkan penegakan hukum semakin merosot setelah tahun 1959.⁴⁰

Merosotnya penegakan hukum di Indonesia sesudah tahun 1959 secara lugas diungkapkan oleh Goenawan Mohamad. Menurut Goenawan, sebagaimana dikemukakan oleh Iip D. Yahya, yang paling bobrok dalam sejarah Indonesia modern selama kurun waktu 30-40 tahun belakangan ini ialah rusaknya hukum. Pada masa demokrasi terpimpin, hukum dikalahkan oleh politik revolusioner. Revolusi diletakkan di atas segalanya, dan hukum dianggap sebagai suatu hal yang tidak penting. Masa Orde Baru, kekuasaan militer dan kekuasaan uang di atas hukum. Hakim bisa di suap dan pengacara menjadi pialang untuk sogok-menyogok.⁴¹ Maraknya suap menyuap dalam dunia peradilan dan meningkatnya korupsi secara meluas dan sistematis membuat pemerintah berkeinginan membentuk

⁴⁰ Daniel S. Lev, *op. cit.*, hlm. 203.

⁴¹ Iip D. Yahya, *Mengadili Menteri Memeriksa Perwira: Jaksa Agung Soeprapto dan Penegakan Hukum di Indonesia Periode 1950-1959*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004) hlm. 6.

lembaga penegak hukum yang kuat dan independen. Namun sayangnya upaya tersebut tidak dilakukan dengan memulihkan kekuatan dan independensi kejaksaan, tetapi dengan membentuk lembaga baru, yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Hasilnya, KPK memang dianggap lebih berhasil dibandingkan kejaksaan. KPK dianggap memberi harapan yang menyegarkan di tengah dahaga panjang akan pemberantasan korupsi. KPK mampu menangkap sejumlah anggota DPR, aparat penegak hukum yang korup, bahkan terhadap anggota kabinet yang masih aktif, yang mana hal seperti itu sulit dilakukan oleh kejaksaan dan kepolisian.

Keberhasilan KPK dalam melakukan pemberantasan korupsi, salah satunya sangat dipengaruhi oleh independensi KPK. Sebab, sebagai lembaga yang memiliki independensi, hal tersebut menjadikan KPK tidak mudah diintervensi oleh lembaga mana pun. Implikasinya, KPK dapat bertindak sesuai hukum dan tanpa beban dalam mengusut korupsi yang dilakukan oleh setiap pejabat negara, termasuk pejabat negara yang dekat dengan istana, bahkan keluarga Presiden sekalipun. Hal yang sama belum tentu bisa dilakukan kejaksaan, karena setiap langkah kejaksaan harus memperhatikan kepentingan pemerintah secara keseluruhan. Apakah pengusutan itu akan menimbulkan kegoncangan bagi pemerintah atau tidak, sebab kejaksaan merupakan bagian dari pemerintahan. Akibatnya, setelah Jaksa Agung disamakan dengan anggota kabinet yang dapat diberhentikan kapan saja oleh Presiden, hampir tidak ada anggota kabinet yang sedang menjabat diperiksa oleh kejaksaan apalagi dijadikan sebagai tersangka. Kalau pun ada anggota kabinet yang diduga melakukan tindak pidana, biasanya pengusutan terhadap yang bersangkutan dilakukan setelah rezimnya tidak lagi berkuasa.

Kondisi seperti ini, tentu saja tidak sesuai dengan semangat reformasi yang menghendaki terwujudnya supremasi hukum di Indonesia. Hal seperti ini juga tidak sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum yang menghendaki adanya persamaan di depan hukum bagi semua warga negara. Jika ada menteri atau kroni Presiden yang melakukan kejahatan,

seharusnya Jaksa Agung dapat menangkap selagi yang bersangkutan masih menjabat, seperti yang dulu dilakukan oleh Jaksa Agung Soeprapto ketika menangkap Menteri Luar Negeri Ruslan Abdulgani dan atasannya sendiri Menteri Kehakiman Mr. Djody Gondokusumo. Bukan menunggu yang bersangkutan lengser dan berganti rezim, lalu rezim yang baru memerintahkan Jaksa Agung untuk menangkap para kroni mantan Presiden. Periode kegelapan kejaksaan seperti ini, harus segera diakhiri dengan memberikan kedudukan yang kuat dan independensi kepada Jaksa Agung, agar dalam melaksanakan tugas penegakan hukum hanya bertindak untuk dan atas nama kepentingan hukum dan rakyat bukan karena perintah penguasa.

D. Membangun Independensi Kejaksaan Melalui Proteksi Konstitusi

Dalam rangka memulihkan kekuatan dan independensi kejaksaan dalam melaksanakan tugas penegakan hukum, nampaknya sangat sulit bila harus dilakukan dengan jalan mengembalikan Jaksa Agung dan kejaksaan sebagai bagian dari MA dan pengadilan. Di sisi lain untuk mengikuti jejak AS, nampaknya juga sangat sulit karena sistem Badan Penuntut Umum yang dianut Indonesia dengan yang dianut AS, memiliki perbedaan yang sangat besar. Para jaksa di AS pada mulanya adalah pengacara-pengacara swasta yang kemudian ikut pemilihan umum untuk dapat diangkat menjadi pengacara negara, yang salah satu tugasnya ialah melakukan penuntutan perkara pidana. Di sinilah letak independensi para jaksa di AS dalam melaksanakan tugas penegakan hukum. Sebab bila ia tidak independen dan mudah disalahgunakan oleh penguasa, hal tersebut dapat menjadi catatan negatif untuk karier politiknya di masa depan, karena tidak akan lagi mendapatkan dukungan dari rakyat.

Disisi lain, aturan di AS juga memungkinkan adanya penuntutan swasta (*private prosecutor*), sehingga bila pengacara negara diragukan independensinya, masyarakat bisa menggunakan jasa penuntut swasta untuk melakukan penuntutan. Apalagi kontrol masyarakat di AS juga

sangat ketat. Oleh karena itu, pengusutan perkara pidana di AS dapat dilakukan terhadap siapa saja tanpa pandang bulu, termasuk terhadap Presiden yang sedang menjabat. Hal ini bisa dilihat dalam kasus dugaan perselingkuhan antara Monica Lewinsky dengan Presiden Bill Clinton yang dulu pernah ramai menjadi perbincangan. Pengusutan terhadap kasus tersebut ditangani oleh penyidik independen Kennet Star, bukan oleh Jaksa Agung Janet Reno. Hal tersebut dilakukan untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan dan agar penyidikan dapat berjalan dengan efektif dan obyektif.⁴²

Dalam rangka mewujudkan kejaksaan yang kuat dan independen, menurut penulis perlu ada proteksi (perlindungan) konstitusi untuk lembaga kejaksaan. Di negara-negara yang mengenal prinsip *rule of law*, baik Eropa Kontinental maupun Anglo Saxon, keberadaan lembaga kejaksaan dalam konstitusi merupakan hal yang akseptabel sifatnya, ia ditempatkan sebagai lembaga penegak hukum (*law enforcement institution*) yang bertanggung jawab atas penuntutan di negara itu. Hal ini diperlukan guna menjaga independensi kejaksaan dalam melaksanakan tugas penegakan hukum. Dalam konstitusi juga perlu ada penegasan bahwa kekuasaan kehakiman yang diterjemahkan secara ekstrem melalui konsep *seperation of power*, bukan lagi semata-mata pada kekuasaan peradilan (MA dan jajaran peradilan dibawahnya), tetapi juga kepada lembaga-lembaga yang terlibat dalam upaya penegakan hukum seperti kejaksaan sebagai lembaga penuntut. Sebab sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, prinsip *seperation of power* saat ini tidak lagi diikuti secara mutlak. Hal ini sama halnya dengan posisi MA yang dianggap sebagai pemegang kekuasaan yudikatif, namun juga melaksanakan kegiatan yang sifatnya eksekutif seperti pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pegawai.

Uraian di atas sejalan dengan pendapat Indriyanto Seno Adji yang

⁴² Romli Atmasasmita, *Kemandirian Kejaksaan Agung dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, makalah disampaikan pada seminar Hari Bhakti Adhyaksa yang diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung di Jakarta, tanggal 20 Juli 2000, hlm. 2.

menyatakan bahwa dalam konteks *sharing of power* yang fleksibel, ide kejaksaaan sebagai lembaga negara yang bebas dan tidak memihak adalah persyaratan utama *rule of law*, yakni suatu kebebasan fungsional dan kebebasan dalam melaksanakan tugas, yang tidak memungkinkan pengaruh ekstra-intervensi kelembagaan lain atas kejaksaaan di bidang penuntutan maupun tugas-tugas *justitiel* lainnya, dan sebagai karakter negara hukum, penempatan fungsi dan wewenang kejaksaaan adalah validasi secara intra-konstitusi, perlu ditempatkan sebagai aturan dalam UUD.⁴³ Namun, sayangnya perlindungan semacam itu tidak ada dalam UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Bahkan, setelah amandemen justru ada kecenderungan memisahkan kejaksaaan dari kekuasaan kehakiman.

Menurut Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 (Asli) “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah MA dan *lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang*.” Dalam frase “*lain-lain badan kehakiman*” itulah terdapat lembaga kejaksaaan sebagai salah satu badan pelaksana kekuasaan kehakiman. Hal ini berbeda dengan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen yang menyatakan “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.” Bahkan dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 hasil amandemen disebutkan “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Bila merujuk pada ketentuan ayat (3) tersebut, maka kejaksaaan hanya merupakan salah satu *badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman*, bukan bagian dari badan kehakiman sebagaimana ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 (Asli).

⁴³ Indriyanto Seno Adji, “Kejaksaaan Agung dan Kemandirian Konstitusional”, dalam :*Humanisme dan Pembaharuan Penegakan Hukum*, (Jakarta : Kompas, 2009) hlm. 46-47 (44-47) .

Dalam rangka memberikan perlindungan secara kontitusional terhadap independensi kejaksaan, Konstitusi Indonesia harus secara tegas menyatakan kejaksaan sebagai salah satu badan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bersama dengan badan peradilan. Hal ini sekaligus untuk menegaskan bahwa walaupun secara administratif kejaksaan berada di lingkungan eksekutif dan melaksanakan kebijakan penegakan hukum yang ditetapkan Presiden, namun korsa jaksa bukanlah sebagai *civil service* tetapi masuk dalam korsa *judicial service*, sebagaimana korsa hakim. Penegasan seperti ini diperlukan agar birokrasi kejaksaan tidak lagi diatur seperti birokrasi lembaga eksekutif murni, tetapi diatur sebagaimana birokrasinya para hakim. Sebab independensi ini bukan hanya diperlukan secara institusional, tetapi juga diperlukan secara individual. Karena intervensi terhadap para jaksa, bukan hanya dapat terjadi dari luar institusi kejaksaan, tetapi juga bisa berasal dari internal kejaksaan sendiri.

Dalam melaksanakan tugas penanganan perkara, para jaksa harus memiliki independensi atau otonomi. Para jaksa harus terbebas dari pengaruh pimpinan maupun kekuasaan lain, tidak ada pemaparan sebelum sidang dan tidak ada ‘Rencana Penuntutan (Rentut)’. Jaksa harus bertindak seperti hakim yang menentukan hukuman berdasarkan alat bukti yang diperoleh dalam pemeriksaan di persidangan, bukan karena perintah Ketua Pengadilan. Jaksa juga harus seperti dokter yang berpraktek berdasarkan profesinya, yang mana ketika seorang dokter mengobati pasiennya, ia tidak tunduk pada perintah Kepala Rumah Sakit, tetapi sesuai hasil analisisnya yang didasarkan pada ilmu dan keahlian yang dimilikinya. Sebab yang mengetahui anatomi kasus adalah jaksa yang menangani perkara, sehingga dialah yang layak menentukan pasal mana yang akan didakwakan dan tinggi rendahnya tuntutan.

Dalam konteks seperti ini, maka peran Jaksa Agung sebagai penanggung jawab dan pengendali tertinggi tugas penuntutan sebagaimana ketentuan prinsip “*openbaar ministerie is een en ondeelbaar en de procureur general aan het hoofd*” (kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan dan Jaksa Agung

dipuncaknya)”, ialah menetapkan kebijakan penuntutan (*prosecution policy*) dan mengawasi para jaksa, apakah sudah sesuai aturan hukum yang berlaku atau belum. Politik penuntutan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung tersebut, misalnya di suatu daerah marak kejahatan ‘begal’, oleh karena itu Jaksa Agung mengeluarkan kebijakan agar pelaku pembegalan dituntut dengan ancaman hukuman maksimal. Kebijakan penuntutan yang dikeluarkan Jaksa Agung tersebut bersifat umum dan harus dilaksanakan oleh jaksa yang ada di daerah tersebut. Kewenangan yang dimiliki Jaksa Agung tersebut tidak berarti Jaksa Agung dapat mengintervensi jaksa dalam penanganan suatu kasus, tetapi Jaksa Agung bisa menegur dan memberi hukuman kepada jaksa yang tidak melaksanakan tugas dengan baik.

Selain itu, dalam konstitusi juga harus ada larangan yang tegas bagi siapa saja untuk mencampuri urusan badan kehakiman. Larangan seperti itu terdapat dalam Konstitusi RIS dan UUDS, namun tidak ada dalam UUD 1945. Pasal 145 ayat (1) Konstitusi RIS menyatakan: “segala tjampur tangan, bagaimanapun djuga, oleh alat-alat perlengkapan yang bukan perlengkapan kehakiman terlarang, ketjuali djika diizinkan oleh undang-undang”. Sementara itu Pasal 103 UUDS 1950 berbunyi: “segala tjampur tangan dalam urusan pengadilan oleh alat-alat perlengkapan yang bukan perlengkapan pengadilan dilarang, ketjuali diizinkan oleh undang-undang”. Menurut Tresna, larangan tersebut bukan hanya sekedar peringatan, tetapi merupakan suatu rukun (*beginsel-verklaring*) yang bukan hanya ditujukan pada pekerjaan mengadili saja, melainkan segala perbuatan atau usaha yang ditujukan pada urusan pengadilan, seperti pengusutan (penyidikan) dan penuntutan, baik langsung maupun tidak langsung yang dapat mempengaruhi pemeriksaan di pengadilan, maupun sebelum dilakukan penuntutan. Campur tangan itu dapat juga dilakukan secara halus, misalnya dengan menggunakan pengaruh politik agar seorang tokoh politik tidak sampai ditarik di muka persidangan.⁴⁴

⁴⁴ R. Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, (Jakarta : Pradnya Paramita,

Masalah lainnya dan merupakan hal yang sangat penting untuk diatur dalam konstitusi ialah masa jabatan Jaksa Agung. Dalam tradisi Eropa Kontinental, secara teori Jaksa Agung diangkat untuk seumur hidup, namun tidak tertutup kemungkinan undang-undang organik membatasinya sampai usia pensiun. Menurut R. Tresna, alasan Jaksa Agung diangkat untuk seumur hidup ialah karena tidak mustahil pada suatu waktu ia harus bertindak terhadap pejabat yang menjadi atasannya, termasuk Presiden sekalipun. Jangan sampai Jaksa Agung dapat dipecat begitu saja atas alasan-alasan oportunitas atau pertimbangan politik. Selain itu, demi kepentingan negara, maka kedudukan Jaksa Agung jangan sampai dapat dilumpuhkan, bila suatu saat ia harus menjalankan kewajibannya dengan mengadakan tindakan terhadap orang-orang yang sedang memegang kekuasaan.⁴⁵

Pengangkatan Jaksa Agung untuk seumur hidup juga berlaku di Negeri Belanda, sebagaimana diatur secara tegas dalam Pasal 1 ayat (2) *Grondwet* (UUD) Belanda. Dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, juga terdapat ketentuan masa jabatan Jaksa Agung seperti itu. Pasal 114 Konstitusi RIS dan Pasal 79 UUDS 1950 menentukan Ketua-Wakil Ketua dan Anggota MA diangkat untuk seumur hidup, dengan tidak menutup kemungkinan undang-undang organik membatasinya sampai usia pensiun. Saat itu, Jaksa Agung menjadi anggota MA dan dalam prakteknya masa jabatan Jaksa Agung juga disamakan dengan masa jabatan Ketua MA, yaitu sampai usia pensiun.⁴⁶ Dengan demikian, maka Jaksa Agung bebas bertindak sesuai dengan hukum tanpa khawatir diganti oleh Presiden setiap saat. Pada masa itu, Jaksa Agung tidak dapat berhenti kapan saja oleh siapapun sebelum masa jabatannya berakhir, kecuali yang bersangkutan meninggal dunia, mengundurkan diri, sakit permanen atau melakukan tindak pidana.

1977) hlm. 131.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 160.

⁴⁶ Lihat Andi Hamzah, *Jaksa Agung, op. cit.*, hlm. 4.

Dengan adanya jaminan konstitusional sebagaimana uraian di atas, pada masa demokrasi liberal kejaksaan di bawah kepemimpinan Jaksa Agung Soeprapto mampu menegakkan hukum tanpa pandang bulu dan tebang pilih, termasuk terhadap kejahatan yang dilakukan oleh pejabat negara yang sedang menjabat. Kejaksaan menjadi lembaga yang sangat disegani dan menjadi rujukan bertanya aparaturnya dari berbagai instansi yang lain. Dengan kedudukan yang kuat dan independen, segala bentuk intervensi dari kekuasaan lain, baik eksekutif maupun kekuasaan lainnya dapat ditepis oleh Jaksa Agung. Dengan posisi yang kuat dan independen, tidak mengherankan bila Jaksa Agung Soeprapto berani menolak keinginan Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo dan Presiden Soekarno untuk tidak menuntut Menteri Luar Negeri Roeslan Abdul Gani, dengan mengatakan, “Saya berada di bidang *judicial service* bukan *civil service*”.

Penolakan tegas Jaksa Agung Soeprapto terhadap intervensi kekuasaan lain itu adalah kasus Roeslan Abdulgani yang lalai membawa uang titipan warga Tionghoa sebesar US\$ 11 ribu ke luar negeri. Sebelum kasusnya diangkat, Jaksa Agung Soeprapto mendapat nota dari Perdana Menteri yang meminta agar kasus Roeslan dideponir. Dalam notanya Ali menjelaskan, kabinet berpendapat bahwa dalam kasus Roeslan ada tiga saksi memberatkan dan ada tiga saksi meringankan, sehingga posisinya seimbang, maka sudah seandainya jika kasusnya dihentikan. Terhadap nota tersebut, Soeprapto menjawab bahwa kasus ini bukan permainan sepak bola yang mempunyai kesetaraan satu sama lain, dan jumlah saksi itu belum tentu berarti seperti apa yang mereka katakan. Dan dalam pertemuan terbatas yang dihadiri Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) dan sejumlah menteri, Ali kembali meminta Soeprapto untuk mendeponir kasus tersebut. Ali menegaskan notanya dan menjelaskan bahwa pemerintah saat itu sedang menghadapi berbagai kesulitan dengan adanya pemberontakan di Sumatera. Penuntutan terhadap seorang Menteri dari sebuah partai besar (PNI) hanya akan menambah kesulitan pemerintah. Dan kembali Soeprapto menjawab bahwa semua kesulitan merupakan

tanggung jawab pemerintah termasuk pemberontakan, dan itu tidak ada kaitannya dengan kasus Ruslan. Dalam rapat itu, Ali menjadi sangat keras dan sedikit membentak, tetapi Soeprapto tetap kukuh pada pendiriannya. Peserta rapat lainnya hanya diam termasuk KSAD. Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo kebingungan dan sedikit marah karena tidak ada seorang pun yang ikut mendesak Soeprapto menghentikan penuntutan kasus itu.⁴⁷

Selain dari Perdana Menteri, Jaksa Agung Soeprapto juga mendapatkan permintaan yang sama dari Presiden Soekarno. Presiden mengatakan Roeslan orang yang jujur dan baik, dan dalam kasus ini terlepas dari besar-kecilnya denda yang akan ditimpakan, sekalipun hanya 50 sen, hal itu akan merusak karier Roeslan. Soeprapto menjawab, dia tidak bisa menolong dalam hal ini, dan dia tidak melihat kepentingan publik akan rusak jika kasus ini diteruskan. Presiden berkata bahwa tidak ada halangan lagi jika jalan itu yang mau dilakukan. Walaupun mendapat tekanan dari berbagai pihak, termasuk permintaan Perdana Menteri dan Presiden agar kasusnya dideponir, namun hal itu tidak menyurutkan niat Jaksa Agung untuk melakukan penuntutan. Ketika pengadilan terhadap kasus itu dimulai, desakan itu tak ada lagi. Akhirnya pada tanggal 16 April 1957 Roeslan divonis denda Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah) atau kurungan badan selama satu bulan karena lalai membawa uang titipan warga Tionghoa sebesar US\$ 11 ribu ke luar negeri.

Roeslan Abdul Gani, bukanlah satu-satunya menteri yang diseret kejaksaan ke Pengadilan. Menteri Kehakiman Mr. Djody Gondokusumo yang secara administratif merupakan atasan Jaksa Agung juga diseret oleh kejaksaan ke pengadilan. Mr. Djody Gondokusumo diduga menerima hadiah dari seorang pengusaha asal Hong Kong, Bong Kim Tjhong. Bong mengadakan kunjungan singkat ke Indonesia, namun karena batas waktu tinggalnya habis ia bermaksud memperpanjang visanya. Namun untuk mengurus perpanjangan visa tersebut Bong harus mengeluarkan uang

⁴⁷ Asvi Warman Adam, "Kekasaan Agung Era Demokrasi Liberal", Dalam: *Harian Umum Koran Tempo*, Jakarta: tanggal 2 Juli 2004, hlm. 2.

sebesar Rp. 20 ribu sebagai pelicin. Uang tersebut diterima oleh Soebagio, sekretaris pribadi Mr. Djody, dan memang uang tersebut bukan untuk kepentingan pribadi Mr. Djody, tetapi diduga untuk membiayai Partai Rakyat Nasional (PRN) yang diketuai Mr. Djody. Dalam persidangan, Mr. Djody mencoba menyangkal keterlibatannya, namun Jaksa Agung Muda Abdul Muthalib Moro, selaku penuntut umum dapat membuktikan sebaliknya. Akhirnya majelis hakim yang terdiri dari Mr. R. Satochid Kartanegara selaku ketua serta M. R. Soerjotjokro dan Mr. Soetan Abdoel Hakim selaku anggota menjatuhkan vonis 1 (satu) tahun penjara pada 23 Desember 1955. Namun vonis tersebut berkurang menjadi enam bulan, setelah Mr. Djody dengan dukungan tanda tangan sejumlah anggota parlemen mengajukan grasi ke presiden.

Penyidikan dan penuntutan yang dilakukan Kejaksaan Agung terhadap Mr. Djody yang administratif merupakan atasan langsung menjadi bukti kebenaran apa yang dikemukakan oleh Mr. Tresna mengenai perlunya Jaksa Agung secara teori diangkat untuk seumur hidup, karena tidak tertutup kemungkinan suatu saat Jaksa Agung akan menuntut orang-orang yang menjadi atasannya. Oleh karena itu, agar Jaksa Agung memiliki keberanian dan independensi, maka yang bersangkutan harus diberi perlindungan konstitusi yang menyatakan Jaksa Agung diangkat untuk seumur hidup, walaupun kemudian undang-undang organiknya memperbolehkan untuk membatasinya sampai usia pensiun. Dengan diangkatnya Jaksa Agung sampai usia pensiun juga memiliki keuntungan tersendiri, yaitu Jaksa Agung bisa menjabat pada periode jabatan Presiden yang berbeda-beda, sehingga ia akan terbebas dari beban budi. Namun, Jaksa Agung harus berani melakukan perlawanan, bila sebelum masa pensiunnya berakhir, Presiden menggantinya di tengah jalan.

Persidangan terhadap Roeslan Abdulgani dan Mr. Djody pada saat itu dilakukan di MA untuk tingkat pertama dan tingkat terakhir. Pada masa berlakunya Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, memang ada ketentuan yang mengatur tentang prinsip *forum privilegium*. Prinsip

ini menggariskan bahwa terhadap pejabat tinggi negara tertentu apabila melakukan kejahatan dan pelanggaran jabatan serta kejahatan dan pelanggaran lain yang ditetapkan undang-undang dan jika dilakukannya dalam masa jabatannya, maka mereka akan diadili untuk tingkat *pertama* dan *tertinggi* oleh MA, baik ketika mereka masih menjabat maupun setelah berhenti menjabat. Dalam Konstitusi RIS 1949 prinsip tersebut diatur dalam Pasal 148, sedangkan dalam UUDS 1950 diatur dalam Pasal 106. Pengusutan atau penyidikan terhadap para pejabat-pejabat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 148 Konstitusi RIS 1949 dan Pasal 106 UUDS dipimpin langsung oleh Jaksa Agung. Penuntutannya dilakukan sendiri oleh Jaksa Agung atau substitutnya (Jaksa Agung Muda). Sementara itu, hukum acara yang berlaku ialah sama dengan hukum acara yang berlaku bagi semua orang yang disidangkan di pengadilan negeri. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 34 UU No. 1 Tahun 1950 tentang Mahkamah Agung.

III. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas dapat diambil beberapa kesimpulan, yaitu sebagai berikut:

1. Secara administratif, lembaga kejaksaan memang berada di bawah ruang lingkup kekuasaan eksekutif dan menjadi alat pemerintah untuk melaksanakan kebijakan penegakan hukum yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Namun secara fungsional, kejaksaan bersama-sama dengan pengadilan merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman yang berada dalam ruang lingkup kekuasaan yudikatif. Hal ini menunjukkan bahwa ditinjau dari struktur ketatanegaraan, kejaksaan memang berada di bawah dua kaki kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.
2. Melemahnya kekuatan dan independensi kejaksaan dalam melaksanakan tugas penegakan hukum karena kejaksaan

dipandang sebagai lembaga eksekutif murni. Hal ini diawali ketika Presiden Sekarno mengangkat Jaksa Agung sebagai menteri, pembantu Presiden yang dapat diangkat dan diberhentikan kapan saja Presiden berkehendak. Dan kemudian perubahan ini diikuti pula dengan perubahan sistem birokrasi kejaksaan yang juga disusun sebagaimana birokrasi lembaga eksekutif murni, sehingga menjadikan jaksa kurang memiliki kekuatan dan independensi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya di bidang penegakan hukum. Kedua hal tersebut, mengakibatkan Jaksa Agung dan para jaksa kesulitan dalam menghadapi berbagai bentuk intervensi.

Dalam rangka memulihkan kekuatan dan independensi kejaksaan, maka kejaksaan perlu mendapatkan proteksi dari konstitusi. Konstitusi harus mengatur hal-hal antara lain:

1. Jaksa Agung harus diangkat untuk seumur hidup, namun tidak tertutup kemungkinan bila undang-undang organik membatasinya sampai usia pensiun. Sebelum mencapai usia pensiun, Jaksa Agung tidak boleh diganti dan diberhentikan oleh siapapun, kecuali bila yang bersangkutan meninggal dunia, sakit permanen sehingga tidak dapat melaksanakan tugasnya, mengundurkan diri, atau melakukan suatu tindak pidana.
2. Konstitusi harus menyatakan kejaksaan sebagai badan pelaksana kekuasaan kehakiman bersama pengadilan. Ketentuan ini untuk menegaskan bahwa korsa jaksa pada hakekatnya sama dengan hakim, yaitu *judicial service* bukan *civil service*. Hal ini diperlukan agar dalam melaksanakan tugasnya seorang jaksa memiliki otonomi atau independensi sehingga ketika ada intervensi dari pihak manapun, termasuk dari atasannya, ia mampu untuk menolaknya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, A.Z..*Bunga Rampai Hukum Pidana*. Cetakan I.Jakarta : Pradnya Paramita, 1983.
- _____,*Usul Perbaikan Kata dan Usul Tambahan untuk Memperkuat Pendapat Bahwa Kejaksaan Agung Termasuk Jabatan Negera yang Bersama-sama Dengan Mahkamah Agung Memegang Kekuasaan Kehakiman*.Makalah.Makasar: 24 April 2004.
- Adam,Asvi Warman.“Kejaksaan Agung Era Demokrasi Liberal”.Dalam: *Harian Umum Koran Tempo*.Jakarta: tanggal 2 Juli 2004.
- Adji, Indriyanto Seno.“Kejaksaan Agung dan Kemandirian Konstitusional”. Dalam:*Humanisme dan Pembaharuan Penegakan Hukum*. Jakarta : Kompas, 2009.
- Alhumami, Khunaifi.*Perubahan Status Jaksa Agung dan Struktur Organisasi Kejaksaan Serta Pengaruhnya pada Pelaksanaan Penegakan Hukum*.Thesis pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta : 2007.
- _____,“Putusan Mahkamah Konstitusi dan Independensi Jaksa Agung”. Dalam: *Jurnal Bina Adhyaksa*.Vol.1, No. 1.Jakarta : Pusat Litbang Kejaksaan RI, Desember 2010.Anderson, Benedict R.O.G. “*The Idea of Power in Javanese Culture*” in: *Culture and Politics in Indonesia*.London : Cornel University Press, 1972.
- Atmasasmita, Romli.*Kemandirian Kejaksaan Agung dalam Penegakan Hukum di Indonesia*.Makalah disampaikan pada seminar Hari Bhakti Adhyaksa yang diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung di Jakarta, tanggal 20 Juli 2000.
- Daniel S. Lev.*Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*.Penterjemah : Nirwono dan AE Priyono.Jakarta :

LP3ES, 1990.

Effendy, Marwan. *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005.

Fadjar, A. Mukthie. *Tipe Negara Hukum*. Cetakan Kedua. Malang : Bayumedia Publishing, 2005.

Hamzah, Andi. *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*. Jakarta : Penerbit Sinar Grafika, 2005.

_____. *Jaksa Agung (Kejaksaan) yang Karier dan Independen*. Makalah. Jakarta: 24 April 2004.

_____. *Posisi Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Makalah disampaikan pada seminar Hari Bhakti Adhyaksa yang diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung di Jakarta, tanggal 20 Juli 2000.

_____. *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.

Kejaksaan Agung RI. *Lima Windu Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia (1945-1985)*. Jakarta: Kejaksaan Agung RI, 1985.

Marsono. *Susunan Dalam Satu Naskah UUD 1945 dengan Perubahan-Perubahannya 1999–2002*. Jakarta: Penerbit. CV. Eko Jaya, 2005.

Suhadibroto, et. all. *Pembaharuan Kejaksaan: Pembentukan Standar Minimum Profesi Jaksa*. Jakarta : Kerjasama KHN RI, MaPPI-FHUI, Kejaksaan Agung RI, dan The Asia Foundation, 2004.

Surachman, R.M. dan Andi Hamzah. *Jaksa di Berbagai Negara : Peranan dan Kedudukannya*. Jakarta : Sinar Grafika, 1996.

Surachman, R.M.. *Mozaik Hukum I : 30 Bahasan Terpilih*. Jakarta : CV. Sumber Ilmu Jaya, 1996.

- Tak, Peter J.P. "*The Dutch Prosecution Service*". Dalam: *Taks and Powers of the Prosecution Service in the EU Member States*. Peter J.P. Tak (ed.). Nijmegen Netherlands: Wolf Legal Publisher, 2004.
- Tirtaamidjaja, M.H. *Kedudukan Hakim dan Djaksa dalam Atjara Pemeriksaan Perkara-Perkara Pidana dan Perdata*. Jakarta: Penerbit Djambatan, 1990.
- Tresna, R. *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*. Jakarta : Pradnya Paramita, 1977.
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta : Balai Buku Ichtiar Baru, 1962.
- Yahya, Iip D. *Mengadili Menteri Memeriksa Perwira: Jaksa Agung Soeprapto dan Penegakan Hukum di Indonesia Periode 1950-1959*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004.

Paradoks Independensi Kejaksaan Republik Indonesia dalam Perspektif Hukum Tata Negara

Ghunarsa Sujatnika* dan Fajri Nursyamsi**

*Peneliti Pusat Studi Hukum Tata Negara (PSHTN)
Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta;

**Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta

Abstrak

Kejaksaan mempunyai kedudukan yang sentral dan peranan yang strategis di dalam suatu negara hukum. Namun, masih terdapat perdebatan mengenai independensi Kejaksaan. Perdebatan berada pada tiga isu utama, yaitu: (1) pengaturan posisi kejaksaan dalam konstitusi; (2) kedudukan Kejaksaan dalam kekuasaan eksekutif; dan (3) pengaruh kedudukan kejaksaan kepada independensi Kejaksaan atau Jaksa sebagai suatu jabatan. Tulisan ini mengulas isu-isu terkait independensi Kejaksaan, dengan melakukan studi perbandingan terhadap Kejaksaan di berbagai negara.

Kata Kunci : Independensi Kejaksaan, Konstitusi, Kekuasaan Eksekutif

Abstract

The Indonesia has a central position and strategic role in a constitutional state. However, there is still a debate on the independence of the Attorney, specialist on judiciary independency. The debate was on three main issues, namely: (1) Setting the position of the Attorney in the constitution; (2) the position of the the Attorney in executive power; and (3) the influence the Attorney to their independence or the procecutor as an official. This paper reviews the issues related with the Attorney independency, by acomparative study of the AGO in different countries.

Key Words: the Attorney Independency, Constitution, Executive Power

I. PENDAHULUAN

“Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Pernyataan tersebut secara

tegas tercantum pada Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).¹Ini bermakna bahwa Indonesia menjadikan hukum sebagai denyut jantung dalam seluruh aspek kehidupan bernegara. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa hukum mempunyai posisi yang penting dan strategis dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.²

Hukum sebagai sebuah sistem memiliki peranan yang besar dalam mengatur masyarakat untuk hidup tertib dan teratur. Hal tersebut dapat terjadi jika di dalam instrumen pelaksanaannya, terdapat kewenangan di dalam bidang penegakan hukum. Menurut Lawrence M. Friedman, ahli hukum Amerika Serikat, suatu sistem hukum mempunyai tiga unsur penting agar dapat efektif dilaksanakan, yaitu substansi hukum (*substance*), struktur hukum (*structure*), dan budaya hukum (*culture*).³ Substansi hukum terkait dengan aspek-aspek yang berkaitan dengan pengaturan hukum dan peraturan perundang-undangan; struktur hukum berkaitan dengan bagaimana aparatur dan prasarana dalam penegakan hukum; dan budaya hukum berkaitan dengan perilaku masyarakatnya.⁴

Kejaksaan Republik Indonesia (Kejaksaan) sebagai institusi penegakan hukum merupakan salah satu unsur penting di dalam sistem hukum Indonesia. Sebagai bagian dari struktur hukum dalam sebuah sistem hukum, Kejaksaan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan institusi penegak hukum lainnya, seperti Kepolisian, Mahkamah Agung, dan lainnya. Terlebih dalam Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*), Kejaksaan menjadi salah satu mata rantai dari rangkaian proses

¹ Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, UUD NRI 1945

² Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm.1.

³ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975), hlm. 11.

⁴ *Ibid.*

penanganan tindak pidana di Indonesia, yaitu dalam hal penuntutan.⁵Oleh karena itu, Kejaksaan mempunyai kedudukan yang sentral dan peranan yang strategis di dalam suatu negara hukum. Kejaksaan menjadi filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan, sehingga keberadaanya di dalam kehidupan masyarakat harus mampu mengemban tugas penegakan hukum.⁶

Topik independensi Kejaksaan dilihat dari kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia sudah menjadi pembahasan dalam berbagai forum, baik dalam lingkup opini maupun kajian ilmiah. Perdebatan independensi Kejaksaan,berada pada tiga isu utama, yaitu: (1) pengaturan posisi kejaksaan dalam konstitusi;(2) kedudukan Kejaksaan dalam kekuasaan eksekutif; dan (3) pengaruh kedudukan kejaksaan kepada independensi Kejaksaan atau Jaksa sebagai suatu jabatan.

Dalam tulisan ini, para penulis akan mengulas mengenai lingkup pembahasan yang sama, tetapi tidak hanya apa yang terjadi pada Kejaksaan RI, melainkan dengan melakukan perbandingan terhadap Kejaksaan di berbagai negara. Pendekatan ini dilakukan agar pemahaman akan fungsi dan konsep independensi Kejaksaan menjadi lebih universal. Sehingga diharapkan kemudian kita dapat mempelajari pengalaman terbaik (*best practices*) dari negara lain.

Analisa perbandingan ini akan tetap dilengkapi dengan perkembangan sejarah dan analisa terhadap independensi Kejaksaan di Indonesia. Hal ini ditujukan agar hasil perbandingan dengan negara lain tetap disesuaikan dengan kelembagaan Kejaksaan di Indonesia. Dengan demikian, hal yang akan didapat adalah proses pembelajaran yang kemudian mampu diadaptasi

⁵ Walaupun begitu, pasca disahkannya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), ada yang menganggap bahwa kewenangan dari Kejaksaan RI berkurang karena beralih kepada institusi Kepolisian RI. Selain itu, adanya KUHAP juga dianggap sebagai kemunduran bagi perubahan institusi Kejaksaan RI. Lihat, Ilham Gunawan, *Peran Kejaksaan dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik* (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm. 65

⁶ Marwan Effendy, *op.cit.*, hlm.2.

sesuai dengan kondisi dan kebutuhan, bukan sekadar transplantasi hukum.⁷ Artikel ini juga akan memperhatikan perkembangan-perkembangan terbaru yang terjadi, terutama yang berkaitan dengan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI).

Pembahasan kedudukan dan independensi Kejaksaan diawali dengan melihat sejarah perkembangan Kejaksaan RI, khususnya dinamika pengaturannya dalam konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Pembahasan berikutnya adalah perbandingan lembaga Kejaksaan di 20 (dua puluh) negara, yang menjadi objek perbandingan. Pemilihan negara-negara dilakukan dengan memperhatikan dua syarat, yaitu negara dengan sistem pemerintahan presidensial dan negara yang memiliki konstitusi tertulis. Pembahasan perbandingan terfokus pada tiga hal, yaitu: (1) bagaimana pengaturan mengenai Kejaksaan dilakukan, apakah diatur dalam konstitusi atau peraturan dibawahnya; (2) bagaimana kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan, apakah pada salah satu cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, yudisial, atau sebagai lembaga yang terlepas dari ketiga cabang kekuasaan tersebut; dan (3) bagaimana jabatan Jaksa Agung dipilih, apakah merupakan kewenangan penuh dari Presiden atau tidak. Dari perbandingan tersebut, dan dengan melihat sejarah perkembangan dan peran yang dimilikinya, maka kemudian akan diketahui kemungkinan-kemungkinan yang bisa diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

⁷ Praktik perbandingan sistem hukum yang berujung kepada proses transplantasi hukum akan berdampak kepada adanya jarak yang besar antara peraturan perundang-undangan yang menganut nilai sistem barat dan sikap tindak masyarakat yang mengacu kepada nilai dalam budaya hukum asli Indonesia. Lihat, Agus Brotosusilo, *International Trade Indicator 2003: Indonesia*, Jurnal Hukum Internasional (Jakarta: Universitas Indonesia, 2004), hlm. 295

II. PEMBAHASAN

A. Sejarah Kejaksaan Dalam Konstitusi Indonesia

Kajian mengenai sejarah Kejaksaan RI akan dianalisa berdasarkan lingkup empat konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia dalam lima periode. Empat konstitusi yang dimaksud adalah Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)⁸ periode 1945-1949, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS)⁹ periode 1949-1950, Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950)¹⁰ periode 1950-1959, UUD 1945 periode 1959-1999, serta UUD NRI Tahun 1945 yang berlaku dari 2002-sekarang.

UUD 1945 periode 1945-1949

Pada konstitusi pertama Indonesia, UUD 1945 tidak mengatur secara tegas keberadaan Kejaksaan RI, tetapi diatur secara implisit, yaitu dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan: *“segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.”*¹¹ Berdasarkan pasal itu, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan bahwa Pemerintah RI akan dibagi dalam 12 (dua belas) departemen, yang salah satunya adalah Departemen Kehakiman yang mengurus hal-hal pengadilan, penjara, kejaksaan, dan lainnya.¹² Dari ketetapan itu dapat diambil pemahaman bahwa eksistensi Kejaksaan tetap sama seperti zaman pendudukan Jepang, yaitu memasukkan Kejaksaan ke dalam lingkungan Departemen Kehakiman.¹³

⁸ Indonesia, Undang-undang Dasar 1945, UUD 1945

⁹ Indonesia, Konstitusi Rpublik Indonesia Serikat, Konstitusi RIS

¹⁰ Indonesia, Undang-undang Dasar Sementara 1950, UUDS 1950

¹¹ *Ibid.*

¹² Soeprijadi (ed), *Kapita Selekta Undang-undang No. 5 Th 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia* (Jakarta: Pustaka Kartini 1992), hlm. 109

¹³ Suriyanti, *“Independensi Kejaksaan di Indonesia serta Perbandingannya dengan Kejaksaan di Berbagai Negara”*, (Jakarta, Tesis Universitas Indonesia, 2004), hlm. 133.

Secara formal, Kejaksaan resmi masuk ke dalam struktur Departemen Kehakiman berdasarkan Maklumat Pemerintah RI tanggal 1 Oktober 1945. Sebelumnya, semua kantor Kejaksaan masuk ke dalam Departemen Keamanan atau *Cianbu*. Saat itu Kejaksaan, juga pernah bersama Kepolisian ada dalam naungan Departemen Dalam Negeri, kemudian memisahkan diri dan berintegrasi ke dalam Departemen Kehakiman.¹⁴ Kembalinya kejaksaan ke dalam Departemen Kehakiman tidak serta merta membuat corak dan tugas kewajiban para Jaksa yang diberikan ketika pendudukan tentara Jepang mengalami perubahan. Hal itu disebabkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1945 tentang Badan-badan dan Peraturan Pemerintah Dulu,¹⁵ yang disahkan pada 10 Oktober 1945, menetapkan bahwa semua undang-undang dan peraturan yang dahulu tetap berlaku sampai undang-undang tersebut diganti.¹⁶

Di dalam periode awal ini, proses penegakan hukum di Indonesia masih menggunakan *Herziene Indlandsch Reglement* (HIR). Semenjak berlakunya PP 2/1945, tugas *Openbaar Ministerie* atau pengadilan terbuka pada tiap-tiap pengadilan negeri menurut HIR dijalankan oleh Magistraat. Hal itu menyebabkan perkataan Magistraat dalam HIR diganti dengan sebutan “jaksa”, sehingga jaksa pada waktu itu adalah sebagai penuntut umum di Pengadilan Negeri.¹⁷ Ketentuan itu kemudian dipertegas dengan dibentuknya Undang-undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman dan Kejaksaan,¹⁸ yang menentukan bahwa disetiap Pengadilan Negeri dibentuk Kejaksaan Negeri,¹⁹ disetiap

¹⁴ Ilham Gunawan, *op.cit.*, hlm. 56.

¹⁵ Peraturan Pemerintah tentang Badan-badan dan Peraturan Pemerintah Dulu, PP Nomor 2 tahun 1945, 10 Oktober 1945

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Undang-undang tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman dan Kejaksaan, UU Nomor 19 tahun 1948

¹⁹ *Ibid.*, Pasal 32 ayat (2)

Pengadilan Tinggi dibentuk Kejaksaan Tinggi,²⁰ dan pada Mahkamah Agung dibentuk Kejaksaan Agung.²¹

Dari penjelasan tersebut tegas terlihat peran ganda yang dijalankan oleh Kejaksaan pada masa awal kemerdekaan, yaitu sebagai penuntut umum dan sekaligus sebagai bagian dari departemen kehakiman yang berada dibawah kekuasaan eksekutif. Peran kedua tersebut, ditegaskan dalam tugas Kejaksaan dalam UU Nomor 19 tahun 1948, yaitu: “memperhatikan perintah-perintah yang diberikan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan yang berhak memberikannya”.²² Konsep awal inilah yang menjadi pondasi mendasar dalam memandang lembaga Kejaksaan selanjutnya.²³

Konstitusi RIS (1949-1950)

Pada tahun 1949, sistem pemerintahan Indonesia berubah menjadi parlementer dan dengan bentuk negara konfederasi. Konstitusi-pun mengalami perubahan menjadi Konstitusi RIS. Di dalam Konsitusi RIS, kedudukan Kejaksaan tidak disebutkan secara tegas di dalamnya. Kejaksaan diletakan pada struktur pengadilan, yaitu di Mahkamah Agung di tingkat pusat, dan di Pengadilan Tinggi pada tingkat daerah bagian. Hal itu sama dengan kedudukan Kejaksaan pada masa Hindia Belanda. Periode keberlakuannya yang singkat membuat tidak banyak dinamika yang terjadi terhadap kedudukan Kejaksaan pada masa itu.

UUDS 1950 (Periode 1950-1959)

Pada saat keberlakuan UUDS 1950, posisi Kejaksaan kembali tidak diatur secara tegas. Konsep yang dianut adalah sama dengan masa pemerintahan Jepang, yaitu dimasukan dalam struktur organisasi Departemen Kehakiman. Namun, ketentuan dalam Pasal 2 Undang-

²⁰ *Ibid.*, Pasal 32 ayat (2)

²¹ *Ibid.*, Pasal 50 ayat (2)

²² *Ibid.*, Pasal 13

²³ Soeprijadi (ed), *op.cit.*

Undang Nomor 1 tahun 1950²⁴ jo. Pasal 2 huruf d Undang-Undang Darurat Nomor 1 tahun 1951²⁵ menyebutkan bahwa di setiap Pengadilan Negeri berdiri satu Kejaksaan, dan pada Mahkamah Agung ada Jaksa Agung. Pada masa ini, institusi Kejaksaan mulai berbenah diri setelah NKRI terbentuk kembali, menggantikan RIS, pada 17 Agustus 1950. Pemerintah negara kesatuan yang baru ini, dipimpin oleh Mohammad Natsir sebagai perdana menteri, dan salah satu program kabinet Natsir adalah “mencapai konsolidasi dan menyempurnakan susunan pemerintahan serta membentuk peralatan negara yang bulat.”²⁶

Untuk mewujudkan programnya, Natsir mengangkat Mr. Wongsonegoro sebagai Menteri Kehakiman. Kemudian, pada tanggal 28 Desember 1950, Natsir mengusulkan kepada Presiden Soekarno untuk mengangkat Mr. Soeprapto, menjadi jaksa agung pada Mahkamah Agung RI.²⁷ Selain Kejaksaan, Natsir juga mengajukan beberapa nama calon hakim agung ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang pada akhirnya menyepakati untuk mengangkat Dr. Mr. Wirjono Prodjodikuro menjadi Ketua MA RI. Maka, inilah awal Kejaksaan dan badan-badan peradilan bekerja secara normal di dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia.²⁸

UUD 1945 periode 1959-1999

Pada periode ini, kedudukan Kejaksaan mengalami kondisi paling dinamis. Kondisi ini dipengaruhi oleh suhu politik yang tinggi. Setidaknya

²⁴ Undang-undang tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan-Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia, UU Nomor 1 tahun 1950

²⁵ Undang-undang tentang Tindakan-tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan dan Acara Pengadilan-pengadilan Sipil, UU Nomor 1 tahun 1951

²⁶ Yusril Ihza Mahendra, “Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung dalam Sistem Presidensial dibawah UUD 1945”, yang diunduh dari <http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukan-Kejaksaan-dan-posisi-jaksa-agung-dalam-sistem-presidensial-di-bawah-uud-1945-oleh-prof-dr-yusril-ihza-mahendra-pondahuluan-hampir-seluruh-negara-modern-di-du/>, pada tanggal 30 Juli 2015, pukul 20.10 WIB.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

ada dua kejadian penting dalam periode ini, yaitu lahirnya dekrit presiden yang mengembalikan konstitusi kepada UUD 1945, dan perubahan rezim, dari orde lama ke orde baru.

Dinamika juga terjadi karena ada upaya dari internal kejaksaan untuk melakukan perubahan, khususnya ketika dibawah kepemimpinan Jaksa Agung Soeprato. Salah satu bentuk perubahan adalah pembentukan sebuah direktorat dibawah Kejaksaan Agung, yang dinamakan “Djawatan Reserse Pusat (DRP)”, yang bertugas melakukan pemantauan, analisa dan pengumpulan informasi yang meliputi berbagai kegiatan dalam masyarakat, yakni politik, agama, aliran kepercayaan dan luar negeri. Pembentukan direktorat ini, menyebabkan institusi Kejaksaan tidak terlalu disenangi, termasuk oleh Presiden Soekarno. Hal ini dikarenakan, Jaksa Agung Soeprato berkeinginan menjadikan kejaksaan sebagai institusi negara yang independen, bebas dari campur tangan manapun dalam menjalankan tugasnya.

Pasca Dekrit Presiden RI 5 Juli 1959, maka konstitusi Indonesia kembali kepada UUD 1945. Pada 13 Juli 1959, Presiden Soekarno membentuk kabinet baru yang bercorak presidensial yang dinamakan dengan Kabinet Kerja I. Di dalam kabinet tersebut, Presiden Soekarno mengangkat Mr. Gatot Tarunamihardja sebagai Menteri/Jaksa Agung. Jaksa Agung menjadi salah satu anggota kabinet. Maka, mulai dari momen inilah terjadi pergeseran kedudukan jaksa agung, yang tadinya berada pada ranah kekuasaan yudikatif menjadi dibawah kekuasaan eksekutif.²⁹ Selanjutnya Presiden Soekarno mensahkan Keputusan Presiden Nomor 204 tahun 1960, pada tanggal 15 Agustus 1960 dan berlaku surut dari tanggal 22 Juli 1960, yang mengesahkan Kejaksaan RI dikeluarkan dari struktur

²⁹ Ditariknya Kejaksaan RI masuk dalam kekuasaan eksekutif adalah kebijakan politik Presiden Soekarno. Kebijakan serupa juga dilakukan terhadap Mahkamah Agung, yaitu dengan mengangkat ketua Mahkamah Agung menjadi anggota kabinetnya, yang mendapat tentangan dari para hakim. Lihat, Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES, 1990), hal. 143

Departemen Kehakiman dan menjadi lembaga sendiri.³⁰ Hal itu membawa konsekuensi bahwa tidak berlaku lagi “Kejaksaan di pengadilan”, dan Kejaksaan bukan lagi sekadar alat kekuasaan pemerintahan, melainkan bagian dari pemerintahan (kabinet) itu sendiri.³¹ Dengan kata lain, Kejaksaan memiliki kedudukan yang sejajar dengan departemen dan Jaksa Agung merupakan jabatan setingkat menteri.

Konsep tersebut kemudian dikukuhkan oleh pemerintah dan DPR dengan mensahkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Kejaksaan RI.³² Di sebutkan bahwa “kejaksaan merupakan alat negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai penuntut umum dalam rangka untuk menyelesaikan revolusi sebagai alat revolusi”.³³ Konsekuensi dari norma itu adalah kejaksaan disebut sebagai “Departemen Kejaksaan yang diselenggarakan oleh menteri”.³⁴ Hal tersebut berimplikasi kepada pengangkatan Jaksa Agung yang tidak lagi melalui Menteri Kehakiman, tetapi langsung diangkat oleh Presiden, karena kedudukannya merupakan sebagai anggota kabinet yang bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.³⁵

Pada tahun 1965, rezim berganti dari Orde Lama menjadi Orde Baru. Pada awal masa kepemimpinan Presiden Soeharto lahir Keputusan Presidium Ampera No. 26/U/KEP/1966 tentang Penegasan Status Kejaksaan Agung kedalam Pengurus Kabinet Presidium. Walaupun judul dari keputusan itu adalah “penegasan”, tetapi pada kenyataannya justru menimbulkan kebingungan yang disebabkan substansi keputusan yang

³⁰ Marwan Effendi, *op.cit.* hlm. 68

³¹ Soeprijadi (ed), *op.cit.*, hal. 110

³² Dio Ashar Wicaksana, “Kedudukan Kejaksaan RI dalam Sistem Hukum Tata Negara Indonesia”, *Fiat Justitia*, (Vol. 1, No. 1, Maret 2013), hlm. 5.

³³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia*, UU Nomor 15 Tahun 1961, Ps. 1 ayat (1).

³⁴ *Ibid.*, Ps. 5 ayat (1).

³⁵ Dio Ashar Wicaksana, *loc.cit.*

bertentangan dengan UU Nomor 15/1961.³⁶ Pertentangan dimaksud adalah kedudukan Kejaksaan pasca Keputusan Presidium Ampera diletakan bukan lagi sebagai Departemen Kejaksaan, dan Jaksa Agung bukan sebagai Menteri Jaksa Agung,³⁷ padahal UU Nomor 15/1961 tegas menyatakan bahwa Kejaksaan merupakan suatu departemen, dan Jaksa Agung berada setingkat menteri.

Pada periode ini, diwarnai juga dengan perubahan kewenangan Kejaksaan pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP).³⁸ Di dalam KUHP, kewenangan Kejaksaan dibatasi hanya sebatas proses penuntutan, karena proses penyidikan diserahkan kepada Kepolisian. Namun demikian, kewenangan kejaksaan dalam proses penyidikan tidak serta merta hilang sama sekali, Kejaksaan masih menentukan apakah suatu penyidikan dianggap selesai atau tidak.

Ketidakjelasan kedudukan Kejaksaan pasca lahirnya Keputusan Presidium Ampera berusaha diselesaikan dalam proses perubahan UU 5/1961, yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia³⁹. Hal tersebut tergambar dari keterangan pemerintah dalam Rapat Paripurna DPR tentang RUU Kejaksaan RI, pada 16 November 1990. Menteri Kehakiman Ismail Saleh, menyatakan bahwa RUU Kejaksaan RI harus mampu menjawab dua permasalahan krusial, yaitu masalah kedudukan dan status Kejaksaan, dan masalah kontradiksi UU 15/1961 dengan kenyataan yang berjalan.⁴⁰

Sayangnya, semangat perubahan dan sikap kritis pemerintah terhadap

³⁶ Soeprijadi, *op.cit.*, hlm. 111

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Indonesia, Undang-undang tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, UU Nomor 8 Tahun 1981, 31 Desember 1981

³⁹ Indonesia, Undang-undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia, UU Nomor 5 Tahun 1991, LN Nomor 59 Tahun 1991, TLN Nomor 3451

⁴⁰ Soeprijadi, *op.cit.*, hlm. 112

kondisi Kejaksaan pada saat itu, tidak tercermin dalam proses revisi UU. Pemerintah ternyata tidak mengarahkan untuk menjadikan lembaga Kejaksaan lebih independen. Pada saat yang sama, pemerintah juga tetap mementingkan kepentingan politiknya, dengan tetap memberikan ruang-ruang intervensi kepada presiden dalam lingkup pelaksanaan tugas dan kewenangan Kejaksaan. Salah satunya adalah munculnya ketentuan dalam Pasal 32 huruf b, yang menyatakan: “Jaksa Agung memiliki tugas dan wewenang mengkoordinasikan penanganan perkara pidana tertentu dengan instansi terkait berdasarkan undang-undang yang pelaksanaan koordinasinya ditetapkan oleh Presiden.”⁴¹

Pasal tersebut sudah dikritisi oleh Fraksi Karya Pembangunan (FKP), yang merupakan loyalis Presiden Soeharto. Walaupun dengan kalimat yang halus, tetapi tetap tersirat ketidaksetujuannya dengan substansi pemberian ruang intervensi kepada presiden. FKP dalam pandangan fraksinya menyatakan bahwa,

“meskipun Fraksi Karya Pembangunan DPR RI memahami perlunya kita bersikap supel dan luwes dalam mengantisipasi berbagai kemungkinan yang dapat timbul dalam perkembangan penegakan hukum kedepan, namun Fraksi Karya Pembangunan DPR RI tetap berpendapat perlunya dihindari agar pencantuman kewenangan Presiden untuk menetapkan Jaksa Agung guna melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan perkara-perkara tertentu jangan sampai ditafsirkan bahwa hal itu menyentuh kewenangan yang terkait dengan proses peradilan yang dijamin kebebasannya oleh UUD 1945.”⁴²

Walaupun mendapat kritikan, usulan Pasal 32 huruf b dari Pemerintah tidak terbendung, sampai akhirnya disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Selain itu, dalam Pasal 2 ayat (1) UU yang sama, secara lebih tegas disebutkan bahwa “Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan

⁴¹ Indonesia, Undang-undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia, UU Nomor 5 tahun 1991, LN Nomor 59 Tahun 1991, TLN Nomor 3451, Pasal 32 huruf b

⁴² Soeprijadi, *op.cit.*, hlm. 122

kekuasaan negara di bidang penuntutan”. Kedua pasal tersebut diatas, menunjukkan bahwa rezim pengaturan dalam UU Nomor 5 tahun 1991 lebih menempatkan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan, dibawah kuasa kekuasaan eksekutif.

UUD NRI Tahun 1945 periode 2002-sekarang

Pada masa reformasi dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, yang kemudian menghasilkan UUD NRI Tahun 1945. Seperti pada konstitusi-konstitusi sebelumnya, perubahan konstitusi ini juga tidak mengatur secara tegas tentang Kejaksaan. Namun, secara tersirat, diatur didalam Pasal 24 Ayat (3) UUD NRI 1945, dengan menyebutkan “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman”. Pasal ini pula yang kemudian menjadi konsideran Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.⁴³ Walaupun pada pengaturannya, Kejaksaan tidak lantas ditempatkan dalam kekuasaan yudisial yang memegang kekuasaan kehakiman, melainkan tetap berada dibawah kekuasaan eksekutif, sama dengan apa yang terjadi ketika sebelum dilakukannya amandemen UUD 1945.⁴⁴

Hal yang menarik dari substansi UU ini adalah penegasan dua peran Kejaksaan yang pada dasarnya berlawanan. Pada bagian menimbang huruf b disebutkan bahwa “Kejaksaan RI termasuk salah satu badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman menurut UUD NRI 1945”⁴⁵. Namun, pada bagian menimbang huruf c dinyatakan pula bahwa “Kejaksaan RI adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan

⁴³ Indonesia, Undang-undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia, UU Nomor 16 Tahun 2004, LN Nomor 67 Tahun 2004, TLN Nomor 4401

⁴⁴ Pasca amendemen UUD 1945 semakin menguatkan desakan akan perubahan kedudukan Kejaksaan untuk keluar dari kekuasaan eksekutif, dan proses pemilihan Jaksa Agung yang tidak hanya menjadi kewenangan penuh dari Presiden. Desakan juga dilakukan dari internal kelembagaan Kejaksaan, yaitu melalui kegiatan riset. Lihat, I Wayan Suandra dkk, *Eksistensi Kejaksaan, Eksistensi Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan dan Sistem Peradilan Pidana* (Jakarta:Kejaksaan Republik Indonesia, 2001), hlm. 98

⁴⁵ Bagian bagian menimbang huruf b UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

negara dibidang penuntutan”⁴⁶.

B. Independensi Kejaksaan Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia

Dalam menilai independensi suatu kekuasaan, pada dasarnya tidak mutlak hanya melihat kepada kedudukan lembaga yang bersangkutan. Akan tetapi, dapat melihat pula kepada kedudukan lembaga lainnya. Ada dua teori yang dapat digunakan untuk menjelaskannya, yaitu teori pembagian kekuasaan dan teori independensi hakim. Kedua teori lahir dari kondisi yang sama, yaitu adanya salah satu kekuasaan dalam suatu negara, yaitu kekuasaan eksekutif, yang dominan terhadap kekuasaan yang lain, sehingga melahirkan kondisi yang otoritarian.

Analisa Kedudukan Kejaksaan dalam Teori Pemisahan Kekuasaan

Teori pembagian kekuasaan yang dikenal sekarang merupakan pengembangan dari teori pemisahan kekuasaan, yang pada awalnya berkembang sebagai bentuk dari demokratisasi dan pembatasan kekuasaan.⁴⁷Pada awal kemunculannya, teori pemisahan kekuasaan ini dikemukakan oleh John Locke, yang menyatakan bahwa kekuasaan dalam suatu negara harus dipisahkan satu dengan lainnya. Dalam teorinya Locke membagi kekuasaan menjadi tiga, yaitu eksekutif, legislatif, dan federatif. Teori itu kemudian dikembangkan oleh Montesquieu, dengan memberikan perbedaan pada tiga cabang kekuasaan yang harus dipisahkan. Dalam pendapat Montesquieu, tiga cabang itu adalah kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif.⁴⁸

⁴⁶ Bagian bagian menimbang huruf b UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

⁴⁷ Fitriani Ahlan Sjarif, *Pengawasan Peraturan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan (Tinjauan Historis dan Perbandingan Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 tahun 2004)*, Tesis, Jakarta: Pascasarjana FHUI, 2005, hlm. 18

⁴⁸ Kekuasaan legislatif membuat aturan, eksekutif menjalankannya, sedangkan yudisial menilai konflik atau perselisihan yang terjadi dalam pelaksanaan aturan itu dan menerapkan norma aturan itu untuk menyelesaikan konflik atau perselisihan. Charles Louis Montesquieu, *Complete Works, vol 1 The Spirits of Law* (Indiana: Liberty fund Inc, 2009), hlm. 213. Lihat juga, Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* Jilid II,

Pembagian cabang kekuasaan, diperlukan untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan,⁴⁹ yang pada saat itu, menurut Montesquieu terjadi di negerinya Perancis.⁵⁰

Namun dalam penerapannya, pemisahan kekuasaan tidak pernah dapat dilakukan secara mutlak antara ketiga kekuasaan tersebut. Dalam konteks itu mulai dikenal adanya teori *checks and balances*,⁵¹ yang lahir dari kritik terhadap teori pemisahan kekuasaan murni. Pandangan ini dikemukakan oleh Arthur Mass dan G.Marshall, yang menyatakan bahwa pada dasarnya cabang kekuasaan yang ada berkaitan satu sama lain, sehingga pelaksanaan fungsinya tidak bisa dipisahkan secara ketat. Dalam pendapatnya, *checks and balances* menjadi salah satu dari lima aspek dalam pemisahan kekuasaan, yaitu *differentiation; legal incommptability of*

Jakarta: Sekretariat Jenderal MK RI, 2006, hlm. 21

⁴⁹ Ada pendapat terkenal terkait dengan kekuasaan yang sewenang-wenang, yaitu dikemukakan oleh Lord Acton: “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”

⁵⁰ Pandangan itu merupakan kritik terhadap pendapat tentang konsep kedaulatan, yang berkembang pada abad ke-11 dan awal abad ke-12, yang dikemukakan oleh John Austin dan J.J Rousseau. Dalam pandangan mereka itu disebutkan bahwa kedaulatan bersifat bulat atau suatu kesatuan, dalam pengertian bahwa kemauan umum rakyat itu adalah suatu kesatuan di mana mereka sebagai kesatuan berhak memerintah dan berhak menolak diperintah. Dengan rakyat adalah satu, maka negara juga adalah satu, sehingga konsep kedaulatan pun bersifat bulat dan tak dapat dipecah-pecah (*indivisible*). Apabila yang berdaulat adalah Raja, maka Rajalah yang merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Sebaliknya, apabila rakyat berdaulat, maka rakyat pulalah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi, bukan yang lain. Lihat, Jimly Asshiddiqie (1), *Konstitusi dan Konstitualisme*, <http://jimly.com/pemikiran>, diakses pada tanggal 20 Februari 2013, pukul 20.02, hlm.102

⁵¹ Salah satu bentuk nyata dari berkembangnya teori *check and balances* dalam suatu negara modern adalah hadirnya Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya. Prinsip *checks and balances* pada suatu negara akan bertambah kuat karena mahkamah konstitusi (*constitutional courts*) ini hadir di antara cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan. Salah satu buktinya tercermin dari kewenangannya, yaitu melakukan *Judicial Review*. Pada umumnya *Judicial review* merupakan kewenangan dari kekuasaan Judisial. Hal itu ditegaskan oleh Khaterine Lindsay, dalam bukunya yang berjudul *Federal Constitutional Law*, sebagaimana dikutip oleh Laica Marzuki dalam buku “Berjalan-jalan di Ranah Hukum”, yang menyatakan bahwa, “*in which a superior court had power to determine question of constitutional validity of enactment of the legislature*”. Lihat, Eric Barendt, *An Introduction to Costitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 1998)

*office holding; isolation, immunity, and independence; checks and balances; coordinate status and lack of accountability.*⁵²

Perkembangan lain dari teori pemisahan kekuasaan adalah lahirnya teori pembagian kekuasaan, yang dikemukakan oleh Miriam Budiarjo. Ia menyatakan bahwa pembagian kekuasaan tidak hanya dilakukan secara horizontal, tetapi juga secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara vertikal dilakukan berdasarkan tingkatannya, yaitu pembagian terhadap kekuasaan dalam pemerintahan.⁵³ Secara lebih tegas, pembagian kekuasaan vertikal itu adalah pembagian kekuasaan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam suatu negara kesatuan, negara federal, atau negara konfederasi.

Seperti halnya pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Locke dan Montesquieu, teori pembagian kekuasaan vertikal pun mendapatkan kritik yang sama, yaitu dalam pelaksanaannya tidak dapat dilakukan secara murni atau tegas. Menurut C.F. Strong, yang dikutip oleh Bhenyamin Hoessein, menyebutkan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah *dependent* dan *subordinate*,⁵⁴ yang berarti ada keterkaitan yang saling mempengaruhi. Selain itu, Frank J. Goodnow, juga menilai bahwa pada bentuk negara kesatuan, merupakan hal yang tidak logis untuk memisahkan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Hal itu dikarenakan, pada satu sisi pemerintahan daerah perlu diberikan hak untuk menentukan keinginannya sendiri tanpa mengurangi kedaulatan suatu negara, dan pada di sisi lain menjadi suatu kemustahilan untuk melaksanakan kebijakan dari pemerintah pusat apabila bertentangan dengan keinginan dari pemerintah daerah. Oleh karena itu, dalam suatu negara kesatuan diperlukan tujuan dan pelaksanaan yang harmonis dalam

⁵² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MK RI, 2006), hlm. 21

⁵³ Hal yang hampir sama dikemukakan oleh Carl J. Friedrich, yang menyatakannya sebagai pembagian kekuasaan berdasarkan teritorial. Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998, hlm. 138

⁵⁴ Bhenyamin Hoessein, *op.cit.*, hlm. 217

keseluruhan negara.⁵⁵

Analisa Independen Jaksa Berdasarkan Teori Independensi Hakim

Profesi jaksa dan hakim memiliki peran menjalankan Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*), yaitu dalam melakukan penegakan hukum. Oleh karena itu, kedua profesi itu disebut sebagai penegak hukum, dan keduanya dilengkapi dengan kode etik masing-masing. Keberadaan kode etik pada dasarnya bersifat internal kelembagaan yang berkaitan, dan tujuannya untuk melindungi profesi bersangkutan dari kepercayaan publik, karena fungsi dan perannya sangat berkaitan dengan pelayanan atas kepentingan publik.⁵⁶ Selain itu, kedua profesi penegak hukum itu juga sudah terbukti sama-sama memiliki peran yang strategis, sehingga beberapa kali menjadi target untuk dikuasai oleh presiden yang memimpin. Daniel S. Lev, menggambarkan bagaimana dinamika politik mempengaruhi tingkat independensi dari kedua profesi itu.⁵⁷

Dalam fungsi dan perannya tersebut, maka ada kebutuhan untuk menjadikan kedua profesi itu memiliki sifat independen atau merdeka dari kepentingan kelompok manapun, sehingga kepentingan masyarakat luas dapat tetap terlindungi. Dari pernyataan itu memunculkan suatu pertanyaan, bukankah seorang jaksa dan hakim tetap harus berpihak, lalu bagaimana memastikan bahwa kedua profesi itu dapat memilih kepentingan yang tepat untuk dibela, baik dalam mengajukan tuntutan maupun membuat putusan.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka relevan untuk melihat apa yang dikemukakan oleh Shimon Shetreet dalam bukunya, *Judicial*

⁵⁵ Frank J. Goodnow, *Politics and Administration*, America: Transaction Publisher, 2003, hlm. 51

⁵⁶ Dalam bukunya, 'Peradilan Etik dan Etika Konstitusi', Prof Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa sanksi etika merupakan bentuk *reward and punishment* yang langsung dapat terbentuk dalam persepsi masyarakat dalam kehidupan bersama, berupa pujian, penghormatan, atau celaan dan cacian kehinaan. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm 77

⁵⁷ Lihat, Daniel S. Lev, *op.cit.*, hlm. 139-156

Independence: The Contemporary Debate dalam melihat independensi dari seorang hakim dan pengadilan sebagai suatu lembaga. Shimon berpendapat bahwa ada tiga elemen mendasar yang dibutuhkan untuk membuat suatu peradilan menjadi independen, yaitu independensi individu sang hakim, independensi kolektif dari pengadilan sebagai suatu lembaga, dan independensi internal hakim dari sesama hakim lainnya atau dari atasan.⁵⁸

Independensi individual seorang hakim terbagi menjadi dua jenis, yaitu independensi substantif dan independensi personal.⁵⁹ Independensi substantif, bermakna bahwa dalam memutus suatu perkara atau menjalankan tugas lainnya, seorang hakim tidak dipengaruhi atau bahkan dikendalikan oleh otoritas lain selain dari hukum itu sendiri.⁶⁰ Sedangkan kebebasan personal, bermakna bahwa hakim memiliki kejelasan perihal pekerjaannya dan masa jabatannya. Selain itu, kebebasan personal juga berkaitan dengan kejelasan mulai dari penunjukannya sebagai hakim atas dasar prestasi yang baik dan berhenti atas dasar usia pensiun, serta jaminan atas keamanan dan hak remunerasi. Dalam mewujudkan kebebasan individu ini, juga harus dilakukan dengan menghindarkan sang hakim dari keterkaitan akan kebutuhan finansial dan bisnis dari sesuatu kelompok atau seseorang, yang berpotensi mempengaruhi sang hakim dalam menjalankan tugasnya. Sedangkan kebebasan kolektif pengadilan akan sangat ditentukan dengan keikutsertaannya dalam mengelola administrasi keuangan, termasuk mempersiapkan anggaran. Untuk kebebasan internal pada dasarnya adalah menjamin agar hakim terlepas dari tekanan dari sesama hakim atau dari atasannya dalam menjalankan tugasnya.⁶¹

Dari pendapat yang dikemukakan Shimon, dapat diketahui bahwa jaminan independensi tidak hanya ditentukan oleh faktor kelembagaan,

⁵⁸ Shimon Shetreet dan Jules Deschenes, *Judicial Independence: The Contemporary Debate* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publisher, 1985), hlm. 598

⁵⁹ *Ibid.*,

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

tetapi juga personal sang pemegang jabatan. Dalam konteks Jaksa, jaminan independensi tidak hanya diterapkan kepada kedudukan lembaga, tetapi justru lebih ditentukan oleh bagaimana hukum melindungi profesi Jaksa, baik secara personal maupun hubungan dalam menjalankan peran dan tanggung jawabnya.

Dengan demikian, hukum harus menjamin bahwa seorang Jaksa tidak dikendalikan oleh kekuasaan atau otoritas tertentu apapun. Untuk mewujudkan hal itu, seorang Jaksa harus mendapatkan kepastian akan pekerjaannya dan masa jabatannya. Selain itu, kejelasan juga dibutuhkan dalam hal proses rekrutmen, jenjang karir berdasarkan atas prestasi, proses pemberhentian atas dasar usia pensiun, jaminan atas keamanan, dan hak remunerasi. Hal lain yang tidak kalah penting adalah jaminan atas tidak adanya tekanan yang diberikan kepada setiap jaksa dari rekan kerja, terutama atasan, dalam menjalankan tanggung jawabnya.

C. Perbandingan Kedudukan Kejaksaan di Berbagai Negara

Kejaksaan RI merupakan lembaga yang berada dibawah kekuasaan eksekutif. Indonesia pada dasarnya bukanlah satu-satunya negara yang memasukan Kejaksaan dalam ranah eksekutif. Konsep Kejaksaan di Indonesia sama dengan apa yang digunakan oleh Belanda, yaitu mendudukan Kejaksaan berada dibawah kekuasaan eksekutif. Persamaan konsep itu tidak terlepas dari fakta sejarah, dimana ada adaptasi sistem hukum yang berlaku di Indonesia dari Belanda pada masa kolonial dahulu. Konsep Kejaksaan di Belanda pun pada dasarnya bersumber dari negara Perancis, yang konsepnya juga diadaptasi oleh Kejaksaan di negara Italia. Adapun negara lain yang juga memasukan kejaksaan dalam kekuasaan eksekutif adalah Jepang. Namun, apabila diperhatikan keempat negara tersebut tidak memiliki sistem pemerintahan yang sama dengan Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Lalu bagaimana dengan negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial.

Pada bagian berikutnya akan dilakukan identifikasi terhadap 20 (dua puluh) negara yang menggunakan sistem pemerintahan sejenis dengan Indonesia, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Perbandingan akan dilakukan terhadap konstitusi negara bersangkutan, sehingga dapat terlihat apakah negara-negara obyek penelitian mengatur kejaksaannya dalam konstitusi atau tidak. Pemilihan dua puluh negara itu dilakukan berdasarkan ketersediaan data, dan tidak menjadikan representasi berdasarkan letak geografis menjadi pertimbangan utama, mengingat ada kesulitan dalam menemukan negara Eropa yang menganut sistem pemerintahan presidensial murni, walaupun mengatur lembaga kejaksaan dalam konstitusinya.

Adapun ke-20 negara yang akan dijadikan obyek perbandingan adalah sebagai berikut :Afghanistan

1. Afganistan
2. Afrika Selatan
3. Amerika Serikat
4. Argentina
5. Bolivia
6. Brazil
7. Chili
8. Ekuador
9. Filipina
10. Kolombia
11. Kosta Rika
12. Kongo
13. Malawi
14. Meksiko
15. Mesir
16. Myanmar
17. Rwanda
18. Siprus

19. Uruguay

20. Venezuela

Dua puluh negara diatas dianalisa dengan melihat konstitusi negara masing-masing. Ada tiga hal yang diuji yaitu: apakah Kejaksaan diatur dalam konstitusi negara ?; bagaimana kedudukan Kejaksaan?; dan bagaimana mekanisme pemilihan jabatan Jaksa Agung. Dan berikut tabel hasil perbandingan yang dimaksud.

Tabel Perbandingan Pengaturan Kejaksaan

No	Nama Negara	Pengaturan dalam Konstitusi	Kedudukan Kejaksaan	Cara Pengangkatan
1	Afghanistan	Article 64 poin 11	Dibawah eksekutif, diluar kementerian	Oleh Presiden melalui dukungan parlemen
2	Afrika Selatan	Section 179	Dibawah eksekutif; diluar kementerian (National of Public Prosecutions)	Diangkat oleh Presiden
3	Amerika Serikat	Tidak	Dibawah eksekutif; dibawah Department of Justice	Diangkat oleh Presiden dengan konsultasi kepada Kongres
4	Argentina	Section IV, Article 120	Independen	n/a
5	Bolivia	Section II, Article 225-231	Dibawah eksekutif; dibawah The Public Ministry	Ditunjuk oleh Pluri-National Legislative Assembly (Art. 227)
6	Brazil	Section II, Article 84 poin XIV	Dibawah eksekutif; diluar kementerian	Diangkat Presiden, melalui persetujuan Senat Federal (Art 84)

7	Chili	Article 32, 85-91	Dibawah eksekutif; diluar kementerian	Diangkat Presiden berdasarkan daftar calon dari Supreme Court melalui persetujuan Senat) (Article 53 butir 9 jo. Art. 89)
8	Ekuador	Section 10	Dibawah yudisial	n/a
9	Filipina	Tidak	Dibawah eksekutif; dibawah Department of Justice	Diangkat oleh Presiden
10	Kolombia	Article 249	Dibawah yudisial	Dipilih oleh Supreme Court berdasarkan daftar yang diberikan oleh Presiden (Art 249)
11	Kosta Rika	Tidak	Dibawah yudisial; dibawah Mahkamah Agung	Dipilih oleh Mahkamah Agung
12	Kongo (Republik Demokratik)	Article 152	Dibawah yudisial	Presiden menunjuk atas dasar usul dari lembaga tertinggi di kekuasaan yudisial (Article 82)
13	Malawi	Article 98	Dibawah eksekutif; diluar dari kementerian	Diangkat oleh Presiden (Art. 98)
14	Meksiko	Article 102	Dibawah eksekutif (dibawah Public Ministry)	Diangkat oleh Presiden dengan ratifikasi dari Senat (Art. 89)
15	Mesir	Article 159, Article 189	Dibawah yudisial	Jaksa Agung dipilih oleh Supreme Judicial Council (Art. 189)

16	Myanmar	Article 237	Dibawah eksekutif; diluar Kementerian	Diangkat oleh Presiden dengan persetujuan Pyidaungsu Hluttaw (Art. 237)
17	Rwanda	Title V (Public Prosecution), Article 160-166	Di bawah eksekutif; dibawah Minister in charge of Justice	Diangkat oleh Presiden dengan persetujuan Senat
18	Siprus	Article 112	Dibawah eksekutif; diluar Kementerian	Presiden secara bersama-sama dengan Wakil Presiden mengangkat dua orang untuk menjadi Jaksa Agung dan Deputinya (Art. 112)
19	Uruguay	Article 168	Dibawah eksekutif; diluar Kementerian	Diangkat oleh Presiden (Art. 168 poin 13)
20	Venezuela	Article 236	Independen	Diangkat oleh Presiden dan disahkan oleh National Assembly (Art 236 poin 15 jo. Art. 187 poin 14

Dari data diatas,terlihat bahwa hampir semua negara, yaitu 17 (tujuh belas) dari 20 (dua puluh) negara, mengatur Kejaksaan dalam konstitusi negaranya. Tiga negara yang tidak mengatur Kejaksaan dalam konstitusinya adalah Amerika Serikat, Filipina, dan Kosta Rika. Pengaturan dalam konstitusinya pun beragam, ada yang fokus kepada penguatan kelembagaan, yang mencakup kedudukan dan kewenangan, serta prinsip-prinsip umum dalam menjalankannya, seperti pada negara Afrika Selatan. Ada pula yang mengatur Kejaksaan secara lebih lengkap, yaitu tidak hanya menyentuh aspek kelembagaan, tetapi juga perlindungan terhadap jabatan jaksa, seperti pada konstitusi negara Venezuela. Pengaturan Kejaksaan

pada konstitusi masing-masing negara pada dasarnya sangat berkaitan dengan upaya menjamin independensi jaksa, baik secara kelembagaan maupun personal.⁶²

Dalam hal kedudukan Kejaksaan, sebagaimana terlihat dalam diagram diatas, nampak bahwa 13 (tiga belas) dari 20 (dua puluh) negara memasukan Kejaksaan berada dibawah kekuasaan eksekutif dengan segala variasi di masing-masing negara. Dan negara lainnya terbagi menjadi dua kelompok, yaitu dua negara meletakan Kejaksaan sebagai lembaga independen, terlepas dari tiga kekuasaan negara; dan lima negara lainnya memasukan Kejaksaan dibawah kekuasaan yudisial.

Tiga belas negara yang meletakan Kejaksaan berada pada kekuasaan eksekutif pun tidak semua meletakannya dibawah kementerian tertentu, ada pula yang menjadikan Kejaksaan tetap menjadi lembaga yang terpisah dari kementerian, walaupun tetap bertanggungjawab pada presiden. Ada 8 (delapan) negara yang meletakan lembaga kejaksaan diluar kementerian, sedangkan lima negara lainnya meletakan dibawah kementerian. Dari data tersebut pula diketahui bahwa ada negara yang memasukan kejaksaan dibawah Kementerian Hukum atau Kehakiman (*Ministry of Justice*) seperti negara Filipina dan Amerika Serikat.⁶³ Ada pula yang menempatkan Kejaksaan diluar kementerian sehingga dikatakan berada pada *Public Ministry*, yang apabila diterjemahkan pengertiannya dapat dipersamakan dengan lembaga kejaksaan itu sendiri.

Pemahaman akan kedudukan kelembagaan Kejaksaan di berbagai negara tidak hanya dilihat dari pengaturan yang bersifat eksplisit, atau diatur secara tegas dalam konstitusi. Identifikasi kedudukan lembaga Kejaksaan juga dapat dilihat dari mekanisme pemilihan atau pengangkatan jabatan Jaksa Agung, yang berdampak kepada mekanisme pertanggungjawabannya. Dari 13 (tiga belas) negara yang meletakan Kejaksaan dalam kekuasaan

⁶² *Ibid.*, hlm 599

⁶³ Kedua negara ini juga tidak mengatur lembaga Kejaksaan pada konstitusi negara masing-masing.

eksekutif, 7 (tujuh) diantaranya mensyaratkan pelibatan lembaga legislatif dalam proses pemilihan Jaksa Agung oleh Presiden.⁶⁴ Sedangkan 5 (lima) negara lainnya memberikan kewenangan penuh kepada Presiden dalam memilih Jaksa Agung. Ada 1 (satu) negara yang memberikan kewenangan pemilihan Jaksa Agung kepada lembaga legislatifnya, yaitu Bolivia.

Pola pemilihan atau pengangkatan Jaksa Agung diatas menggambarkan tingkat independensi dari kejaksaan yang direfleksikan dari jabatan tertingginya. Mekanisme pemilihan atau pengangkatan dapat menunjukan seberapa terikat jabatan Jaksa Agung terhadap presiden sebagai penguasa dalam kekuasaan eksekutif. Semakin murni kewenangan yang dimiliki oleh Presiden, maka semakin kuat keterikatan Jaksa Agung kepada Presiden, karena hal itu juga berpengaruh kepada pola pertanggungjawaban. Pelibatan lembaga lain, seperti lembaga legislatif, dalam pemilihan Jaksa Agung bermakna ada mekanisme *check and balances* yang ingin dikembangkan. Hal itu dapat berpengaruh kepada lebih tingginya tingkat independensi dari Jaksa Agung dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

III. PENUTUP

Sejarah Indonesia sudah menunjukkan bahwa Kejaksaan mengalami dinamika yang cukup tinggi dalam hal kedudukan dan jaminan independensi secara kelembagaan dan personal seorang Jaksa. Kejaksaan kerap dijadikan alat politik oleh Presiden, dalam menjalankan kekuasaannya. Hal itu terjadi karena peran Kejaksaan yang berada dalam posisi strategis dalam sistem hukum pidana di Indonesia, sama halnya dengan hakim dan lembaga peradilan.

Empat konstitusi yang pernah berlaku dalam lima periode di Indonesia tidak ada yang mengatur secara tegas terkait dengan Kejaksaan. Namun

⁶⁴ Ada 1 negara, Amerika Serikat, yang pola pelibatannya hanya bersifat konsultasi, sedangkan 6 negara lainnya tegas menyebutkan perlu adanya persetujuan dari lembaga legislatif.

begitu, posisi Kejaksaan selalu dimasukan kepada lembaga atau badan yang terkait dengan upaya penegakan hukum, sehingga tidak tepat juga apabila dikatakan tidak diatur sama sekali. Dari pengaturan itu, kemudian dibentuk peraturan pelaksanaan, baik dalam bentuk UU maupun peraturan yang lebih teknis, seperti Keputusan Presiden. Ketidaktegasan pengaturan dalam konstitusi inilah yang menjadikan sifat pengaturan dari kedudukan Kejaksaan menjadi *open policy*, atau dapat ditentukan oleh para pembentuk UU atau aturan pelaksanaan lainnya. Hal itu, berdampak kepada seringnya Kejaksaan berpindah kedudukan, yaitu sempat berada dibawah Kementerian, sempat pula berada diluar Kementerian tetapi tetap berada didalam kekuasaan eksekutif, bahkan ada yang mengatakan sempat berada dibawah kekuasaan yudisial karena keberadaannya dilekatkan kepada pengadilan. Dengan demikian, kedudukan Kejaksaan sangat bergantung kepada suasana politik. Kondisi ini, sangat tidak menguntungkan dalam upaya membentuk Kejaksaan yang independen.

Shimon Shetreet dalam pendapatnya menyatakan bahwa jaminan akan independensi suatu lembaga harus dicantumkan dalam konstitusi. Dengan ketentuan dalam UU, maka pengaturannya dapat lebih mudah diubah dan cenderung terbawa arus politik. Oleh karena itu, pengaturan Kejaksaan RI dalam Konstitusi Indonesia patut untuk dipertimbangkan. Pertanyaan berikutnya apabila memang Kejaksaan RI akan diatur dalam Konstutsi adalah materi apa saja yang penting untuk diatur dalam Konstitusi tersebut. Sebelum menjawab pertanyaan itu, maka perlu dianalisa terlebih dahulu hal-hal yang akan berpengaruh, terutama perihal kedudukan Kejaksaan RI.

Kedudukan Kejaksaan RI dalam kekuasaan eksekutif tidak perlu dilakukan perubahan selama dimaknai berada diluar Kementerian seperti halnya saat ini. Kondisi itu disebabkan Kejaksaan RI yang memiliki dua peran sekaligus, yaitu tidak hanya sebagai penuntut umum, tetapi juga dapat bertindak atas nama pemerintah terutama dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Peran kedua inilah yang menjadikan kedudukan

Kejaksaan RI masih diperlukan berada di dalam ranah kekuasaan eksekutif.

Seperti apa yang dikemukakan oleh Shimon Shetreet maupun kritik yang dikemukakan oleh Goodnow, terlihat bahwa independensi dari suatu lembaga tidak semata-mata dilihat dari kedudukan. Oleh karena itu, yang perlu dilakukan saat ini adalah meminimalisir atau bahkan menghilangkan peluang untuk kekuasaan lain mampu mengintervensi Kejaksaan RI, termasuk oleh Presiden. Hal yang dapat dilakukan adalah dengan memberikan jaminan terhadap jaksa, terutama Jaksa Agung, secara hukum dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Jaminan yang paling krusial adalah terkait dengan pengangkatan Jaksa Agung yang seharusnya tidak hanya menjadi kewenangan dari Presiden sebagai kepala eksekutif. Harus ada *check and balances* yang dilakukan, yaitu dengan melibatkan DPR dalam pengangkatannya. Pertanyaan berikutnya, sejauh mana peran DPR dalam pengangkatan Jaksa Agung. DPR cukup untuk memberikan persetujuan akan calon tunggal Jaksa Agung yang diajukan oleh Presiden, karena secara kelembagaan kejaksaan tetap masih berada didalam kekuasaan eksekutif.

Berdasarkan analisa tersebut maka gagasan untuk mencantumkan pengaturan pengaturan mengenai Kejaksaan RI dalam konstitusi perlu direalisasikan. Adapun ketentuan yang ditambahkan adalah perihal jaminan independensi kepada Jaksa dan Jaksa Agung, yang terutama mengatur pengangkatan Jaksa Agung oleh Presiden dengan persetujuan DPR.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU DAN MAKALAH

- Asshiddiqie, Jimly. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*. Jakarta: Sinar Grafika. 2014.
- _____. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II. Jakarta: Sekretariat Jenderal MK RI. 2006.
- _____. *Konstitusi dan Konstitualisme*. <http://jimly.com/pemikiran>, 2013.
- Barendt, Eric. *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press. 1998.
- Brotosusilo, Agus. *International Trade Indicator 2003: Indonesia*. Jurnal Hukum Internasional. Jakarta: Universitas Indonesia. 2004.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 1998.
- Effendy, Marwan. *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. 2005.
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation. 1975.
- Goodnow, Frank J. *Politics and Administration*, America: Transaction Publisher, 2003.
- Gunawan, Ilham. *Peran Kejaksaan dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik*. Jakarta: Sinar Grafika. 1994.
- Hoessein, Bhenyamin. *Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI. 2011.
- Lev, Daniel S. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES. 1990.
- Mahendra, Yusril Ihza. “Kedudukan Kejaksan dan Posisi Jaksa Agung dalam Sistem Presidensial dibawah UUD 1945”, yang diunduh dari <http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukan-Kejaksaan-dan-posisi-jaksa-agung-dalam-sistem-presidensial-di-bawah-uud-1945-oleh-prof-dr-yusril-ihza-mahendra-pendahuluan-hampir-seluruh-negara-modern-di-du/>, pada

tanggal 30 Juli 2015, pukul 20.10 WIB.

Montesquieu, Charles Louis. *Complete Works. vol 1 The Spirits of Law*. Indiana: Liberty fund Inc. 2009.

Shetreet, Shimon dan Jules Deschenes. *Judicial Independence: The Contemporary Debate*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publisher. 1985.

Sjarif, Fitriani Ahlan. *Pengawasan Peraturan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan (Tinjauan Historis dan Perbandingan Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 tahun 2004)*. Tesis. Jakarta: Pascasarjana FHUI. 2005.

Soeprijadi (ed). *Kapita Selekta Undang-undang No. 5 Th 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia*. Jakarta: Pustaka Kartini. 1992.

Strong, C.F. *Modern Political Constitutions*. London: Sidgwick & Jackson Limited. 1958.

Suandra, I Wayan dkk. *Eksistensi Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan dan Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Kejaksaan Republik Indonesia. 2001

Suriyanti, *Independensi Kejaksaan di Indonesia serta Perbandingannya dengan Kejaksaan di Berbagai Negara*. Jakarta, Tesis Universitas Indonesia. 2004.

Wicaksana, Dio Ashar. *Kedudukan Kejaksaan RI dalam Sistem Hukum Tata Negara Indonesia. Fiat Justitia*. Vol. 1, No. 1. Maret 2013.

Undang-Undang Dasar 1945
Konstitusi Republik Indonesia Serikat
Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

UU Nomor 19 tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman dan Kejaksaan
UU tentang Susunan, Kekuasaan dan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia.

UU Nomor 1 tahun 1951 tentang Tindakan-Tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil
UU Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia
UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana
UU Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan

Republik Indonesia

UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1945 tentang Badan-Badan dan
Peraturan Pemerintah Dulu

Reposisi Kedudukan Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Upaya Akselerasi Untuk Mewujudkan Independensi Kekuasaan Penuntutan)

Jazau Elvi Hasani dan Fachrizal Afandi

Akademisi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang

Abstrak

Secara normatif dan teoritis, Kejaksaan memiliki kedudukan yang sangat dominan dalam sistem peradilan pidana. Sebagai penyanggah asas *dominus litis*, pengendali proses perkara pidana sekaligus sebagai *executive ambtenaar*, pelaksana penetapan dan keputusan pengadilan dalam perkara pidana, posisinya dipandang strategis dan harus diberikan posisi khusus dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Setelah tahun 1961 ketika Kejaksaan tidak lagi menjadi bagian dari kekuasaan yudikatif dan menjadi bagian dari kekuasaan eksekutif, posisi Kejaksaan menjadi lemah karena adanya intervensi politik terhadap kewenangan penuntutan. Tulisan ini akan membahas (tiga) hal, yaitu : reposisi kedudukan Kejaksaan dalam sistem penegakan hukum, pengaturan mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung, dan independensi para Jaksa sebagai penuntut umum.

Kata Kunci : Kejaksaan, Reposisi, Independensi, Jaksa, Sistem Peradilan Pidana Terpadu.

Abstract

The position of the Indonesia Prosecution Service (IPS) is pivotal in the Indonesian Criminal Justice System. The IPS is the master of pre-trial proceedings (dominus litis) and the executive ambtenaar who enforces and also being executor criminal court decisions. However, after 1961 when the IPS was not part of the Judiciary and became a department under presidential authority, the position of the IPS has been weakened because of some interventions from political interests. This paper will discuss three issues concerning the IPS position in Indonesia; First, the repositioning of the IPS in Indonesia Integrated criminal justice system. Second, the appointment and dismissal mechanism of the Attorney General and the last issue is about the independence of public prosecutor in the Indonesian criminal justice system.

Keyword : The IPS, Repositioning, Independence, The Public Prosecutor, the Integrated Criminal Justice System

I. PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Norma ini bermakna bahwa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia NKRI), hukum merupakan urat nadi seluruh aspek kehidupan. Hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.¹ Oleh karena itu, segala tindakan yang dilakukan oleh alat-alat negara termasuk Kejaksaan ditujukan untuk menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat dan hukum negara.

Salah satu ciri negara hukum adalah adanya pemisahan kekuasaan negara (*separation of powers*) yang diatur dalam konstitusi. Pemisahan dan pembagian kekuasaan bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan dalam satu tangan dan untuk menciptakan suatu keseimbangan kekuasaan yang menjamin agar fungsi-fungsi itu dijalankan secara optimal, dan sekaligus mencegah kekuasaan esekutif mengambil ahli fungsi-fungsi kekuasaan lain.²

Peranan jaksa sejak pertengahan abad terus menguat. Di Amerika Serikat, Jaksa dijuluki sebagai “setengah hakim” (*semi-judge*), di Eropa awal abad ke-21 ini, Jaksa sudah menjalankan fungsi hakim penuh, dan di Jerman terdapat ungkapan “hakim didepan hakim” (*ein richter vor den richter*). Hal itu terjadi karena secara *de facto* maupun *de jure*, jaksa menjalankan fungsi hakim dalam wujud adjudikasi jaksa (*prosecutorial adjudication*).³

¹ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hal 1.

² Franz Magnis Suseno, *Etika Politik (Pinsip-prinsip moral dasar kenegaraan modern)*, Cet. 7. PT Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 301.

³ Andi hamzah dan RM Surachman, *Pre-Trial Justice and discretionary Justice*

Sementara, jaksa dalam sistem peradilan pidana Indonesia terorganisir dalam lembaga negara yang dinamakan “Kejaksaan Republik Indonesia” (selanjutnya disebut Kejaksaan). Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung, yaitu pejabat tinggi hukum dan bertindak sebagai pengawal kepentingan publik,⁴ pengendali kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan kewenangan Kejaksaan. Kewenangan Jaksa Agung dilaksanakan dengan prinsip Kejaksaan sebagai “sebuah kesatuan dan tidak terpisah-pisahkan”.⁵ Sehingga, Jaksa Agung mengendalikan kebijakan penegakan hukum secara sentralistik terhadap seluruh Jaksa di seluruh wilayah hukum Republik Indonesia.

Selain tugas dan kewenangan Jaksa sebagai penuntut umum, Jaksa juga berperan dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum. Selain itu, Jaksa dengan surat kuasa khusus, dapat bertindak baik di luar maupun di dalam pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah dalam perkara perdata dan tata usaha negara.⁶ Kejaksaan juga berperan sebagai penyidik dalam berberapa tindak pidana khusus sebagai mana yang di atur didalam undang-undang.⁷

Metode Analisa

Meskipun fokus tulisan ini adalah perihal reposisi Kejaksaan dalam system peradilan pidana, namun tulisan ini akan mencoba mendekati isu Kejaksaan melalui analisis sistemik. Analisis sistemik akan membantu

dalam KUHAP Berbagai Negara” Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hal IX

⁴ Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi*, Kerjasama Yayasan obor dan Transparansi Internasional Indonesia *Law Officers of The Crown*, Sweet and Mixel, London , 2003, hlm 137

⁵ Pasal 2 ayat 3 Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang *Kejaksaan Republik Indonesia*

⁶ Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang *Kejaksaan Republik Indonesia*

⁷ Undang-Undang tentang Perlindungan Hak Azazi Manusia, UU Tindak Pidana Ekonomi dan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan kewenangan Jaksa sebagai penyidik

dalam mengevaluasi manfaat dari usulan reformasi dan konsekuensi dari reformasi yang telah diadopsi. Reformasi dari salah satu unsur peradilan pidana, akan mengakibatkan pula perubahan pada bagian lain dari system.

Analisis sistem juga mengungkapkan kebijakan umum dan prinsip-prinsip yang berlaku pada tingkat atau tahapan proses yang sangat berbeda. Sebagai contoh, meskipun masalah hukuman, hukum pidana, dan hukum acara pidana biasanya dianalisis secara terpisah, analisis sistem berguna untuk mengenali nilai-nilai bersama yang mendasari aturan hukum, hukum pidana dan hukum acara pidana yang diterapkan. Analisis sistem juga mengungkapkan kebijakan umum dan prinsip-prinsip yang berlaku pada tingkat atau tahapan proses yang sangat berbeda.⁸

Konsep Kejaksaan dan Penuntutan Pidana

Kejaksaan yang menjalankan fungsi penuntutan dalam Bahasa Inggris, disebut sebagai “*Prosecution Service*”. *Prosecution* berasal dari Bahasa Latin, yaitu *prosecutes* yang terdiri dari imbuhan *pro* (sebelum) pada kata *sequi* (mengikuti) dalam arti “proses perkara dari awal hingga selesai”. *Prosequi* berarti “menuntut”. Dengan demikian, *prosecutor* (Jaksa) adalah “pejabat publik yang berwenang melakukan proses perkara dari awal hingga selesai melalui tahap dakwaan”.⁹

Di era IR 1848, “djaksa” berada dibawah seorang magistraat, yaitu Residen. Penuntut umum untuk golongan Bumi Putera, bergabung ke dalam korsa (*corps*) *Binnenlands Bestuur* (BB) atau “*pangreh praja*” (sekarang PNS Kementrian Dalam Negeri). Dan di era HIR 1941, “djaksa” barulah berstatus sebagai *magistrate*. Akhirnya, dalam KUHAP 1981 ditemukan istilah “jaksa” dan istilah “penuntut umum”, tapi dalam

⁸ Mohammad Kemal Dermawan dan Moh. Irvan Oli’I, *Sosiologi Peradilan Pidana*, Fak Ilmu Sosial dan ilmu politik UI dan Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 16.

⁹ Andi hamzah dan RM Surachman, Op.Cit

keseharian dikenal sebagai JPU (Jaksa penuntut umum).¹⁰

Pasal 1 angka 7 KUHAP 1981 mendefinisikan penuntutan sebagai... "tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan yang berwenang dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan". Pengertian penuntutan tersebut, dalam Bahasa Inggris disebut sebagai *committal*. Tindakan penyerahan perkara (*committal*) adalah sebagian dari penuntutan (*prosecution*). Dalam tradisi negara-negara bersistem *common law* dan *anglo-american law*, penuntutan bermula sejak pengumpulan alat bukti dan berakhir, hingga terdakwa dihadapkan kepada hakim. Yaitu, sejak polisi melakukan pengumpulan alat bukti, penuntutan berjalan, hingga perkara diakhiri oleh yang berhak mengakhiri perkara, yaitu penuntut umum atau hingga penyerahan perkara ke pengadilan. Singkatnya, hanya Jaksa, yang berwenang menyelesaikan perkara. Prosedur demikian berlaku misalnya di Singapura dan di Malaysia.¹¹

Posisi Kejaksaan RI dan Intervensi kekuasaan.

Sejarah mencatat, sejak menjadi bagian dari pemerintah di bawah kekuasaan Presiden, Kejaksaan tak jarang mendapatkan berbagai bentuk intervensi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Menurut Marwan Effendy, hal ini dikarenakan kedudukan Kejaksaan tidak mempunyai kemandirian dalam bidang penuntutan dan penegakan hukum. Karena disamping UU menyatakan Kejaksaan adalah lembaga Pemerintah, juga merupakan komponen dari kekuasaan kementerian Politik dan Keamanan.¹²

Di masa Orde Lama, Presiden Soekarno memberhentikan Jaksa Agung Soeprapto pada tanggal 1 April 1959 dan Mr. Goenawan pada tahun 1962 tanpa alasan jelas. Masyarakat menduga pemberhentian kedua Jaksa Agung

¹⁰ Ibid,

¹¹ *Ibid*, hal 191.

¹² Marwan effendy, op.cit., hlm. 158.

tersebut terkait dengan diusutnya menteri di dalam Kabinet Dwikora, yang diduga melakukan tindak pidana korupsi. Pada masa Orde Baru, terjadi 6 (enam) kali pergantian jaksa agung. Dari keenam jaksa tersebut A. Soedjono C. Atmonegoro hanya menjabat selama 3 (tiga) bulan. Pencopotannya oleh Presiden Habibie, disinyalir karena ia tidak sejalan dengan presiden. Jaksa Agung A Soedjono, berkeinginan Kejaksaan pada saat itu melakukan penyidikan dugaan korupsi yang dilakukan mantan Presiden Soeharto. Di era reformasi, beberapa perkara yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi dan perkara lainnya yang disinyalir oleh masyarakat bernuansa politis belum ditangani dengan serius oleh Kejaksaan.

Selain itu, nampak gamblang intervensi terkait penuntutan pidana yang dilakukan pada lawan-lawan politik penguasa. Seperti penuntutan terhadap H.R. Dharsono, A.M. Fatwa dan Sri Bintang Pamungkas yang didakwa melakukan perbuatan subversi karena pernyataan atau kata-katanya, yang tidak sesuai dengan kepentingan pemerintah. Penjatuhan pidana kepada pihak Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang mempertahankan kantornya dalam peristiwa 27 Juli 1996, sedangkan pihak penyerbu tidak dituntut. Kasus-kasus tersebut adalah contoh konkret adanya intervensi politis dalam proses penegakan hukum.¹³

Lemahnya peranan Kejaksaan juga dikeluhkan oleh Marzuki Darusman pada saat menjadi Jaksa Agung. Marzuki mengusulkan agar Kejaksaan sepenuhnya terpisah dari lembaga eksekutif, agar dapat mandiri dan tidak diintervensi pihak lain. Hal ini dimaksudkan untuk mengatasi kelambanan dalam memberantas Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN) dan menyeret para koruptor ke pengadilan.¹⁴

Menyadari dalam sejarah penegakan hukum ketatanegaraan republik Indonesia keberadaan Kejaksaan sebagai bagian dari kekuasaan

¹³ Andi Hamzah, Makalah : *Kemandirian dan Kemerdekaan kekuasaan Kehakiman*, Diakses dari <http://www.lfip.org/english/pdf/baliseminar/Kemandirian%20Hakim>, 2003, pada 1 Mei 2015 Pkl.18.05 WIB.

¹⁴ Marwan effendy, op.cit., hlm. 158.

pemerintah, sering mendapat tekanan dari penguasa, maka untuk meminimalisir upaya politisasi terhadap kejaksaan, jaksa sebagai pejabat penegak hukum harus diberikan independensi dalam sistem penegakan hukum pidana.

II. PEMBAHASAN

A. Reposisi Kedudukan Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, menurut Pasal 24 ayat 1 UUD 1945, ditegaskan bahwa “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman”. Selanjutnya, yang dimaksud badan-badan lain, dipertegas dalam Pasal 41 Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, bahwa badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman meliputi Kepolisian Negara RI, Kejaksaan RI, dan badan-badan lain yang diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya, Pasal 2 UU Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kejaksaan) menyatakan bahwa :

- 1) Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.
- 2) Kekuasaan negara yang dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara merdeka.
- 3) Kejaksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah satu dan tidak terpisahkan.

Menurut Marwan, pasal tersebut mengandung ketidakpastian konstitusional yang mengakibatkan tidak jelasnya kedudukan Kejaksaan sebagai yudikatif yaitu sebagai badan yang termasuk kedalam kekuasaan

kehakiman ataukah sebagai kekuasaan pemerintahan yang berada sebagai subordinat dari kekuasaan presiden.¹⁵

Di dalam undang-undang dasar kita, seharusnya ada pengaturan keberadaan Kejaksaan, seperti halnya Kepolisian RI dan badan peradilan. Namun kenyataannya, perihal kedudukan dan fungsi Kejaksaan hanya secara tersirat (implisit) diatur dalam pembukaan UUD 1945 Alinea IV, dalam pasal 24 ayat 3, dan dalam Pasal II Aturan Peralihan.¹⁶ Kejaksaan harus memiliki pengaturan mengenai siapa yang memilih, mengangkat, menetapkan, mengesahkannya, bagaimana prosedur/mekanisme pemilihan, pengangkatan, masa jabatan, penetapan, pengesahannya, dan pertanggungjawaban atas tugas dan kewajibannya. Pertimbangan ini menunjukkan bahwa Kejaksaan adalah bagian Integral dari sistem ketatanegaraan (sistem hukum), sebagai aparatur yang mempunyai tugas dan tanggung jawab di bidang penegakan hukum Indonesia.

Apabila kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan dikaitkan dengan kewenangan Kejaksaan melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka, disini terdapat kontradiksi dalam pengaturannya (*Dual Obligation*). Dikatakan demikian, adalah mustahil Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan lainnya, karena kedudukan Kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif. Kesimpulan ini, diperkuat lagi dengan kedudukan Jaksa Agung, sebagai pemimpin, dan penanggung jawab tertinggi Kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, dan wewenang Kejaksaan, dan juga pimpinan dan penanggungjawab tertinggi dalam bidang penuntutan, sebagai Pejabat Negara yang diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggung jawab kepada Presiden.¹⁷

¹⁵ Marwan Effendy, hlm.104.

¹⁶ Marwan Effendy, op.cit hlm.104.

¹⁷ Lihat Pasal 18 ayat 1 dan Penjelasannya, dan Pasal 19 ayat 1 dan 2 UU No. 16 Tahun 2004. Lihat juga Pasal 18 ayat 1 dan Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1991. Kemudian lihat juga Pasal 5 ayat 2 huruf a dan Pasal 7 ayat 1 UU No. 15 Tahun 1961

Selanjutnya, untuk menjamin independensi Kejaksaan dalam melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka, penjelasan Pasal 2 ayat 2 UU Kejaksaan menjelaskan bahwa “Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya”.

Andi Hamzah, ahli hukum pidana, menyarankan agar undang-undang yang menempatkan Kejaksaan sebagai alat pemerintah harus diganti dengan undang-undang baru. Menurutnya, Kejaksaan harus menjadi bagian Mahkamah Agung (MA) sebagai kekuasaan kehakiman yang independen, tidak dicampuri oleh kekuasaan eksekutif.¹⁸

Reposisi kedudukan Kejaksaan dalam ketatanegaraan republik Indonesia, dapat digambarkan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- Kedudukan Kejaksaan sebagai bagian dari pemerintahan direposisi ke dalam kekuasaan kehakiman;
- Selanjutnya Kejaksaan menjadi “badan negara”, dan ditegaskan secara eksplisit dalam UUD 1945, dan terpisah dari lembaga eksekutif.
- Peninjauan ulang mengenai definisi kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945 tentang kedudukan kejaksaan yang bersatu dengan kekuasaan kehakiman

Gambaran tersebut dapat dilakukan dengan melakukan amandemen terhadap Undang-Undang dasar 1945.

Gambaran mengenai langkah-langkah reposisi Kejaksaan diatas, selaras dengan pendapat Marwan Effendy. Menurut Marwan, agar institusi Kejaksaan lebih “*mumpuni*” (*onafhankelijk*) dalam penegakan hukum dan tidak terkesan sebagai alat penguasa, maka kedudukan Kejaksaan harus dikembalikan sebagai alat negara penegak hukum dan lepas dari

¹⁸ Andi Hamzah, “Posisi Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, (makalah diajukan pada seminar menyambut hari bakti adiyaksa, Jakarta 20 Juli 2000), hal. 5-6.

komponen Polkam dalam kabinet. Mereposisi institusi Kejaksaan RI antara lain dilakukan melalui amandemen terhadap undang-undang yang ada atau menggantikannya dengan undang-undang baru.¹⁹

Dengan memperhatikan tata urutan peraturan perundang-undangan, Menurut Indriyanto Seno Adji, Kejaksaan diberi legalitas hanya sebatas melalui Undang-Undang adalah tidak tepat, mengingat sebagai kelembagaan yang bertanggung jawab di bidang penuntutan tertinggi, Kejaksaan adalah lembaga yang memerlukan proteksi konstitusi demi menjaga integritas dan independensinya.²⁰ Indriyanto, lebih lanjut membandingkannya dengan komponen lain sistem peradilan pidana yang memiliki legalitas konstitusional seperti Kepolisian, MA, dan Komisi Yudisial (KY). Eksistensi konstitusional POLRI diatur pada Perubahan II UUD 1945 Bab XII Pasal 30 Ayat 4, MA pada perubahan III UUD 1945 BAB IX Pasal 24 Ayat 1 dan Ayat 2. Perubahan III Pasal 24 UUD 1945, haruslah dimaknai bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan dalam kaitan pelaksanaan sistem peradilan pidana. Sistem peradilan pidana inilah yang menjadi fondasi penegakan hukum negara yang bercirikan hukum. Pesan yang lebih mengemuka adalah dianggap perlunya eksistensi kejaksaan dikukuhkan melalui konstitusi.²¹ Hal sama disampaikan oleh Harkristuti Harkrisnowo, yang berpendapat bahwa Kejaksaan sebagai alat penegak hukum harus dirumuskan kembali dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan undang-undang organiknya demi independensi Kejaksaan²²

¹⁹ Marwan Effendy, op.cit hlm. 159

²⁰ Prof. dr. Indriyanto Seno Adji S.H MH., *Humanisme dan pembaruan penegakan hukum*, Kompas, 2009, hlm. 46

²¹ *Ibid*

²² Harkristuti Harkrisnowo, "Kejaksaan Agung dalam Tatahan Kelembagaan: Beberapa catatan Awal", (makalah disampaikan pada Seminar Hukum dalam Konteks Perubahan ke Dua UUD 1945 yang diselenggarakan oleh MPR dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta 24-26 Maret 2000), hal.7

Dari pendapat-pendapat tersebut diatas, para ahli hukum menilai bahwa kemandirian dan independensi institusi Kejaksaan sangat diperlukan dan harus direposisi sesuai dengan fungsinya agar lepas dari pengaruh eksekutif. Apalagi fungsi Kejaksaan bukan hanya dibidang pidana, melainkan juga di bidang perdata dan tata usaha negara serta berbagai penugasan dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum.

Reposisi Kejaksaan kedalam kekuasaan kehakiman sesuai dengan konsep *separation of power*. Kekuasaan kehakiman yang diterjemahkan secara ekstrem melalui konsep *separation of power*, bukan lagi semata-mata pada kekuasaan peradilan tertinggi (MA), tetapi lebih kepada lembaga-lembaga pendukung penegakan hukum dari sistem peradilan pidana, termasuk Kejaksaan sebagai penuntut tertinggi yang dipimpin oleh seorang jaksa agung. Menurut Barda Nawawi Arief, Ahli Hukum Pidana Undip, kekuasaan kehakiman di bidang hukum pidana mencakup seluruh kewenangan dalam menegakkan hukum pidana, yaitu kekuasaan penyidikan, kekuasaan penuntutan, kekuasaan mengadili dan kekuasaan pelaksanaan putusan/pidana. Maka kekuasaan kehakiman dapat diartikan tidak hanya dalam lingkup kekuasaan dalam mengadili, akan tetapi sebagai kekuasaan penegakan hukum yang bersatu padu dengan lembaga lain. Sehingga, kekuasaan kehakiman ini berdasar pada “*integrated criminal justice system*” yaitu sistem peradilan pidana terpadu. Apabila tidak terpadunya salah satu lembaga dalam suatu sistem, akan mengakibatkan tidak optimalnya kinerja sistem itu dalam proses penegakan hukum di Indonesia. Hal ini ditandai oleh munculnya intervensi dari pemerintah.²³

B. Mekanisme Pengangkatan dan Pemberhentian Jaksa Agung RI

Tidak dapat dipungkiri, bahwa proses pemilihan dan pengangkatan pimpinan lembaga yudisial merupakan salah satu indikator yang penting untuk menciptakan independensi. Jaksa Agung sebagai pimpinan dalam lembaga yudisial berperan penting dalam menciptakan independensi

²³ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penggulangan Kejahatan*, Prenanda Media Grup, Jakarta, 2008, hlm 33

lembaga Kejaksaan.

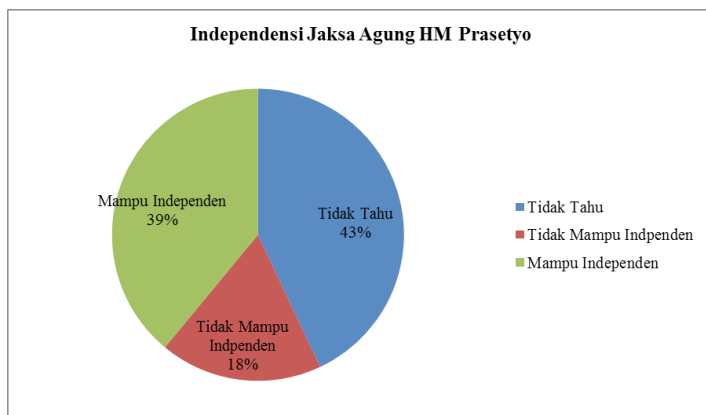
Dalam proses pemilihannya jaksa agung diharapkan akan terpilih jaksa yang terbukti dapat independen dalam menjalankan tugasnya. Proses pengangkatan dan pemberhentian jaksa seyogyanya masuk dalam indikator *selection and appointment process*, yang diakui secara internasional. Di dalam *International Bar Association Of Judicial Independence* dalam bab *Judges and Executive* pada pasal 5 point tegas dinyatakan: “*The Executive shall not have control over judicial functions*”. Eksekutif tidak boleh memiliki kontrol terhadap fungsi peradilan dan telah diakui sebagai sebuah prinsip hukum internasional. Sehingga, eksekutif tidak boleh berperan dalam menentukan pengangkatan dan pemberhentian jaksa agung. Intervensi eksekutif akan berimplikasi atau berimbas terhadap independensi atau kemerdekaan fungsi lembaga peradilan dalam menegakkan hukum dan keadilan.

Pasal 19 UU Kejaksaan menyatakan bahwa Jaksa Agung adalah “pejabat negara, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”. Presiden berwenang mengangkat Jaksa Agung karena hak prerogatifnya sebagai penyelenggara pemerintahan. Namun, dengan kedudukan Jaksa Agung yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, maka Jaksa Agung menjadi tidaklah Independen. Hal ini memberi peluang yang bermuatan politis didalamnya. Secara politik, Jaksa Agung adalah menteri. Dalam sistem presidensial, menteri adalah pembantu Presiden dan bertanggung jawab penuh terhadap Presiden. Hal ini mengakibatkan Presiden sewaktu-waktu dengan kekuasaan yang dimilikinya dapat mengendalikan kekuasaan penuntutan pidana. Tidak hanya Jaksa Agung, bahkan seluruh Jaksa yang ada di Indonesia. Mengingat Jaksa adalah satu kesatuan untuk melakukan proses bertanggung jawab penuntutan tindak pidana.

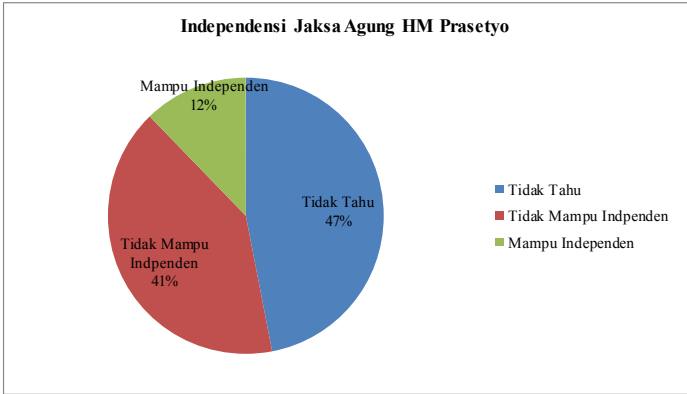
Pengangkatan Jaksa Agung yang berasal dari kalangan Partai Politik (Parpol) juga menuai kontroversi. Sebelum terpilihnya HM Prasetyo sebagai Jaksa Agung, Komisi III DPR menyarankan agar Jaksa Agung bukan

berasal dari kalangan partai politik untuk mengecilkan peluang intervensi terhadap lembaga kejaksaan ataupun digunakan untuk kepentingan politik. Wakil Komisi III DPR RI, Benny K. Harman menegaskan, sebaiknya calon jaksa agung berasal dari internal kejaksaan dan bukan dari partai politik.

Pendapat kalangan anggota DPR ini sesuai dengan pendapat masyarakat yang dilakukan melalui survey. Berdasarkan survei *Approval Rating* Pemerintahan Jokowi-JK oleh Cyrus Network, masyarakat masyarakat meragukan independensi Jaksa karena dilatarbelakangi oleh suatu faktor. Salah satu yang disurvei adalah independensi Jaksa Agung. Para responden, diberikan disurvei, sebelum mengetahui Jaksa Agung HM Prasetyo sebagai kader dan politikus partai politik, dan sesudah mengetahuinya. Hasilnya dapat kita lihat dalam diagram berikut :



Gambar 1. Survei Sebelum Mengetahui Jaksa H.M Prasetyo Kader dan Politikus Partai Politik



Gambar 2. Survei Sesudah Mengetahui Jaksa Agung H.M Prasetyo Kader dan Politikus Partai Politik

Dari data tersebut, dapat disimpulkan bahwa sebelum masyarakat mengetahui latar belakang Jaksa Agung H.M Prasetyo sebagai kader dan Politikus Partai, terdapat 40% responden yang berpendapat bahwa beliau mampu independen, 46% responden mengatakan tidak tahu, dan 12,% mengatakan tidak mampu. Namun, setelah masyarakat diberitahu latar belakang Jaksa Agung H.M Prasetyo sebagai kader dan Politikus Partai Nasdem, terjadi perubahan. Yaitu 38,3% persen menyatakan Jaksa Agung HM Prasetyo mampu independen,18,3 % menyatakan tidak akan mampu, dan yang menjawab tidak tahu 4 3,5 persen.²⁴ Ini berarti terdapat penurunan sekitar 2,5% rensponden yang percaya keindependenan Jaksa Agung.

Kedudukan jaksa agung sebagai kader atau politisi partai politik, bukan berarti akan mempengaruhi jaksa dalam menjalankan tugasnya. Jaksa yang memiliki latar belakang Partai Politik bukan berarti independensinya akan terganggu. Namun, kini masyarakat menilai bahwa jaksa agung jika terlibat sebagai politikus, maka akan terganggu independensinya. Jaksa

²⁴ M Akbar Wijaya, Survei: Masyarakat Ragukan Independensi Jaksa Agung, Republika Online.<http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/14/12/21/ngxoxs-survei-masyarakat-ragukan-independensi-jaksa-agung>, diakses pada 29 april 2015, Pkl. 17.05 WIB.

yang memiliki latar belakang politik ataupun tidak memilikinya, tetap diharapkan akan menjaga independensinya sebagai menjadi seorang pejabat negara penegak hukum.

Pemilihan calon jaksa agung selain harus memiliki pengetahuan dan pengalaman mengenai seluk beluk lembaga kejaksaan, namun juga harus memiliki *track record* yang baik. Selain itu, bagi calon yang berasal dari partai politik harus melepaskan ikatan dan keterkaitan partai.

Sesungguhnya proses pengangkatan Jaksa Agung yang hanya melibatkan Presiden saja telah mengurangi makna penting Jaksa sebagai pihak yang mewakili kepentingan umum dalam proses penegakan hukum. Jaksa Agung adalah pejabat negara yang mewakili kepentingan umum. Jaksa sebagai perwakilan masyarakat umum dalam penuntutan akan menuntut pelanggar untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya baik pelanggar dari pihak pemerintah maupun masyarakat. Disini berarti kepentingan umum dapat berarti dua, yaitu kepentingan penuntutan untuk kasus pidana baik yang dilakukan oleh masyarakat umum maupun oleh pidana yang menyangkut pemerintah.

Pola pemilihan Jaksa Agung, dapat mengadopsi proses pemilihan Komisioner KPK, dengan melalui pembentukan panitia seleksi dari unsur profesional. Hal ini bisa meminimalisir kepentingan politik dalam proses penunjukan Jaksa Agung seperti selama ini terjadi. Panitia Seleksi yang akan melakukan penyaringan calon baik dari internal maupun eksternal kejaksaan.

Selain permasalahan pengangkatan Jaksa Agung, terdapat pula permasalahan dalam proses pemberhentian Jaksa Agung. Dalam Pasal 22 ayat (1) UU Kejaksaan, dinyatakan : Jaksa Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena: meninggal dunia; permintaan sendiri; sakit jasmani atau rohani terus-menerus; berakhir masa jabatannya; tidak lagi memenuhi salah satu syarat larangan rangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 UU Kejaksaan

Point 5 pasal 22 ayat (1) UU Kejaksaan menyatakan bahwa Jaksa Agung berhenti apabila masa jabatannya berakhir. Namun, dalam penjelasan pasal tersebut tidak ada penjelasan secara tegas dan rinci tentang periode masa jabatan Jaksa Agung. Ini berarti ada kekosongan hukum masa jabatan Jaksa Agung. Dengan kekosongan hukum itu, maka Jaksa Agung dapat diberhentikan kapan pun tergantung pada kemauan Pemerintah. Apabila jaksa tidak mengikuti kemauan politik presiden, maka ia dapat diberhentikan tergantung kemauan presiden. Tapi, apabila Jaksa Agung mengikuti kemauan politik presiden, maka akan seterusnya menjabat. Dengan demikian, masa jabatan Jaksa Agung yang belum diatur secara tegas dan jelas, dapat memberi peluang untuk penyalagunaan kekuasaan.

Dari permasalahan lembaga kejaksaan tersebut, maka dilakukan perubahan dalam diri lembaga Kejaksaan. Yaitu : Pertama, proses pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung sebaiknya dilakukan oleh MA bersama DPR, atas usulan Presiden. Hal ini sesuai dengan “*check and balances system*” asas negara hukum. Adapun peran DPR sebagai prinsip “*fit and proper test*” yaitu rakyat sebagai penentu dalam proses pemilihan dan pemberhentian Jaksa Agung. Diharapkan dengan proses ini, DPR akan mewakili hak-hak rakyat dalam pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung, serta jauh dari unsur muatan politis pemerintah. DPR sebagai penjelmaan kepentingan rakyat, memilih pejabat penuntut umum yang mewakili rakyat dalam proses peradilan. Dengan demikian, proses pengangkatan dan pemberhentian jaksa agung dilakukan dengan melibatkan Presiden, MA dan DPR. Maka kemudian konsekuensinya lembaga Kejaksaan bertanggung jawab kepada publik secara transparan, dan lembaga ini harus melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara bebas dan lepas dari kekuasaan pemerintahan maupun kekuasaan lainnya.

Kedua, kedudukan Jaksa Agung diangkat sebagai pejabat negara penegak hukum yang berkedudukan dalam kekuasaan kehakiman. Jaksa Agung tidak diangkat sebagai pejabat negara setingkat menteri dan

sebagai pembantu presiden. Hal ini sesuai prinsip “*integrated criminal justice system*” bahwa antar lembaga kekuasaan peradilan lain akan saling mempengaruhi. Jaksa seharusnya diangkat menjadi Pejabat Negara, tanpa diangkat sebagai pejabat setingkat menteri, dan sebagai pembantu presiden. Jika Jaksa sebagai pembantu presiden, akan membuka peluang intervensi oleh presiden. Dengan menyadari Kejaksaan sebagai bagian integral dari kekuasaan kehakiman, maka tidak boleh terkena intervensi dari pihak manapun, termasuk lembaga pemerintahan.

Ketiga, keharusan untuk mengatur secara rinci dan tegas mengenai masa jabatan Jaksa Agung. Selama ini, pengangkatan Jaksa Agung bersama kabinet merupakan bagian yang bersatu padu menjadi satu, namun harus ditentukan dengan peraturan perundang-undangan secara tegas mengenai periode masa jabatan Jaksa Agung.

C. Independensi Jaksa sebagai Penuntut Umum dalam Sistem Peradilan Pidana

Peranan kejaksaan pasca diberlakukannya KUHAP mengalami perluasan dan penyempitan. Kualitas Pejabat Kejaksaan menurut pasal 1 Ayat (6) KUHAP, dipisahkan menjadi

- (a) Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (b) Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

Pemisahan kualitas pejabat kejaksaan tersebut mengandung konsekuensi bahwa seorang jaksa bisa menjadi penuntut umum dan melaksanakan keputusan pengadilan, sedangkan penuntut umum melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim akan tetapi tidak bisa menjalankan tugas melaksanakan putusan hakim.²⁵

²⁵ Bambang Poernomo, *Orientasi Hukum Acara Pidana Indonesia*, Amarta Buku Yogyakarta, Yogyakarta, Thn 1988. Hal. 28,

Di lain pihak, peranan Jaksa dalam KUHAP juga harus mempertanggungjawabkan seluruh bagian tugas penuntutan yang meliputi ²⁶:

1. Melakukan penuntutan, menurut peraturan pasal 14 (g), 137-144 KUHAP;
2. Menghentikan penuntutan, karena tidak cukup bukti atau bukan merupakan perbuatan pidana, yang dituangkan dalam surat keputusan, terkecuali ada alasan baru untuk menuntut kembali terhadap tersangka yang bersangkutan, menurut peraturan pasal 140 KUHAP.
3. Menutup perkara demi kepentingan hukum, menurut peraturan dalam pasal 14 (h), 140 KUHAP;
4. Menyampingkan perkara berdasarkan kepentingan umum, yang dilaksanakan khusus oleh Jaksa Agung

Dengan dasar doktrin *een en ondelbaar*, Jaksa adalah satu dan tidak dapat dipisahkan, dibuatlah prosedur penuntutan yang sentralistik. Secara konkrit, imbas dari sentralistik penuntutan ini mewajibkan setiap Jaksa Penuntut Umum mengajukan Rencana Tuntutan (Rentut) kepada atasannya. Jika diibaratkan, mahkota hakim adalah putusan, maka mahkota Jaksa adalah tuntutan yang mereka ajukan di persidangan. Namun berbeda dengan hakim yang dijamin independensinya dalam memutuskan suatu perkara, Jaksa harus berkonsultasi dan mendapatkan persetujuan dari atasannya secara berjenjang bergantung jenis tindak pidananya dalam melakukan proses tuntutan.

Kewajiban rentut ini telah ada sejak 1985 melalui Surat Edaran Jaksa Agung (SEJA) Nomor 09/1985. Dasar pemikiran adanya rentut adalah dalam rangka pengendalian perkara, agar tidak terjadi disparitas tuntutan yang terlalu mencolok terhadap perkara-perkara yang jenis tindak pidananya sama. Rentut hanya berlaku untuk jenis-jenis tindak pidana

²⁶ *Ibid*, hal 145

yang ditetapkan oleh Kejaksaan Agung, yang dari waktu ke waktu dapat berubah seiring dengan perkembangan zaman. Untuk tindak pidana umum, kewajiban rentut ini juga dapat ditemukan dalam Peraturan Jaksa Agung 036/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Perkara Pidana Umum (selanjutnya Perja SOP Perkara Pidum), yang berlaku sampai saat ini.

Pasal 37 Perja SOP Perkara Pidum menyebutkan bahwa “penuntut umum membuat Surat Tuntutan Pidana dan mengajukan rencana tuntutan pidana secara berjenjang sesuai hierarki kebijakan pengendalian penanganan perkara”. Selanjutnya, Kepala Kejaksaan sesuai hierarki memberikan petunjuk tuntutan yang harus dilaksanakan oleh penuntut umum di persidangan. Dalam pasal ini pula, saat Jaksa Penuntut Umum mengajukan tuntutan bebas, dia harus melakukan gelar perkara terlebih dahulu dihadapan pimpinan Kejaksaan sesuai hierarki kebijakan pengendalian penanganan perkara. Sehingga secara garis besar dapat disimpulkan bawah independensi jaksa memang dibatasi, dan baru diberikan untuk hal-hal tertentu yang diatur secara khusus. Selain itu, pola rentut ini membuka peluang adanya intervensi atasan kepada bawahan, padahal sebagai seorang *magistrate* seorang Jaksa haruslah independen. Kewajiban rentut menjadikan jaksa menjadi tidak lagi merdeka dalam menjalankan tugas dan fungsinya dan berpotensi menghambat profesionalisme Jaksa.

Hal ini, tentunya selain bertentangan dengan *Guidelines on the Role of Prosecutors and international Association of Prosecutors* juga tidak selaras dengan hasil resolusi pertemuan “*The Eropean Status of Justice*” sebagaimana diatur dalam *Section 9.1* dan *Section 9.2*, yakni:

- 1) *Section 9.1. the following: Self-government in prosecution creates an essential instrument of judicial power independence. Judges (public officers) in prosecution secure equality of citizens before the law. They discharge their functions independently on political power. They are subordinated to law only.*
- 2) *Section 9.2. Judges (prosecutors) who discharge their functions in prosecution shall have identical rights and identical guarantees*

*as stated in the Status here of.*³⁸

Kedua hal tersebut di atas mengamanatkan kemampuan untuk memutuskan secara mandiri dalam lembaga penuntutan merupakan instrumen penting dalam mewujudkan kekuasaan kehakiman yang mandiri. Pemerintah harus melepaskan kekuasaan mereka dari kekuasaan lainnya, termasuk kekuasaan penuntutan. Dan selain itu, harus ada jaminan hak dan kewajiban Jaksa secara hukum di dalam melakukan proses penuntutan.

Lagipula, ke depan politik hukum acara pidana nampaknya memberikan penguatan fungsi Jaksa Penuntut Umum dalam sistem peradilan pidana, hal ini bisa dilihat dari pasal 42 RKUHAP yang memperluas fungsi Jaksa Penuntut Umum, bahkan dengan memberikan kewenangan oportunitas untuk melakukan penghentian perkara yang selama ini hanya menjadi monopoli Jaksa Agung. Hal ini rencananya diatur dalam Pasal 42 RKUHAP, sebagai berikut :

(1) Penuntut umum mempunyai tugas dan wewenang :

- a. melakukan koordinasi dan memberikan konsultasi pelaksanaan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik;
- b. mengajukan surat permohonan kepada Hakim Pemeriksaan Pendahuluan untuk melakukan penggeledahan, penyadapan, dan langkah-langkah yang lain;
- c. menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik;
- d. memperpanjang penahanan selama 5 (lima) hari yang dilakukan oleh penyidik dengan 5 (lima) hari berikutnya.
- e. meminta penandatanganan surat perintah penahanan kepada Hakim Pemeriksa Pendahuluan;
- f. meminta penandatanganan surat perintah penahanan kepada hakim pengadilan negeri yang ditunjuk oleh ketua pengadilan negeri;
- g. mengajukan permintaan penangguhan penahanan kepada Hakim Pemeriksa Pendahuluan atau kepada hakim

- pengadilan negeri;
- h. membuat surat dakwaan dan membacakannya kepada terdakwa;
 - i. melimpahkan perkara dan melakukan penuntutan ke pengadilan;
 - j. menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan waktu dan tempat perkara disidangkan dan disertai surat panggilan kepada terdakwa dan kepada saksi, untuk datang pada sidang yang telah ditentukan;
 - k. melaksanakan penetapan dan/atau putusan Hakim Pemeriksa Pendahuluan, hakim pengadilan negeri, hakim pengadilan tinggi, atau hakim Mahkamah Agung; dan
 - l. melakukan tindakan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penuntut umum juga berwenang menghentikan penuntutan demi kepentingan umum dan/atau dengan alasan tertentu.
- (3) Kewenangan penuntut umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan jika:
- a. tindak pidana yang dilakukan bersifat ringan;
 - b. tindak pidana yang dilakukan diancam dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun;
 - c. tindak pidana yang dilakukan hanya diancam dengan pidana denda;
 - d. umur tersangka pada waktu melakukan tindak pidana di atas 70 (tujuh puluh) tahun; dan/atau
 - e. kerugian sudah diganti.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf d dan huruf e hanya berlaku untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun.
- (5) Dalam hal penuntut umum menghentikan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), penuntut umum wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada kepala kejaksaan tinggi setempat melalui kepala kejaksaan negeri setiap bulan.

Nampaknya, dalam RKUHAP peran jaksa sebagai pemegang *dominus*

litis atau *master of procedure* akan diberikan penguatan dalam menghentikan kasus pidana. Setidaknya hal ini sama seperti di negara-negara *civil law*, yaitu Perancis, Jerman, Belanda, Polandia, dan di Swedia, dimana dalam perkara-perkara yang sulit, Jaksa sebagai *ruler, director, master* di tahap investigasi bertanggungjawab untuk memastikan penyidikan pidana dilakukan secara adil dengan senantiasa berpegang teguh pada hukum acara. Dengan kata lain, Jaksa di Kontinental Eropa bertanggung jawab atas keabsahan penyidikan.²⁷

Oleh karenanya, untuk lebih meningkatkan profesionalisme jaksa sebagai penuntut umum dalam melakukan penuntutan maka harusnya kewajiban rentut ini dihapus, sehingga masalah tuntutan pidana diberi kepercayaan sepenuhnya kepada Jaksa Penuntut Umum yang menangani perkara pidana yang bersangkutan.

III. KESIMPULAN

Untuk mewujudkan kekuasaan penuntutan yang independen, perlu dilakukan reposisi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kejaksaan adalah bagian dari kekuasaan kehakiman yang integral untuk mewujudkan atau Sistem Peradilan Pidana Terpadu atau "*Integrated Criminal Justice System*". Independensi kekuasaan penuntutan adalah hak yang dimiliki kejaksaan untuk menegakkan hukum dan keadilan bangsa dan negara. Oleh karena itu, perlunya menegakkan kekuasaan penuntutan menjadi bagian kekuasaan kehakiman. Sehingga menjadi penting untuk mengatur kedudukan Kejaksaan secara eksplisit dalam UUD 1945, karenanya perlu meninjau kembali Undang-Undang Dasar 1945.

Selain itu, perlu juga memisahkan lembaga Kejaksaan dari lembaga pemerintah menjadi bagian yang bersatu dengan Kekuasaan kehakiman. Sehingga menjadi tegas, kedudukan kejaksaan adalah sebagai lembaga

²⁷ Andi hamzah dan RM Surachman, *Op.cit*

penegak hukum yang bersatu padu (*Integrated Criminal Justice System*) dengan Mahkamah Agung sebagai kesatuan lembaga peradilan yang ideal. Hal ini dilakukan dengan cara : (1) Proses pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung oleh Mahkamah Agung dan DPR, sesuai dengan asas “*check and balances*” dalam negara hukum; (2) Kedudukan Jaksa Agung diangkat sebagai Pejabat Negara Penegak hukum yang berkedudukan dalam kekuasaan kehakiman. Jaksa agung tidak diangkat sebagai pejabat negara setingkat menteri dan sebagai pembantu presiden; dan (3) Keharusan untuk mengatur secara rinci dan tegas mengenai masa jabatan Jaksa Agung. Hal ini adalah sebagai ciri asas pembagian kekuasaan didalam Konstitusi.

Terakhir, selain mereposisi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui amandemen UUD 1945, dan memasukan Kejaksaan dalam kekuasaan kehakiman, maka menjadi penting pula menjamin independensi Jaksa Penuntut Umum dalam melakukan penuntutan. Jaminan independensi ini, akan berimplikasi pada peningkatan profesionalisme jaksa sebagai penuntut umum dan pada akhirnya akan berpengaruh pada penguatan *dominus litis* yang dimilikinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adji, Indriyanto Seno, *Humanisme dan Pembaruan Penegakan Hukum*, Kompas, 2009
- Arief, Barda Nawawi. “*Pokok-Pokok Pikiran Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka*”, bahan masukan untuk laporan akhir tim pakar Depertemen Kehakiman, Periode 1998/1999.
- _____. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penggulangan Kejahatan*, Jakarta: Prenanda Media Grup, 2008
- Effendy, Marwan. *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Jakarta: PT Gramedia. 2005
- Hamzah Andi dan RM Surachman, *Pre-Trial Justice and discretionary Justice dalam KUHAP Berbagai Negara*” Sinar Grafika, Jakarta. 2015
- _____. “*Posisi Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*”, (makalah diajukan pada seminar menyambut Hari Bakti Adiyaksa, Jakarta 20 Juli 2000.
- _____. *Azas- Azas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta. 1994
- _____. *Jaksa di berbagai Negara Peranan dan Kedudukannya*, Jakarta: Sinar Grafika. 1995
- _____. *Kemandirian dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman*, makalah, 2003.
- Harkrisnowo, Harkristuti. “*Kejaksaan Agung dalam Tatanan Kelembagaan: Beberapa catatan Awal*”, (makalah disampaikan pada Seminar Hukum dalam Konteks Perubahan ke Dua UUD 1945 yang diselenggarakan oleh MPR dan Fakultas Hukum Universitas

Indonesia. Jakarta 24-26 Maret 2000.

Magnis Suseno, Franz. 2003, *Etika Politik (Pinsip-prinsip moral dasar kenegaraan modern)*, Jakarta: PT Gramedia.

Poernomo Bambang, 1998 *Orientasi Hukum Acara Pidana Indonesia*, Amarta Buku Yogyakarta, Yogyakarta,

Pope, Jeremy. 2003, *Strategi Memberantas Korupsi Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta:Yayasan Obor.

Rahman Saleh, Abdul.2008, *Bukan Kampung Maling Bukan Desa Ustadz*, Jakarta:KompasGramedia.

S.Lev, Daniel. 1990, *Politik Pengembangan Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: LP3ES. Sujata, Antonius. *Reformasi dalam Penegakan Hukum*, Jakarta, Penerbit Djembatan,.

Sleeswijk Visser, Tjeerd. *The General Prosecutor and Responsibilitiea*, makalah disampaikan pada seminar “Marwan Effendy, *The Prosecutor’s office in a democratic and constitutional state*”

Štefan, Beneč. “*Independence of Prosecution*” (makalah disampaikan dalam Seminar “*The prosecutor’s office in a democratic and constitutional state*” organized by *The General Prosecutor’s Office and the Slovak National Supporting Committee of Europe* 2000, 25 April 2003 – 27 April 2003

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Perlindungan Hak Azazi Manusia

<http://www.republika.co.id>

<http://www.hukumonline.com>

Koran Suara Pembaruan



Fungsi dan Peran Jaksa



Peran dan Fungsi Kejaksaan di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dalam Pencegahan Tindak Pidana Korupsi

Noor Rochmad

Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara,

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Jakarta

Abstrak

Pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla telah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015 ("Inpres APPK"). Instruksi Presiden menempatkan unsur pencegahan sebagai fokus utama, diantara strategi pemberantasan korupsi lainnya. Sebagaimana diketahui, pemberantasan korupsi dilakukan dengan tiga strategi yang disebut "trisula" yaitu pencegahan, penindakan, dan pengembalian uang negara. Kejaksaan RI, sebagai salah satu *leading* sektor penanganan tindak pidana korupsi -bersama-sama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Kepolisian-, perlu menindaklanjuti Inpres ini dengan membuat kajian aspek pencegahan tindak pidana korupsi. Tulisan ini akan membahas bagaimana Kejaksaan, khususnya bidang Perdata dan Tata Usaha Negara melakukan pencegahan tindak pidana korupsi.

Kata Kunci : Instruksi Presiden, Pencegahan Tindak Pidana Korupsi, Kejaksaan.

Abstract

Government The administration of President Joko Widodo and Jusuf Kalla has released Presidential Instruction (Instruction) Number 7 of 2015, concerning on the Prevention and Combating Corruption Action against Corruption 2015 (Instruction APPK). This is instruction placing the prevention against corruption as main focus of several strategies to eradicate corruption. As we known, the strategic of combating corruption using three strategies field or call as "trident" sula, namely : prevention, eradication, and state refund asset recovery. The Indonesia Attorney Office is part of leading sector combating against corruption, with The Corruption Eradication Commission and the Police, need to make as one of the leading sectors on

handling of corruption- improved together with the Corruption Eradication Commission (KPK) and the Police -, need to follow up on this Instruction, to make the study on the aspects of the corruption prevention. This paper will discuss how the Attorney office, particularly in Civil and Administrative prevent the corruption.

Keywords: Presidential Instruction, Prevention of Corruption, the Attorney

I. PENDAHULUAN

Tindak pidana korupsi di Indonesia, masih terjadi dan berlangsung secara masif dan sistematis. Korupsi sudah menjadi permasalahan mendasar bahkan telah mengakar sedemikian rupa, sehingga sulit untuk diberantas. Hal ini semakin terlihat dari meluasnya praktik korupsi yang bisa terjadi dimanapun, baik di lembaga negara, lembaga privat, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), lembaga jasa keuangan dan perbankan, serta sendi-sendi lainnya dalam kehidupan sehari-hari masyarakat kita. Padahal, tindakan represif tidak henti-hentinya telah dilakukan oleh Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK.

Kejaksaan RI (selanjutnya Kejaksaan), sebagai lembaga yang memiliki dedikasi tinggi dan memiliki peran penting dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, dewasa ini semakin gencar melakukan tindakan-tindakan untuk memberantas korupsi. Dengan memberantas korupsi secara transparan dan *legitimate* diharapkan akan memperoleh kepercayaan (*pubic trust*) dari masyarakat.

Pendekatan pemberantasan korupsi yang telah dijalankan Pemerintah Indonesia sampai saat ini lebih cenderung ke arah represif. Hal ini juga merupakan paradigma yang berkembang didalam masyarakat, pendekatan represif dinilai sebagai upaya yang efektif untuk menimbulkan efek jera. Namun kenyataan menunjukkan bahwa korupsi sulit sekali untuk diberantas, apalagi dalam waktu yang singkat. Hal ini disebabkan telah mengakarnya praktek korupsi di masyarakat dan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berbagai upaya yang sudah dilakukan, tidak akan serta

merta menyebabkan penurunan angka korupsi dan semakin bersihnya tata pemerintahan dan tata kemasyarakatan dari tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Upaya represif atau *penal* (dengan pemidanaan) memang telah memberikan penderitaan bagi pelaku korupsi, namun cara-cara represif memiliki “keterbatasan” dan mengandung beberapa “kelemahan” yang patut dipikirkan dalam menggunakannya. Sehingga fungsinya, seharusnya hanya digunakan sebagai “*ultimum remedium*” atau upaya terakhir. Hal ini menurut Barda Nawawi Arif, ahli pidana dari Universitas Diponegoro, disebabkan karena:¹

1. Dilihat secara dogmatis, sanksi pidana merupakan jenis sanksi yang paling tajam dalam bidang hukum, sehingga harus digunakan sebagai *ultimum remedium* (cara terakhir apabila cara lain atau bidang hukum lain sudah tidak lagi dapat digunakan).
2. Dilihat secara fungsional (pragmatis), operasionalisasi, dan aplikasinya menuntut biaya yang tinggi.
3. Sanksi pidana mengandung sifat kontradiktif/ paradoksial yang mengandung efek sampingan negatif. Hal ini dapat dilihat dari kondisi *overload* Lembaga Pemasyarakatan.
4. Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan *kurierenam symptom* (menyembuhkan gejala). Hanya merupakan obat *simptomatik* bukan pengobatan *kausatif* karena sebab-sebab kejahatan demikian kompleks dan berada di luar jangkauan hukum pidana.
5. Hukum pidana lainnya yang tidak mungkin mengatasi kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks.
6. Sistem pemidanaan bersifat *fragmentair* dan individual/personal;

¹ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

tidak bersifat struktural atau fungsional.

7. Efektivitas pidana (hukuman) bergantung pada banyak faktor dan masing-masing sering diperdebatkan oleh para ahli.

Dari pendapat di atas, bisa disimpulkan bahwa pendekatan represif ini masih belum mampu mengurangi perilaku dan praktik korupsi secara sistematis dan masif. Dan berdasarkan pertimbangan tersebut, maka dibutuhkan langkah-langkah perbaikan dengan strategi yang mampu menjawab permasalahan, agar optimalisasi penanganan tindak pidana korupsi selain dengan penegakan hukum pidana (represif) dapat dilakukan.

Sebagai bentuk konsistensi pemberantasan tindak pidana korupsi, Pemerintah Indonesia telah meratifikasi UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*) yaitu Konvensi PBB Anti Korupsi tahun 2003 melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006. Sebagai konsekuensinya, maka ketentuan-ketentuan dalam UNCAC harus dapat diterapkan dan mengikat sebagai ketentuan hukum di Indonesia.

Ratifikasi UNCAC secara politis merupakan bentuk komitmen Indonesia kepada dunia internasional untuk turut serta aktif dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, sekaligus sebagai konsolidasi kedalam melalui penyesuaian kembali langkah-langkah strategi yang dibutuhkan. Sepanjang empat tahun terakhir, Pemerintah telah menyusun Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (Stranas PPK), yang mencakup tujuan jangka panjang dan menengah. Stranas PPK adalah arah dan acuan dari berbagai upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi yang lebih komprehensif bagi seluruh pemangku kepentingan .

Melihat kondisi seperti itu, maka “aspek pencegahan” menjadi layak didudukkan sebagai strategi perdananya. Melalui strategi pencegahan yang tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015, dimana Presiden telah memberikan instruksi kepada seluruh Menteri Kabinet Kerja,

Sekretaris Kabinet, Jaksa Agung, Kapolri, Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Sekretaris Jenderal Lembaga Tinggi Negara, Gubernur dan seluruh Kepala Daerah, untuk bersama-sama melaksanakan dengan sungguh-sungguh aksi PPK. Dengan aksi bersama dan sungguh-sungguh, diharapkan muncul langkah berkesinambungan yang dapat berkontribusi bagi perbaikan ke depan.

Kejaksaan melalui Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, yang mempunyai tugas pokok fungsi serta visi misi untuk menyelamatkan dan memulihkan keuangan/kekayaan negara serta menegakkan kewibawaan Pemerintah. Maka, selayaknyalah Bidang Datun harus menjadi garda terdepan dalam membuat strategi pencegahan tindak pidana korupsi. Strategi ini sebagai jawaban atas pendekatan yang selama ini lebih terfokus pada pendekatan represif. Strategi ini juga dimaksudkan untuk merubah paradigma bahwa aspek pencegahan dapat memberikan efek pembentukan karakter pelaku korupsi agar mempunyai rasa takut untuk berbuat korupsi. Tulisan ini akan membahas bagaimana Kejaksaan, khususnya bidang Perdata dan Tata Usaha Negara melakukan strategi pencegahan tindak pidana korupsi.

II. PEMBAHASAN

A. Konsepsi Pencegahan Tindak Pidana Korupsi

Konsepsi pencegahan korupsi menurut Arya Maneka sebagaimana mengutip dari *Webster's New American Dictionary*, sebagai berikut:²

Prevensi (pencegahan) adalah membuat rintangan-rintangan/hambatan-hambatan agar tidak terjadi tindak pidana korupsi (*Prevention and the act of hindering or obstruction*). Pencegahan korupsi perlu difokuskan pada perbaikan sistem (hukum, kelembagaan, ekonomi) dan perbaikan manusianya (moral, kesejahteraan, pendidikan). Pencegahan korupsi juga bertujuan

² Arya Maheka, *Mengenal dan Memberantas Korupsi*, Penerbit : Komisi Pemberantasan Korupsi RI, 2006

untuk mengurangi terjadinya korupsi, dengan memperbaiki sistem yang berpotensi korup dan memperbaiki perilaku hidup.

Kurun waktu empat tahun terakhir, Pemerintah telah menyusun Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (Stranas PPK) yang mencakup tujuan jangka panjang dan menengah pencegahan dan pemberantasan korupsi, telah memuat visi dan misi sebagai berikut :³

1. Visi Jangka Panjang (2012-2025): “terwujudnya kehidupan bangsa yang bersih dari korupsi dengan didukung nilai budaya yang berintegritas.”
2. Visi Jangka Menengah (2012-2014): “terwujudnya tata pemerintahan yang bersih dari korupsi dengan didukung kapasitas pencegahan dan penindakan serta nilai budaya yang berintegritas.”

Dalam mewujudkan visi tersebut, telah dirumuskan serangkaian Misi Strategi Nasional, sebagai berikut:

1. Membangun dan memantapkan sistem, mekanisme, kapasitas pencegahan, dan penindakan korupsi yang terpadu secara nasional.
2. Melakukan reformasi peraturan perundang-undangan nasional yang mendukung pencegahan dan penindakan korupsi secara konsisten, terkonsolidasi, dan sistematis.
3. Membangun dan mengkonsolidasikan sistem dan mekanisme penyelamatan aset hasil korupsi melalui kerjasama nasional dan internasional secara efektif.
4. Membangun dan menginternalisasi budaya anti korupsi pada tata pemerintahan dan masyarakat.
5. Mengembangkan dan mempublikasikan sistem pelaporan kinerja implementasi Stranas PPK secara terintegrasi.

Dari visi dan misi tersebut diatas sangat jelas bahwa aspek pencegahan

³ lihat Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2012 tentang *Strategi Nasional Pencegahan Tindak Pidana Korupsi*

lebih diutamakan dalam penanganan tindak pidana korupsi. Stranas PPK sebenarnya mengadopsi pelaksanaan pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Konvensi Anti Korupsi. Pasal 6 ayat 1 Konvensi Anti Korupsi menyatakan bahwa ⁴:

“setiap negara peserta wajib, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukumnya, memastikan keberadaan suatu badan atau badan-badan, sejauh diperlukan yang mencegah korupsi dengan cara-cara seperti:

1. Melaksanakan kebijakan-kebijakan yang disebut dalam Pasal 5 dari Konvensi ini dan dimana diperlukan, mengawasi dan mengkoordinasikan pelaksanaan dan kebijakan-kebijakan tersebut.
2. Meningkatkan dan menyebarluaskan pengetahuan pencegahan korupsi”

Implementasi dari visi dan misi tersebut, saat ini dituangkan dalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015 (Inpres Aksi PPK), yang telah memerintahkan semua lembaga/instansi pemerintah untuk secara sistematis melakukan langkah pencegahan dan pemberantasan korupsi sesuai bidang, tugas, dan kewenangan masing-masing. Dan melalui Inpres ini, Kepala Bapenas diinstruksikan untuk melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Aksi PPK Kementerian/Lembaga secara berkala.

Bentuk kongkret dari komitmen dan kesungguhan dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia, telah dilakukan oleh Presiden melalui instruksi untuk melakukan koordinasi antar berbagai pihak dalam pelaksanaan Aksi PPK. Koordinasi menjadi hal yang esensial terlebih ketika pelaksanaan Aksi PPK itu menyangkut persoalan lintas sektoral dan bersifat multidimensi yang membutuhkan kesamaan pemahaman dan gerak langkah antar berbagai komponen pendukungnya.

Strategi Pencegahan

⁴ Ian Mc Walters SC, *Memerangi Korupsi, Sebuah Peta Jalan untuk Indonesia*, JPBooks, Surabaya, hlm.193 .2006

Visi dan misi Stranas PPK harus diturunkan ke tingkat implementasi. Untuk itulah dibutuhkan strategi. Menurut Michael Allison dan Jude Kaye, perencanaan strategis adalah proses sistemik yang disepakati organisasi dan membangun keterlibatan di antara *stakeholder* utama tentang prioritas yang hakiki bagi misinya dan tanggap lingkungan operasi⁵.

Merupakan sebuah realita bahwa Indonesia sudah memiliki berbagai perangkat hukum untuk memberantas korupsi yaitu peraturan perundang-undangan. Kita memiliki lembaga serta aparat hukum yang mengabdikan untuk menjalankan peraturan tersebut baik Kejaksaan, Kepolisian, dan Pengadilan. Untuk mewujudkan instruksi UNCAC tersebut, Indonesia bahkan memiliki sebuah lembaga independen yang bernama “Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)”. Peraturan perundang-undangan dan lembaga-lembaga yang dibentuk salah satu tujuannya adalah untuk memberantas korupsi, namun yang terjadi adalah korupsi tetap tumbuh subur dan berkembang dengan pesat.

Kebijakan penanggulangan kejahatan atau yang biasa dikenal dengan istilah politik kriminal atau *criminal policy* oleh Barda Nawawi Arief sebagaimana mengutip dari G. Peter Hoemagels dibedakan sebagai berikut:

- 1) Kebijakan penerapan hukum pidana;
- 2) Kebijakan pencegahan tanpa hukum pidana;
- 3) Kebijakan untuk mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat *mass media*.

Melihat pembedaan tersebut secara garis besar upaya penanggulangan kejahatan dapat dibagi menjadi 2 (dua) yakni melalui jalur penal (hukum pidana) dan jalur non-penal (diselesaikan di luar hukum pidana). Secara kasar menurut Barda Nawawi Arief, upaya penanggulangan kejahatan melalui jalur penal lebih menitikberatkan pada sifat represif (pemberantasan), sedangkan jalur non-penal lebih menitikberatkan pada

⁵ Allison, Michael dan Jude Kaye. *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Nirlaba*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia. 2005

sifat preventif (pencegahan). Dikatakan secara kasar, karena tindakan represif juga dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas. Sifat preventif memang bukan menjadi fokus kerja aparat penegak hukum. Namun untuk pencegahan korupsi, sifat ini dapat ditemui dalam salah satu tugas KPK yang memiliki Deputy Bidang Pencegahan yang di dalamnya terdapat Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat.

Sasaran dari upaya penanggulangan kejahatan melalui jalur non-penal adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan dalam hal ini korupsi. Yakni, berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi baik politik, ekonomi maupun sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan kejahatan korupsi. Dengan ini, upaya non-penal seharusnya menjadi kunci atau memiliki posisi penting atau dalam istilah yang digunakan oleh Barda Nawawi Arief memiliki posisi strategis dari keseluruhan upaya politik kriminal.

Kejaksaan melalui Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, yang memiliki tugas pokok dan fungsinya meliputi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lain kepada negara atau pemerintah, meliputi lembaga/badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah, Badan Usaha Milik Negara/Daerah di bidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.⁶ Maka, berdasarkan tugas pokok fungsi tersebut, Kejaksaan melalui Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara harus bisa mengambil alih sebagai lembaga terdepan dalam mewujudkan reformasi birokrasi yang lebih fokus terhadap pencegahan korupsi. yang langsung menyentuh pada akarnya dengan berbagai upaya seperti mengintroduksi sarana lain yang bersifat preventif *nonpunitive* pada

⁶ Lihat berdasarkan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 tentang Kejaksaan RI dan dalam peraturan pelaksanaannya yaitu Pasal 24 Peraturan Presiden RI Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia menjabarkan sebagai berikut:

calon pelaku yang mana nantinya akan meminimalisir terjadinya korupsi.

Tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh para birokrat, sebagian besar mereka tidak merasa bahwa yang dilakukannya itu adalah korupsi. Mereka menganggapnya sebagai suatu hal kewajaran dikarenakan sudah menjadi budaya yang mendarah daging seperti menerima uang dari masyarakat ketika berurusan dengan pelayanan pemerintah dan berbagai jenis gratifikasi lainnya.⁷

Dari analisis itulah Kejaksaan melalui Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara bisa lebih fokus kepada pencegahan seperti memberikan rambu-rambu hukum dalam penerbitan *Legal Opinion* (LO,) maupun *Legal Assistance* (LA) terhadap suatu proyek atau pembuatan suatu kontrak perjanjian kerjasama. LO dan LA diberikan kepada *stakeholder* yaitu Lembaga/Instansi Pemerintah, BUMN, dan BUMD. Dengan memberikan rambu-rambu hukum sejak dini mengenai korupsi, para birokrat dalam mengambil suatu keputusan dapat terhindar untuk tidak melakukan korupsi dengan tidak sengaja. Hal ini sejalan dengan salah satu motto kerja Kejaksaan yaitu **“Kenali Hukum, Jauhkan Hukuman”**,

Itulah sebabnya, peran Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara ini perlu diberi ruang gerak yang dominan. Seperti diuraikan di atas, tugas pokok fungsi dalam rangka menjalankan aspek pencegahan terbilang sebuah terobosan terhadap struktur hukum di bidang korupsi. Disamping itu, aspek pencegahan diharapkan akan memperbaiki sistem birokrasi yang nantinya dapat menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN. Sebab dengan cara memberikan LO dan LA, *para stakeholder* akan memperoleh umpan balik dan dapat mengenali secara dini untuk tidak melakukan penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan. Sehingga aspek pencegahan lebih dikedepankan daripada terjadi korupsi terlebih dahulu baru kemudian dicegah.

⁷ Arya Maheka, *op.cit*

B. Peran Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara (Datun) Kejaksaan

Pada dasarnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, pemberantasan korupsi yang dilakukan Kejaksaan dapat dilakukan dengan tindakan represif yang dilakukan oleh bidang tindak pidana khusus, namun Kejaksaan juga dapat menggunakan strategi preventif melalui pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Datun. Terhadap *stakeholder* yang akan melakukan pekerjaan yang bersifat strategis, signifikan dan mendapat anggaran besar dari pemerintah Datun dapat memberikan LO dan LA, sehingga dalam pelaksanaannya tidak terjadi kebocoran anggaran.

Tugas nyata yang berkaitan dengan aspek pencegahan dan sudah dilaksanakan oleh Datun selama ini dapat diuraikan sebagai berikut :

Memberikan Pendapat Hukum (Legal Opinion) dalam Pembuatan Kontrak/Perjanjian.

Pertimbangan Hukum mempunyai pengertian yaitu pemberian jasa hukum oleh Jaksa Pengacara Negara kepada Instansi Pemerintah atau Lembaga Negara di Pusat/Daerah atau BUMN/BUMD atau badan hukum lain sepanjang terdapat kepentingan Hukum Perdata dan Tata Usaha Negara dari Negara/Pemerintah. Pertimbangan hukum dapat disampaikan secara tertulis atau juga lisan melalui forum koordinasi pimpinan daerah.

Pertimbangan Hukum diberikan karena terdapat keraguan dalam membuat suatu kontrak atau membuat suatu perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga. Agar kontrak/perjanjian yang disusun dapat memenuhi syarat-syarat asas-asas pemerintahan umum yang baik dan tidak menimbulkan kerugian bagi Pemerintah, maka diperlukan suatu pendapat dari Bidang Datun.

Untuk diketahui, bahwa kelemahan, kekeliruan atau kesalahan dalam perumusan kalimat dalam sebuah kontrak atau perjanjian

antara *stakeholder* dengan pihak ketiga akan “melahirkan” kontrak yang bermasalah. Kesemuanya itu, dapat dikatakan sebagai cidera yang terselubung dan merupakan sebuah “misteri” yang bisa menimbulkan masalah di kemudian hari. Kontrak tidak selalu menguntungkan para pihak, dan dalam keadaan tertentu bahkan dapat menyulitkan para pihak itu sendiri. Mereka harus berhadapan dengan resiko-resiko yang kadang-kadang sulit diperhitungkan sejak awal, yang timbul dari sifat-sifat dasar kontrak. Dua sumber masalah yang sering menjadi pemicu timbulnya sengketa adalah ketidakcermatan dalam membuat kontrak, dan adanya itikad kurang baik dari para pihak. Pertimbangan Hukum yang diberikan oleh Bidang Datun, akan menjadi obat pencegah bagi *stakeholder* untuk tidak mengalami kerugian .

Kewenangan untuk memberikan Pertimbangan Hukum ini merupakan upaya pencegahan yang dapat diberikan Kejaksaan, karena melalui Pertimbangan Hukum yang diberikan diharapkan dapat mencegah pejabat pengambil keputusan, baik di lingkungan pemerintahan maupun korporasi (BUMN/BUMD) melakukan kesalahan dengan mengambil keputusan yang tidak memiliki dasar hukum. Melalui pemberian Pertimbangan Hukum ini diharapkan sebelum mengambil keputusan, pejabat yang bersangkutan telah melalui mekanisme dan otorisasi yang benar sehingga dapat menghindari potensi adanya perbuatan melawan hukum.

Memberikan Pendapat Hukum (Legal Opinion) dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah/BUMN/BUMD.

Salah satu bidang yang menjadi perhatian utama dalam upaya pemberantasan korupsi, adalah pengadaan barang/jasa pemerintah yang merupakan kegiatan yang paling banyak menggunakan keuangan negara. Dalam APBN setiap tahunnya, anggaran yang dialokasikan untuk pengadaan barang/jasa instansi pemerintah diperkirakan mencapai 30% dari total anggaran yang tersedia. Kebijakan ini dinilai wajar

karena pemerintah menginginkan pengadaan barang/jasa, dapat menjadi stimulus pembangunan ekonomi nasional. Dalam APBN 2007, sebesar Rp 767 triliun, tidak kurang dari Rp 246 triliun dibelanjakan untuk pengadaan barang/jasa pemerintah. Dalam APBN 2008 yang sebesar Rp 854 triliun, sekitar Rp 270 triliun dibelanjakan untuk pengadaan barang/jasa pemerintah, dan APBN 2015 yang nilainya sekitar Rp 2.000 triliun, digunakan untuk pengadaan barang dan jasa di Pusat sekitar Rp 300 triliun dan di Daerah sekitar Rp 600 triliun.

Seperti diketahui, pengadaan barang dan jasa masih terus dan akan ada sepanjang tahun anggaran. Berbagai temuan dan laporan dari aparat pemeriksa banyak menunjukkan penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa ini. Penyimpangan ini ditandai dengan banyaknya kasus penanganan tindak pidana yang ditangani oleh aparat hukum. Ada beberapa praktik yang memicu tindak pidana dalam pengadaan barang dan jasa antara lain penyuapan, memecah atau menggabung paket, penggelembungan harga, mengurangi kualitas dan kuantitas barang dan jasa, penunjukan langsung, kolusi antara penyedia dan pengelola pengadaan barang dan jasa .

Untuk mengantisipasi berbagai resiko pengadaan barang dan jasa tersebut dapat dilakukan antara lain dengan menghindari resiko yaitu dengan mengimplementasikan pengadaan barang dan jasa yang tepat. Untuk memastikan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa secara tepat dan benar, diperlukan adanya pertimbangan-pertimbangan hukum dari Bidang Datun. Pendapat hukum dilakukan agar *stakeholder* mempunyai prinsip-prinsip ketaatan pengadaan barang/jasa instansi pemerintah terhadap ketentuan perundang undangan, serta penerapan prinsip-prinsip dan etika pengadaan sehingga terhindar indikasi praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Tujuan dibuatnya suatu *Legal Opinion* adalah untuk memberikan pendapat hukum atas suatu persoalan hukum yang sedang dihadapi agar

didapat suatu keputusan atau tindakan yang tepat atas persoalan hukum yang ada. Melalui *Legal Opinion* inilah, diharapkan para pengambil keputusan dapat mengambil keputusan dengan tepat karena telah diberikan kajian dari sisi hukumnya. *Legal Opinion* yang diberikan tersebut disusun berdasarkan analisa yuridis normatif.

Melakukan Pendampingan Hukum (Legal Assistance) dalam Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah/BUMN/BUMD.

Fraud atau perbuatan curang dalam pengadaan barang/jasa dapat terjadi pada setiap tahap dalam pengadaan barang/jasa, mulai dari perencanaan, pembentukan panitia pengadaan, proses pengadaan, penyusunan kontrak, sampai dengan pelaksanaan kontrak. Namun demikian, secara umum *fraud* dalam pengadaan barang/jasa terkait juga dengan kuantitas, kualitas, waktu, dan tempat pelaksanaan pengadaan barang dan jasa. *Fraud* terjadi ketika ada perbuatan yang disengaja menjadikan kuantitas, kualitas, waktu, dan tempat pengadaan barang/jasa menyimpang dari ketentuan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara.

Dalam hal terjadi persekongkolan antara oknum panitia pengadaan dengan pihak kontraktor, maka bisa saja terjadi permissalsuan data pelaksanaan barang/jasa di lapangan yang dapat saja terjadi untuk menutupi tidak dilaksanakannya proses sesuai dengan kontrak. Dengan adanya Pendampingan Hukum dari Bidang Datun dalam pelaksanaan proyek, setidaknya akan meminimalisir perbuatan curang yang akan dilakukan oleh pelaksana di lapangan. Sebab, secara logika apabila suatu pelaksanaan proyek dipantau oleh aparat penegak hukum, maka pelaksana akan cenderung untuk taat hukum. Kehadiran Jaksa Pengacara Negara dari Bidang Datun ini mengandung falsafah: “Tunjukkan, Buktikan, maka Aku Percaya“.

Pekerjaan utama dari Jaksa Pengacara Negara dalam melakukan Pendampingan Hukum, adalah menyatakan bahwa pelaksanaan suatu proyek sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau belum.

Kesimpulan ini diperoleh melalui peninjauan langsung ke lapangan, melakukan pengamatan, permintaan keterangan, dan konfirmasi kepada para pelaksana sebagai dasar yang memadai untuk mengambil kesimpulan apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau belum. Dengan demikian, pendampingan hukum yang dilakukan Jaksa Pengacara Negara dapat dikatakan sebagai langkah untuk :

1. Meyakinkan *stakeholder* bahwa pengadaan barang/jasa dilakukan sesuai dengan kebutuhan, baik segi jumlah, kualitas dan waktu.
2. Meyakinkan *stakeholder* bahwa prosedur pengadaan barang/jasa yang digariskan dalam Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa telah dipenuhi.
3. Meyakinkan *stakeholder* bahwa kuantitas, kualitas, dan harga barang/jasa yang diperoleh melalui proses pengadaan dapat dipertanggungjawabkan serta diserahkan tepat waktu.
4. Meyakinkan *stakeholder* bahwa barang yang diperoleh telah ditempatkan di lokasi yang tepat, dipertanggungjawabkan dengan benar, dan dimanfaatkan sesuai tujuan penggunaannya.
5. Mengidentifikasi apakah pelaksanaan proyek terdapat indikasi praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam pengadaan barang/jasa.
6. Mengidentifikasi apakah ada kelemahan sistem pengendalian intern atas pengadaan barang/jasa guna penyempurnaan sistem tersebut.
7. Melakukan identifikasi apakah terdapat pejabat/pegawai *stakeholder* yang turut serta sebagai rekanan baik langsung maupun tidak langsung dalam pengadaan barang/jasa.

Adanya pemberian Pertimbangan Hukum maupun Pendampingan Hukum yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara, niscaya pelaku korupsi tidak akan mampu secara sempurna menutupi perbuatannya. Hal ini dikarenakan Jaksa Pengacara Negara dari awal akan mendeteksi kejanggalan-kejanggalan berdasarkan pada keterangan dan dokumen-dokumen terkait yang sudah dipegangnya. Aksioma ini akan membantu

dalam pemberantasan korupsi yang terjadi pada entitas pemerintahan.

III. PENUTUP

Korupsi sebagai salah satu bentuk *fraud* yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintah, bersifat sangat merusak dan mengakibatkan kerugian keuangan negara. Untuk penanggulangi tindak pidana korupsi dapat dilakukan melalui sarana penal (pidana) dan sarana non penal. Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015, telah menempatkan pencegahan sebagai salah satu strategi pemberantasan korupsi. Sehingga diperlukan penyusunan strategi yang terpadu yang akan mengkombinasikan upaya penindakan (represif) dan pencegahan (preventif) dalam pemberantasan korupsi.

Kejaksaan melalui Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, dapat berperan aktif dalam melakukan pencegahan tindak pidana korupsi, khususnya dalam pengadaan barang dan jasa. Korupsi dalam pengadaan barang dan jasa, dapat dicegah sejak dini melalui penyusunan kontrak/surat perjanjian dengan pihak ketiga, dan dilakukan monitoring terhadap pelaksanaannya. Bidang Perdata dan TUN, mengusulkan adanya pemberian Legal Opinion dan Legal Assisten untuk pengadaan barang dan jasa, dan hal ini sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Bidang Perdata dan TUN yang sudah ditetapkan. Hal ini diyakini akan mampu mencegah kebocoran uang negara.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka saran yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut :

1. Perlu adanya persiapan yang memadai dari aspek Sumber Daya Manusia (SDM) yaitu tersedianya Jaksa Pengacara Negara yang mempunyai penguasaan mumpuni di bidang pengadaan barang/jasa serta penguasaan dalam pembuatan kontrak/perjanjian, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dan pengelolaan aset, baik aset milik Pemerintah maupun aset milik

BUMN/ BUMD.

2. Perlu strategi yang terpadu antara aspek penindakan (represif) di Bidang Pidus dan pencegahan (preventif) di Bidang Datun dalam pemberantasan korupsi sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Allison, Michael dan Jude Kaye. *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Nirlaba*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia. 2005.
- Barda, Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung. .
- Arya Maheka. *Mengenali dan Memberantas Korupsi*, Komisi Pemberantasan Korupsi RI, 2006.
- McWalter, Ian SC. *Memerangi Korupsi, Sebuah Peta Jalan untuk Indonesia*, JPBooks, Surabaya, 2006.
- UU No. 7 tahun 2006 tentang Ratifikasi UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*) tahun 2003
- UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- UU No.20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- UU No.16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI
- Peraturan Presiden RI No. 38 tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia
- Peraturan Pemerintah No. 55 tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pencegahan Tindak Pidana Korupsi
- Instruksi Presiden No. 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015

Prinsip Oportunitas dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Tolib Effendi

Akademisi Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo
Bangkalan, Madura

Abstrak

Indonesia memberlakukan dua prinsip sekaligus dalam sistem penuntutan yaitu prinsip legalitas dan prinsip oportunitas. Prinsip oportunitas dipahami sebagai bentuk pengesampingan perkara, dan di Indonesia pengesampingan perkara hanya bisa dilakukan oleh Jaksa Agung dengan pertimbangan demi kepentingan umum. Di Belanda dan Inggris, prinsip oportunitas dipahami sebagai bentuk tidak menuntut suatu perkara ke pengadilan, baik dikesampingkan karena kepentingan umum maupun karena alasan lainnya. Dalam Sistem Peradilan Pidana, keberadaan prinsip oportunitas yang dianut oleh KUHAP dan Undang-Undang Kejaksaan membawa ketidaksinkronan dalam rangkaian sistem peradilan pidana yang seharusnya berjalan secara bertahap dan berjenjang.

Kata Kunci: Oportunitas, KUHAP, Jaksa Agung, Sistem

Abstract

Indonesia prevails simultaneously two principles on prosecution system, namely legality and opportunity principles. The opportunity principle is presumably figured out as the alienating of criminal cases, in which can only be conducted by the Attorney General under the consideration of public interest purposes. On the contrary, the opportunity principle in the Netherlands and the United Kingdom is prevailing differently, it is considered as a form not accusing a cases through judicial process whether due to the rationality of public interest or any other considerations. Within the Criminal Justice System, the existence of opportunity principle which is engaged by the Criminal Procedure Code (KUHAP) and the Prosecution act has brought insincronization in criminal justice system theory that should have runs stagely and gradually.

Keywords: Opportunity, Code of Criminal Procedure, Attorney General, System

I. PENDAHULUAN

Kejaksaan, Kepolisian dan Kehakiman adalah tiga serangkai dalam penegakan hukum, khususnya dalam perkara pidana di Indonesia. Pemikiran ini bukan berarti mengesampingkan kedudukan advokat yang secara tegas juga diakui sebagai salah satu unsur penegak hukum¹. Akan tetapi, ketiga serangkai penegak hukum tersebut merupakan representasi dari negara dalam menegakkan peraturan perundang-undangan, sedangkan kedudukan advokat adalah untuk membantu dan melindungi serta menjamin diberikannya hak-hak tersangka/ terdakwa ketika proses pemeriksaan perkara pidana berlangsung.

Proses pemeriksaan perkara pidana dilakukan secara bertahap dan berjenjang, dimana masing-masing tahapan merupakan kewenangan mutlak dari lembaga yang berdiri secara independen walaupun tetap memiliki hubungan koordinasi. Tahapan proses pemeriksaan perkara pidana tersebut merupakan satu rangkaian sistem yang terdiri dari proses:

1. Penyidikan (*Opsporing*);
2. Penuntutan (*Vervolging*);
3. Pengadilan (*Rechtspraak*);
4. Pelaksanaan Putusan Hakim (*Executie*);
5. Pengawasan dan Pengamatan Putusan Pengadilan².

Rangkaian sistem tersebut di atas, yang disebut dengan “sistem peradilan pidana” yang terdiri dari subsistem-subsistem dimana masing-masing subsistem juga merupakan sistem kecil, salah satunya adalah sistem

¹ Menurut Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, advokat termasuk sebagai penegak hukum.

² Tolib Effendi, “Re-Evaluasi Sistem Penuntutan dalam KUHAP”, Jurnal Media Hukum Vol. 19 (No. 1, Yogyakarta, Juni 2012), Hlm. 112.

penuntutan. Penuntutan merupakan *dominus litis* dari Penuntut Umum, dalam hal ini adalah lembaga Kejaksaan. Menurut Pasal 1 butir 7 KUHAP, penuntutan adalah “tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan”. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka penuntutan merupakan kewenangan yang tidak dapat dilakukan oleh lembaga lain selain Kejaksaan melalui penuntut umum.³

Kejaksaan mempunyai kedudukan yang sentral dan peranan yang strategis dalam di dalam suatu negara hukum karena institusi kejaksaan menjadi filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan persidangan, sehingga keberadaannya dalam kehidupan masyarakat harus mampu mengemban tugas penegakan hukum.⁴ Kejaksaan merupakan lembaga yang memiliki tugas dan wewenang yang sangat lengkap, apabila dibandingkan dengan lembaga kepolisian maupun kehakiman -walaupun diantara ketiga serangkai penegak hukum tersebut hanya Kejaksaan yang tidak disebutkan di dalam konstitusi-, namun posisi Kejaksaan dalam ketatanegaraan Republik Indonesia tetap memegang peranan penting.⁵ Menurut Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004

³ Di dalam KUHAP dibedakan antara Jaksa dan Penuntut Umum, dimana Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sedangkan penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

⁴ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 2

⁵ Terdapat beberapa hal yang menyebabkan posisi kejaksaan dianggap penting di dalam tatanan ketatanegaraan Indonesia, diantaranya yaitu: a. Kejaksaan adalah lembaga yang ada di setiap sistem ketatanegaraan di Negara manapun di dunia, dengan demikian kejaksaan Republik Indonesia tidak bisa dikesampingkan posisi dan peranannya di dalam penegakan hukum di Indonesia, dan secara *de facto* pun sudah mengambil peranannya sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia tahun 1945; b. Posisi Kejaksaan secara kesejarahan sejak sistem ketatanegaraan zaman Kerajaan Majapahit, Mataram dan Kasultanan Cirebon lalu berlanjut sampai pada masa pemerintahan Kolonial Hindia Belanda dan terus ada hingga zaman kemerdekaan baik di zaman Orde lama, orde baru maupun orde reformasi; c. Posisi Kejaksaan dalam ketatanegaraan Republik Indonesia saat ini (pasca amandemen

tentang Kejaksaan (selanjutnya disebut dengan UU Kejaksaan), Kejaksaan memiliki kewenangan tidak hanya di bidang pidana melainkan juga di bidang perdata dan tata usaha negara serta di bidang ketertiban dan ketentraman umum.

Di dalam bidang pidana, kejaksaan memiliki tugas dan wewenang antara lain:

- a. Melakukan penuntutan;
- b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan dan putusan lepas bersyarat;
- d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
- e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Di dalam melaksanakan kewenangannya di bidang pidana, khususnya dalam melaksanakan penuntutan, Kejaksaan diberikan kewenangan tambahan lainnya, yaitu penutupan perkara demi kepentingan hukum, penghentian penuntutan dan pengesampingan perkara. Tiga kewenangan tambahan tersebut melekat kepada lembaga Kejaksaan, akan tetapi dalam proporsi dan status yang berbeda dalam pelaksanaannya. Proporsi yang dimaksudkan disini adalah, kewenangan penutupan perkara demi kepentingan hukum dan penghentian penuntutan merupakan kewenangan yang melekat kepada setiap penuntut umum yang menuntut suatu

UU 1945) menurut Undang-Undang Kejaksaan adalah bagian dari sistem peradilan pidana, perdata dan tata usaha Negara; dan d. Secara *de jure* eksistensi lembaga kejaksaan pun sejak kemerdekaan Indonesia tahun 1945 sudah dilindungi peraturan perundang-undangan baik peraturan perundang-undangan produk Hindia Belanda, maupun peraturan perundang-undangan yang dibuat setelah kemerdekaan. Lihat Muhamad Jusuf, *Hukum Kejaksaan: Eksistensi Kejaksaan sebagai Pengacara Negara dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara*, (Surabaya: Laksbang Justitia, 2014), hlm. 10-11.

perkara, sedangkan pengesampingan perkara tidak dapat dilaksanakan oleh setiap penuntut umum yang menuntut suatu perkara. Kewenangan mengesampingkan perkara hanya boleh dilakukan oleh Jaksa Agung dengan alasan tunggal, yaitu demi kepentingan umum.

Proporsi yang berbeda antara penutupan perkara demi kepentingan hukum, penghentian penuntutan dan pengesampingan perkara juga memiliki status yang berbeda terhadap perkara yang diperiksa. Status yang dimaksudkan disini adalah, bahwa terhadap perkara yang dihentikan penuntutannya masih dimungkinkan untuk dilakukan upaya hukum berupa gugatan praperadilan, sedangkan untuk perkara yang ditutup demi kepentingan hukum dan dikesampingkan oleh Jaksa Agung tidak terdapat upaya hukum, yang artinya keputusan tersebut dianggap final.

Proporsi dan status yang berbeda tersebut tercantum secara tegas dalam dua peraturan perundangan, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut dengan KUHAP) dan UU Kejaksaan. KUHAP mengatur tentang penutupan perkara demi kepentingan hukum dan penghentian penuntutan, akan tetapi KUHAP tidak mengatur tentang pengesampingan perkara-walaupun sempat disinggung di dalam penjelasan Pasal 77 tentang gugatan praperadilan-. Sebaliknya, UU Kejaksaan mengatur tentang pengesampingan perkara akan tetapi tidak mengatur tentang penutupan perkara demi kepentingan hukum dan penghentian penuntutan. Dua peraturan perundang-undangan tersebut seakan bersifat saling melengkapi, padahal sebetulnya secara prinsip keduanya saling bertentangan karena disatu sisi KUHAP menganut prinsip legalitas dan sisi lain UU Kejaksaan menganut prinsip oportunitas.

Kewenangan pengesampingan perkara ini bagi sebagian ahli dianggap sebagai implementasi dari berlakunya prinsip oportunitas dalam sistem penuntutan di Indonesia. Beberapa literatur tentang hukum acara pidana membahas tentang prinsip legalitas dan prinsip oportunitas sebagai

sistem penuntutan yang banyak dianut oleh negara-negara di dunia, ada yang menganut sistem legalitas murni, ada juga yang menganut sistem oportunitas murni, ada yang menganut sebagian dan segala macamnya. Di Indonesia, prinsip oportunitas dianggap sebagai pengecualian dari prinsip legalitas, sebagaimana **M. Yahya Harahap** menuliskan dalam bukunya, yang pada intinya, KUHAP cenderung untuk mengutamakan prinsip legalitas, sedangkan prinsip oportunitas hanya merupakan pengecualian yang dapat dipergunakan secara terbatas.⁶

Perbedaan prinsip dalam sistem penuntutan ini dapat membawa permasalahan yang tentunya akan berakibat pada lemahnya kewibawaan hukum di Indonesia, sehingga harus segera diluruskan. KUHAP merupakan induk dari peraturan pelaksanaan hukum acara pidana Indonesia, dan UU Kejaksaan, walaupun berkedudukan sejajar dengan KUHAP seharusnya tidak mengatur yang bertentangan dengan KUHAP. Dalam kerangka Sistem Peradilan Pidana (SPP) yang integral, dimana masing-masing proses merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan saling berkaitan, maka kerancuan dalam sistem penuntutan dapat mengganggu keberlangsungan sistem secara keseluruhan. Oleh karena itu, perlu dikaji ulang, mengenai prinsip oportunitas dan kewenangan pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung dalam kerangka sistem peradilan pidana Indonesia.

II. PRINSIP OPORTUNITAS DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA

A. Prinsip Legalitas dan Oportunitas di dalam KUHAP

Pasal 137 KUHAP dapat diterjemahkan sebagai perwujudan dari kewenangan mutlak penuntut umum untuk melakukan penuntutan serta berlakunya prinsip legalitas di Indonesia. Pasal 137 KUHAP berbunyi,

⁶ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 38.

“Penuntut Umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan yang berwenang mengadili”. Pasal 137 KUHAP memiliki makna, bahwa penuntut umum akan menuntut siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana di dalam daerah hukumnya. Makna kata “siapapun” dapat diartikan siapapun orang yang melakukan tindak pidana tanpa mengenal siapa orang tersebut atau apa jabatan dan pangkatnya, dan makna kedua, bahwa kata “penuntut umum akan menuntut siapapun” memiliki makna bahwa penuntut umum tidak melihat siapa, akan tetapi termasuk apa jenis tindak pidana yang dilakukan. Berdasarkan pemaknaan kata “siapapun” tersebut, maka tidak ada peluang bagi penuntut umum untuk mengesampingkan perkara yang sedang diperiksa.

Akan tetapi, walapun KUHAP secara tegas mengatur di dalam Pasal 137 sebagai implementasi konkrit dasar prinsip legalitas dalam hukum acara pidana, namun keberadaan Pasal 139 KUHAP dapat membuat pertanyaan tentang keberlanjutan proses penuntutan. Pasal 139 KUHAP sendiri berbunyi, “Setelah penuntut umum menerima atau menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, ia segera menentukan apakah berkas perkara tersebut itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan”. Di dalam pasal tersebut terdapat kata “segera menentukan apakah berkas perkara tersebut itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan”, maka menurut ketentuan pasal ini ada proses lanjutan, dan penuntut umum diberikan pilihan atas perkara yang dilimpahkan kepadanya dari penyidik untuk menentukan, berdasarkan kriteria dan persyaratan yang ada apakah perkara tersebut dapat dilimpahkan ke pengadilan (dilanjutkan ke proses penuntutan) ataukah tidak dapat dilanjutkan.

Pasal 140 KUHAP menjawab pertanyaan yang muncul di dalam Pasal 139 tersebut. Pasal 140 KUHAP memberikan dua pilihan bagi penuntut umum yaitu melanjutkan penuntutan ditandai dengan disusunnya surat

dakwaannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 140 ayat (1) KUHAP, atau menghentikan penuntutan dengan beberapa alasan sebagaimana tercantum di dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP. Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP berbunyi, “Dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan”.

Selain Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP, di pasal sebelumnya, yaitu Pasal 14 KUHAP yang mengatur tentang kewenangan penuntut umum yang antara lain adalah:

- a. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik atau penyidik pembantu;
- b. Mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik;
- c. Memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik;
- d. Membuat surat dakwaan;
- e. Melimpahkan perkara ke pengadilan;
- f. Menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi, untuk datang pada sidang yang telah ditentukan;
- g. Melakukan penuntutan;
- h. Menutup perkara demi kepentingan hukum;
- i. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan undang-undang ini.

Penutupan perkara demi kepentingan hukum sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 14 huruf h KUHP ini kemudian dijadikan salah satu alasan untuk menghentikan penuntutan di dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHP. Padahal, konsekuensi status perkara antara penghentian penuntutan dan penutupan perkara demi kepentingan hukum, jelaslah berbeda sebagaimana diuraikan sebelumnya. Penutupan perkara demi kepentingan hukum tidak dijelaskan lebih lanjut di dalam KUHP, sehingga yang bisa dilakukan adalah dengan cara menafsirkan secara sistematis, yaitu dengan melihat ketentuan di dalam KUHPidana.

Di dalam KUHPidana diatur di dalam Bab VIII KUHPidana tentang Hapusnya Hak Menuntut dan Kehilangan Hak Menjalankan Pidana yang terdiri dari sepuluh pasal mulai dari Pasal 76 sampai dengan Pasal 85.

Dan hapusnya hak menuntut dan hilangnya hak menjalankan pidana adalah karena beberapa hal, yaitu:

- a. Perkara yang diajukan telah diputus oleh pengadilan dan memiliki kekuatan hukum tetap (*gewijsde*) sebagaimana diatur di dalam Pasal 76 KUHPidana;⁷
- b. Tersangka/ terdakwa/ terpidana meninggal dunia sebagaimana diatur di dalam Pasal 77 dan 83 KUHPidana;
- c. Daluwarsanya perkara (*Verjaring*) sebagaimana diatur di dalam Pasal 78 – 81 dan Pasal 84, 85 KUHPidana;⁸ dan
- d. Transaksi pembayaran denda atas pelanggaran yang dilakukan

⁷ Prinsip ini disebut dengan prinsip *ne bis in idem* atau juga disebut *debet bis vexari* ditujukan untuk menjamin kewibawaan hakim dan agar terpeliharanya kepastian hukum di dalam masyarakat. Lihat Masruchin Ruba'i, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Malang: UM. Press, 2001), hlm. 72.

⁸ Mengenai Daluwarsa perkara ini terdapat beberapa rumusan di dalam KUHPidana yang mengatur tentang daluwarsa, yaitu tentang masa berlakunya daluwarsa (Pasal 78), mulainya tenggang daluwarsa (Pasal 79), pencegahan daluwarsa (*stuiting der verjaring*) (Pasal 80), penangguhan daluwarsa (*schorsing der verjaring*) (Pasal 81), dan daluwarsa hak menjalankan hukuman (Pasal 84 dan 85). Lihat Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2008), hlm. 167 – 173.

sebagaimana diatur di dalam Pasal 82 KUHPidana.⁹

Berdasarkan penafsiran sistematis terhadap Bab VIII KUHPidana tersebut, maka alasan penutupan perkara demi kepentingan hukum adalah merujuk pada alasan-alasan sebagaimana tertuang di dalam pasal-pasal KUHPidana. Hilangnya hak untuk menuntut tersebut tentunya tidak dapat dilakukan upaya hukum sehingga bersifat final apabila perkara ditutup demi kepentingan hukum.

Dengan demikian, apakah penghentian penuntutan oleh penuntut umum yang salah satunya alasannya adalah penutupan perkara demi kepentingan hukum sebagaimana diatur di dalam Pasal 14 huruf h jo Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHP, dapat dianggap sebagai implementasi prinsip oportunitas, maka untuk menjawab pertanyaan tersebut akan diuraikan terlebih dahulu batasan dari prinsip legalitas dan prinsip oportunitas.

Prinsip legalitas yang dimaksud di dalam hukum acara pidana sebagai prinsip dasar dalam sistem penuntutan memiliki pengertian yang jauh berbeda dengan prinsip legalitas dalam hukum pidana sebagai dasar berlakunya hukum pidana.¹⁰ Prinsip legalitas dalam hukum pidana sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 1 ayat (1) KUHPidana yang berbunyi, “*Geen feit is strafbaar dan uit kracht van eene daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling*”, yang artinya tidak ada suatu perbuatan yang dapat dihukum, kecuali berdasarkan ketentuan pidana menurut undang-undang yang telah ada terlebih dahulu daripada perbuatannya itu sendiri.¹¹ Oleh

⁹ Disebut dengan penyelesaian di luar proses atau *Afdoening buiten process*. Pada umumnya adalah pembayaran denda untuk mencegah atau mengakhiri diteruskannya penuntutan pidana karena suatu kejahatan, kecuali untuk tindak pidana yang berdasarkan ketentuan perundang-undangan diancam dengan pidana penjara lebih dari enam tahun atau tindak pidana pelanggaran. Lihat Jan Remmelink diterjemahkan oleh Tristam Pascal Moeliono (et al), *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 442.

¹⁰ Tolib Effendi, *Dasar-Dasar Hukum Acara Pidana: Perkembangan dan Pembaruannya di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 125.

¹¹ P. A. F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya

Von Fuerbach prinsip ini dinyatakan, *Nullum cimen, nulla poena sine praevia lege*, sebuah adagium latin meskipun ketentuan prinsip legalitas ini tidak berasal dari hukum Romawi.¹² Di dalam hukum acara pidana, prinsip legalitas oleh **Andi Hamzah** diartikan sebagai kewajiban penuntut umum untuk menuntut suatu delik,¹³ prinsip ini dianut salah satunya oleh negara Jerman. Prinsip ini secara luas dapat diterjemahkan, bahwa setiap perkara pidana harus diajukan ke depan hakim.¹⁴

M. Yahya Harahap, memiliki pandangan yang lebih luas lagi tentang prinsip legalitas dalam hukum acara pidana. Prinsip legalitas tidak dibatasi dalam pengertian kewajiban penuntut umum untuk melakukan penuntutan suatu delik, pun tidak dibatasi dalam artian bahwa setiap perkara harus diajukan ke depan hakim, akan tetapi prinsip legalitas haruslah dipandang bahwa setiap pelaksanaan KUHAP harus bersumber pada titik tolak *the rule of law*, bahwa semua tindakan penegakan hukum haruslah berdasarkan ketentuan hukum dan undang-undang serta menempatkan kepentingan hukum dan perundangan diatas segalanya. Adanya prinsip legalitas berlandaskan *rule of law* dalam KUHAP aparat penegak hukum tidak dibenarkan: bertindak di luar ketentuan hukum, atau *undue to law* maupun *undue process*; dan bertindak sewenang-wenang atau *abuse of power*.¹⁵

Bakti, 1997), hlm. 123.

¹² Enschede, Ch. J., dan A. Heijder, diterjemahkan oleh R. Achmad Soema Dipradja, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 82.

¹³ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia Edisi Revisi*, (Jakarta: CV. Sapta Artha Jaya, 1996), hlm. 14

¹⁴ Mohammad Taufik Makarao dan Suhasril, *Hukum Acara Pidana dalam Teori dan Praktek*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 2.

¹⁵ Pemikiran ini merujuk pada konsideran KUHAP di dalam huruf a yang berbunyi, “Bahwa negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Lihat M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hlm. 36.

Menurut batasan prinsip legalitas sebagaimana disampaikan oleh **Andi Hamzah** dan **M. Yahya Harahap** tersebut, maka tepatlah kiranya jika Pasal 137 KUHAP merupakan implementasi dari prinsip legalitas dalam hukum acara pidana, atau lebih tepatnya prinsip legalitas sebagai sistem penuntutan yang dianut di dalam KUHAP. Hal ini dikarenakan, di dalam pasal tersebut mengatur kewenangan penuntut umum untuk menuntut siapapun yang didakwa melakukan tindak pidana, dan bahwa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang untuk dilaksanakan tanpa pengecualian.

Lantas, bagaimana dengan rumusan Pasal 14 huruf h jo. 140 ayat (2) huruf a KUHAP?, apakah rumusan tersebut dapat dikategorikan sebagai perwujudan dari prinsip oportunitas sebagai pengecualian dari prinsip legalitas? Oportunitas berasal dari bahasa Latin, yang berarti “kesempatan yang baik”.¹⁶ Oleh **A. Z. Abidin Farid** prinsip oportunitas dirumuskan sebagai, “Asas hukum yang memberikan wewenang kepada Penuntut Umum untuk menuntut atau tidak menuntut dengan atau tanpa syarat seseorang atau korporasi yang telah mewujudkan delik demi kepentingan umum”.¹⁷ Menurut pengertian tersebut, makna dari kata “untuk menuntut atau tidak menuntut” harus ditafsirkan secara autentik dengan melihat pengertian menuntut yang ada di dalam KUHAP. Di dalam KUHAP, tidak terdapat kata “menuntut”, yang ada adalah kata “penuntutan” sehingga secara gramatikal kedua kata ini berasal dari kata dasar “tuntut”. Kata “menuntut” merupakan kata kerja sedangkan kata “penuntutan” merupakan kata benda yang merupakan hasil konfiksasi pe-an sehingga memiliki arti menyatakan “peristiwa menuntut”.

Pasal 1 angka 7 KUHAP menyebutkan, “Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam dan menurut cara yang diatur dalam undang-

¹⁶ Djoko Prakoso, *Eksistensi Jaksa di Tengah-Tengah Masyarakat*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 88.

¹⁷ Andi Hamzah, *Op.Cit.*, hlm. 15

undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan”. Berdasarkan pendapat **A. Z. Abidin Farid** tersebut di atas, maka oportunitas dapat diterjemahkan pilihan bagi penuntut umum untuk menuntut atau tidak menuntut, dengan atau tanpa adanya alasan. Tidak menuntut berarti tidak melimpahkan perkara ke pengadilan dan tentunya tidak meminta untuk diputus oleh hakim pengadilan. Tidak melimpahkan perkara ke pengadilan bisa berarti juga menghentikan penuntutan, termasuk diantaranya menutup perkara demi kepentingan hukum dan tentu saja pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung. Dengan demikian, KUHAP juga menganut prinsip oportunitas di dalam sistem penuntutan yang dilaksanakan oleh penuntut umum. Sehingga, Indonesia menganut dua prinsip sekaligus, yaitu prinsip legalitas dan prinsip oportunitas. Apakah pendapat ini dibenarkan sampai disini saja, bagaimana dengan pendapat para ahli yang lainnya.

Bagi sebagian ahli hukum yang lain, prinsip oportunitas diartikan sebagai tindakan mengesampingkan perkara yang artinya perkara tersebut tidak dilimpahkan ke pengadilan. **Vrij** berpendapat, terdapat perluasan tindakan tidak menuntut perkara pidana karena adanya elemen *subsociale*, yaitu yang berupa sifat berbahayanya perbuatan atau sifat merugikannya perbuatan pidana, yang artinya apabila elemen *subsociale* ini tidak terdapat pada suatu perbuatan pidana, maka menjadi alasan untuk mengesampingkan perkara pidana berdasarkan kemanfaatan sosial atau kepentingan masyarakat umum. Alasan tidak menuntut demikian ini termasuk penyampingan perkara yang dinamakan *seponering*.¹⁸

Jika menganut pemahaman **Vrij** dan beberapa ahli yang menentukan bahwa aplikasi konkrit dari prinsip oportunitas adalah pengesampingan perkara. Maka dengan demikian, Pasal 14 huruf h jo 140 ayat (2) huruf a KUHAP tidaklah termasuk dari ruang lingkup prinsip oportunitas, dikarenakan makna mengesampingkan perkara haruslah berdasarkan

¹⁸ Bambang Poernomo, *Pokok-Pokok Tata Acara Peradilan Pidana Indonesia dalam Undang-Undang RI No. 8 Tahun 1981*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 26.

alasan kepentingan umum, bukan berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a, yaitu tidak cukup bukti, bukan merupakan tindak pidana dan ditutup demi kepentingan hukum.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan, bahwa KUHAP secara tegas menganut prinsip legalitas dan tidak mengenal prinsip oportunitas. Akan tetapi, KUHAP juga mengakui adanya pengesampingan perkara walaupun tidak mengaturnya. Jika kemudian disepakati bahwa makna prinsip oportunitas adalah pengesampingan perkara demi kepentingan umum, maka KUHAP mengenal, dan memperbolehkan adanya pengesampingan perkara dimaksud, sebagaimana tertuang di dalam penjelasan Pasal 77 KUHAP tentang yurisdiksi praperadilan. Di dalam penjelasan Pasal 77 KUHAP, penghentian penuntutan tidak termasuk diantaranya adalah pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung. KUHAP mengakomodir keberadaan prinsip oportunitas sebagai kewenangan dari Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.

B. Penerapan Prinsip Oportunitas di Belanda dan Inggris

Indonesia menganut sistem hukum Eropa Kontinental dari Belanda berdasarkan prinsip konkordansi. Prinsip atau asas konkordansi adalah asas keselarasan atau asas persamaan berlakunya hukum. Hukum yang berlaku bagi orang-orang Belanda di Indonesia harus dipersamakan dengan hukum yang berlaku di negeri Belanda.¹⁹ Berdasarkan prinsip inilah maka sebagian besar sistem hukum nasional mengadopsi sistem hukum yang berlaku di Belanda, salah satunya adalah sistem penuntutan.

Belanda dan Inggris dipilih sebagai negara yang akan dibandingkan dengan sistem penuntutan yang ada di Indonesia karena Belanda dan Inggris sama-sama memiliki sejarah panjang dengan sistem hukum di Indonesia, khususnya Belanda. Belanda dengan prinsip konkordansinya memberlakukan hukum yang berlaku di Belanda berlaku juga di Indonesia

¹⁹ C. S. T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 178.

pada masa pemerintahan Kolonial sampai saat ini, sedangkan Inggris memiliki beberapa kesamaan dalam hal struktur masyarakat dan hukum yang berlaku di Indonesia, dimana Inggris dan Indonesia sampai saat ini masih mengakui *living law* atau hukum yang tumbuh dan berkembang di masyarakat.

Alasan kedua, kedua negara tersebut memiliki sistem hukum yang berbeda. Indonesia dan Belanda memiliki sistem hukum yang sama, namun apakah dengan sistem hukum yang sama ini kemudian memiliki pengaturan yang sama dalam hal sistem penuntutan, sedangkan Indonesia dengan Inggris jelas memiliki sistem hukum yang berbeda namun memiliki kesamaan dalam karakter masyarakat yang masih mengakui *living law*, sehingga dengan karakter masyarakat yang sama ini apakah aturan yang ada di Inggris tentang sistem penuntutan dapat diadopsi di Indonesia.

Belanda

Belanda secara tegas menganut prinsip oportunitas dalam sistem penuntutannya. Praktik penerapan prinsip oportunitas di Belanda semakin luas, mereka mengartikan prinsip oportunitas adalah kewenangan penuntut umum dalam memutuskan untuk menuntut atau tidak menuntut dengan atau tanpa syarat. Kejaksaan memiliki kewenangan yang besar dalam menentukan proses penuntutan sehingga Kejaksaan juga disebut dengan *semi judge* (setengah hakim) karena kebebasannya dalam menentukan penuntutan.²⁰

Penuntut Umum di Belanda, setelah menerima dokumen mengenai perkara tindak pidana dari kepolisian, penuntut umum memiliki beberapa pilihan terhadap perkara tersebut, antara lain:

- a. Membebaskan perkara tersebut dengan dalih tidak beralasan (kekuasaan untuk tidak menuntut). Pembebasan perkara tersebut dikenal dengan penolakan (*sepot*) yang dapat dibedakan ke dalam

²⁰ Andi Hamzah, *Op. Cit.*, hlm. 36

dua bentuk yaitu: penolakan karena alasan tidak berwenang (*bevoegdheidsepot*); dan penolakan berdasarkan kebijakan (*beleidsepot*);

- b. Apabila tindak pidananya ringan dan juga pada tindak pidana yang lebih serius dengan kriteria-kriteria tertentu, ia dapat mengadakan transaksi dengan pelaku tindak pidana, dengan catatan pelaku tindak pidana setuju untuk membayar sejumlah uang tanpa penghukuman;
- c. Penuntut umum dapat membebaskan kasus tersebut setelah memanggil pelaku tindak pidana dan menegur karena perilakunya tersebut;
- d. Penuntut umum dapat menetapkan untuk memberikan pembebasan bersyarat (*voorwardelijkesepot*) dengan menggunakan syarat berupa penggantian kerugian kepada korban, menyerahkan pelaku pada departemen sosial atau pusat rehabilitasi medis atau di lembaga probasi;
- e. Penuntut umum dapat meminta kepada polisi untuk melengkapi atau menambah informasi mengenai kasus tersebut atau meminta laporan sosial atau kejiwaan dari kepala probasi atau kepala psikiater;
- f. Penuntut umum dapat mengajukan perkara tersebut ke hakim komisaris untuk mengadakan pemeriksaan pendahuluan sebelum mengambil keputusan;
- g. Penuntut umum dapat menangguhkan keputusannya untuk menuntut atau tidak hingga batas waktu penuntutan telah lewat;
- h. Penuntut umum dapat mengajukan perkara tersebut ke pengadilan.²¹

Berdasarkan uraian di atas, jelas terlihat bahwa penerapan prinsip oportunitas tidak hanya terbatas pada pengesampingan perkara, terlebih dengan alasan kepentingan umum saja melainkan sangat luas. Penerapan prinsip oportunitas ini, pada intinya menekankan pada kewenangan

²¹ Tolib Effendi, *Sistem Peradilan Pidana: Perbandingan Komponen dan Proses Sistem Peradilan Pidana di Beberapa Negara*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2013), hlm. 52 – 53.

penuntut umum untuk melakukan penuntutan atau tidak atas perkara yang diajukan kepadanya, dengan ataupun tanpa syarat.

Inggris

Negara lain yang menganut prinsip oportunitas dalam penuntutan tindak pidana adalah Inggris. Struktur kejaksaan di Inggris berbeda dengan struktur kejaksaan di Indonesia maupun Belanda. Kejaksaan di Inggris yang disebut dengan *Crown Prosecutor Service* (CPS) baru dibentuk tahun 1986. Sebelum adanya lembaga CPS, di Inggris tuntutan pidana dilakukan oleh penduduk sipil, walau dalam praktiknya hampir sebagian besar penuntutan dilakukan oleh Polisi (dalam kapasitas mewakili penduduk sipil).²²

Sistem penuntutan di Inggris dilaksanakan dalam tiga model yaitu:

a. *Public Prosecution;*

Model ini dilaksanakan oleh kejaksaan yang bertugas untuk menuntut perkara-perkara berat dan dapat mengganggu ketentraman masyarakat seperti korupsi, pembunuhan dan lain-lain yang sulit dalam hal pembuktian;

b. *Police Prosectution;*

Polisi tidak hanya bertugas untuk menyidik suatu perkara melainkan juga menuntut perkara tersebut ke pengadilan. Perkara yang bersifat sederhana dan tidak rumit dalam pembuktian dapat dilakukan dengan model ini

c. *Prosecution by Private Citizen and Bodies*

Sistem atau model ini menentukan, bahwa penuntut umum adalah orang perorangan atau badan umum, polisi hanya membantu dalam pemeriksaan dan pengumpulan alat bukti.²³

²² Catherine Elliot and Frances Quinn, *English Legal System: Fourth Edition*, (London: Pearson Education Ltd., 2002), p. 269.

²³ Ilham Gunawan, *Peran Kejaksaan dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm. 81

Pengakuan prinsip oportunitas dalam sistem penuntutan di Inggris dapat dilihat dalam pengaturan *Code for Crown Prosecutor* tentang Sistem Penuntutan oleh Kejaksaan. Setiap perkara yang diajukan ke CPS akan melewati dua tahap pengujian untuk menentukan apakah perkara tersebut dapat dilimpahkan ke pengadilan atau tidak. Tahap pertama, tahap pemeriksaan kelengkapan alat bukti sedangkan tahap kedua adalah uji kepentingan publik. Sebelum tahap kedua dilaksanakan, maka perkara tersebut harus lolos dalam tahap pengujian pertama, sehingga sistem penuntutan di Inggris bersifat berjenjang dalam satu rangkaian sistem peradilan pidana.

Tahap pertama adalah pemeriksaan alat bukti yang mana alat bukti yang diajukan tersebut haruslah cukup dan dapat dipergunakan serta bersifat terpercaya,²⁴ sedangkan tahap kedua adalah tahap kepentingan umum yang artinya untuk dapat menuntut suatu perkara lembaga kejaksaan harus memperhatikan kepentingan masyarakat umum. Terdapat beberapa faktor kuat untuk dapat dilakukannya penuntutan antara lain:

- a. Tindak pidana yang dilakukan terhadap seseorang yang melayani kepentingan umum seperti petugas kepolisian, dokter dan lain sebagainya;
- b. Tersangka merupakan pejabat yang berwenang atau dapat dipercaya;
- c. Bukti-bukti dapat menunjukkan bahwa pelaku adalah perencana tindak pidana;
- d. Korban tindak pidana mengalami trauma dan ketakutan atau gangguan psikis;
- e. Tindak pidana dilakukan dihadapan atau di dekat anak-anak;
- f. Tindak pidana dilakukan atas dasar berbagai bentuk diskriminasi

²⁴ Poin 5.4 *Code for Crown Prosecutor United Kingdom* menyatakan, “when deciding whether there is enough evidence to prosecute, Crown Prosecutors must consider whether the evidence can be used and is reliable...”. Ketentuan tersebut bermakna, bahwa bahwa bukti yang diajukan haruslah dapat digunakan dan terpercaya, dapat digunakan salah satu kriterianya adalah bahwa bukti tersebut diperoleh dengan cara yang benar dan tidak melanggar hukum serta terpercaya memiliki kriteria bahwa bukti tersebut diperoleh dari pihak yang benar dan memiliki kaitan dengan perkara pidana.

terhadap etnis, suku bangsa, jenis kelamin, agama/ kepercayaan, pandangan politik dan lain sebagainya;

- g. Tindak pidana membawa korban yang luas dalam artian wilayah.

Kriteria-kriteria tersebut yang menentukan dan mempengaruhi CPS untuk menuntut perkara ke pengadilan.²⁵

Suatu perkara dapat tidak diajukan ke pengadilan apabila memenuhi kriteria-kriteria diantaranya sebagai berikut:

- a. Pengadilan memaksakan untuk memberikan hukuman benda;
- b. Tindak pidana dilakukan karena dasar kesalahpahaman;
- c. Penuntutan hanya akan membawa dampak yang buruk terhadap kesehatan fisik dan mental korban;
- d. Terdakwa sudah lanjut usia atau ketika melakukan tindak pidana menderita gangguan mental berat atau menderita sakit fisik, kecuali perbuatan tersebut serius dan dilakukan secara berulang-ulang;
- e. Tersangka telah mengganti kerugian yang disebabkan oleh perbuatannya (walaupun hal ini bukanlah pengalihan semata-mata untuk menghentikan penuntutan); dan lain sebagainya²⁶

Berdasarkan uraian di atas, CPS dapat melakukan penuntutan atau tidak melakukan penuntutan haruslah memenuhi dua tahap uji kelayakan, yaitu kelayakan dalam arti kelengkapan alat bukti serta kelayakan dalam arti kepentingan umum. Kepentingan umum menjadi salah satu faktor penentu untuk dapat atau tidaknya dilakukan penuntutan, sehingga melihat rumusan yang diatur di dalam *Code for Crown Prosecutor of United Kingdom* tersebut, Inggris mengakui prinsip oportunitas dalam arti pengesampingan perkara dengan alasan kepentingan umum. Walaupun Belanda dan Inggris sama-sama mengakui prinsip oportunitas

²⁵ Lihat Poin 5.9 *Code for Crown Prosecutor United Kingdom*.

²⁶ Lihat Poin 5.10 *Code for Crown Prosecutor United Kingdom*.

namun dalam pelaksanaannya memiliki perbedaan dalam hal alasan pengesampingan perkara.

Indonesia, sebagaimana telah diuraikan pada sub bab sebelumnya, juga mengakui prinsip oportunitas di dalam KUHAP walaupun KUHAP tidak secara tegas mengaturnya, namun Indonesia mengakui dan mengatur pengesampingan perkara hanya dengan satu alasan, yaitu demi kepentingan umum, dan batasan kepentingan umum tidak dirumuskan secara tegas sebagaimana yang diatur di dalam *Code for Crown Prosecutor of United Kingdom*. Referensi dari Inggris ini dapat dijadikan kajian dalam penyusunan rancangan KUHAP.

C. Pengesampingan Perkara dan Prinsip Oportunitas di Indonesia

Apabila dicermati kembali, judul sub bab diatas adalah “Pengesampingan Perkara dan Prinsip Oportunitas di Indonesia”, makna kata penghubung “dan” dalam sub bab di atas menandakan bahwa pengesampingan perkara dan prinsip oportunitas adalah dua hal yang berbeda. Pengertian prinsip oportunitas sebagaimana diuraikan pada sub bab sebelumnya dapat bermakna ganda, yaitu tidak melakukan penuntutan dan mengesampingkan perkara. Di Indonesia, KUHAP tidak mengatur tentang pengesampingan perkara akan tetapi mengenalnya. Pengaturan pengesampingan perkara sendiri terdapat di dalam Undang-Undang Kejaksaan. Pengesampingan perkara merupakan kewenangan Jaksa Agung baik menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kewenangan pengesampingan perkara melekat di Jaksa Agung dari masa ke masa peraturan perundangan tentang Kejaksaan.

Redaksi awal pengaturan tentang pengesampingan perkara ini terdapat di dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961

tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia yang menyatakan, “*Jaksa Agung dapat menyampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum*”. Maksud dari rumusan pasal ini jelas, bahwa Indonesia mengakomodir keberadaan prinsip oportunitas yang diterjemahkan sebagai pengesampingan perkara demi kepentingan umum.

Keberadaan Jaksa Agung sebagai lembaga tunggal yang memiliki kewenangan untuk mengesampingkan perkara untuk menghindari timbulnya penyalahgunaan kekuasaan dalam hal pelaksanaan prinsip oportunitas. Untuk terjaminnya kepastian hukum dalam rangka pelaksanaan prinsip oportunitas, Jaksa Agung menuangkan dalam suatu surat penetapan/ keputusan yang salinannya diberikan kepada yang dikesampingkan perkaranya sebagai bukti yang bersangkutan.²⁷ Pengesampingan perkara tersebut dilakukan dengan satu syarat, yaitu demi kepentingan umum. Penjelasan Pasal 8 undang-undang ini tidak menyebutkan kriteria tentang kepentingan umum, hanya saja di dalam melakukan pengesampingan perkara, Jaksa Agung senantiasa bermusyawarah dengan pejabat-pejabat tinggi yang ada sangkut pautnya dalam perkara tersebut, misalnya antara lain Menteri/ Kepala Kepolisian Negara, Menteri Keamanan Nasional bahkan sering kali juga langsung kepada Presiden/ Perdana Menteri.

Setelah dicabutnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, pengaturan mengenai pengesampingan perkara demi kepentingan umum tetap dipertahankan, yaitu di dalam Pasal 32 tentang tugas dan wewenang Jaksa Agung. Perbedaannya, di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 diberikan penjelasan mengenai alasan kepentingan umum, yaitu “Kepentingan bangsa dan negara dan/ atau kepentingan masyarakat luas”. Perbedaan lainnya adalah, pengesampingan perkara memang merupakan wewenang dari Jaksa Agung, namun dalam pelaksanaannya diatur di dalam penjelasan

²⁷ Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, *Mengenal Lembaga Kejaksaan di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm. 44

pasalnya, yaitu: setiap pengesampingan perkara hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Sesuai dengan bobot perkara yang akan dikesampingkan, Jaksa Agung dapat melaporkan terlebih dahulu rencana penyampingan perkara kepada Presiden, untuk mendapatkan petunjuk.

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa kedudukan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara menjadi tidak independen ketika adanya kewajiban untuk menyampaikannya kepada badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan perkara yang akan dikesampingkan, termasuk diantaranya kepada Presiden untuk mendapatkan petunjuk. Secara *normative*, kewenangan untuk mengesampingkan perkara ada di tangan Jaksa Agung, akan tetapi Jaksa Agung tidak lebih hanya menjadi juru bicara dari maksud para badan kekuasaan negara termasuk Presiden.

Ketentuan ini pun kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Pengaturan pengesampingan perkara tidak berbeda dari undang-undang sebelumnya. Di dalam Pasal 35 huruf c tetap mengatur tentang kewajiban Jaksa Agung untuk berkonsultasi (sebagai terjemahan dari kalimat “memperhatikan saran dan pendapat”) dengan badan-badan kekuasaan negara. Di dalam penjelasan pasal tersebut juga ditegaskan, bahwa pengesampingan perkara ini merupakan pelaksanaan asas (prinsip) oportunitas.

Jelaslah kiranya, bahwa prinsip oportunitas di Indonesia mengerucut pada satu pemahaman, yaitu pengesampiangn perkara oleh Jaksa Agung demi kepentingan umum adalah pelaksanaan prinsip oportunitas.

Djoko Prakoso menyebutkan, bahwa pelaksanaan pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung demi kepentingan umum disebut sebagai penyelesaian perkara di luar persidangan. Pada umumnya penyelesaian perkara di luar persidangan adalah perkara perdata, akan tetapi ada

kemungkinan untuk mengadakan ‘perdamaian’ (*schikking*) dalam perkara pidana sebagaimana terletak di tangan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara didasarkan pada kepentingan umum.²⁸ Pengesampingan perkara oleh Jaksa Agung merupakan hak dari Jaksa Agung, akan tetapi bukan merupakan prestasi bagi seorang Jaksa Agung yang telah berhasil mengesampingkan suatu perkara tertentu. Seperti apa yang dilakukan oleh Plt. Jaksa Agung Darmono, dalam mengesampingkan perkara Bibit – Chandra yang masih menjadi pembicaraan sampai saat ini.

D. Prinsip Oportunitas dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Pada subbab – subbab sebelumnya telah disinggung perihal keberadaan sistem peradilan pidana sebagai satu kesatuan dalam pembahasan mengenai sistem penuntutan. Sistem penuntutan merupakan salah satu subsistem dalam sistem peradilan pidana. Dengan demikian, keberadaan proses penuntutan harus senantiasa selaras dengan keberadaan subsistem – subsistem lainnya dalam rangkaian sistem peradilan pidana diantaranya adalah sistem penyidikan dan pemeriksaan perkara di persidangan serta eksekusi.

Sistem peradilan pidana pada dasarnya merupakan *open system*, *deterministic system*, *probabilistic system*, *physical system* dan *abstract system*.²⁹ Sebuah proses dalam pemeriksaan perkara pidana ketika dimulai dari proses penyelidikan – penyidikan, kemudian dilimpahkan ke penuntutan, pemeriksaan persidangan sampai dengan eksekusi dan

²⁸ Djoko Prakoso, *Tugas dan Peranan Jaksa dalam Pembangunan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985) hlm. 76.

²⁹ *Open system* artinya bahwa sistem peradilan pidana adalah sistem terbuka yang terdiri dan dipengaruhi oleh banyak hal yang berada di lingkungan sistem tersebut. *Deterministic system* artinya sistem yang memiliki tujuan yang pasti dan terprediksi, namun terkadang berjalannya sistem peradilan pidana juga berupa *probabilistic system* yang artinya tidak terduga. Sistem peradilan pidana sebagai *physical system* karena di dalam sistem tersebut terdapat komponen lembaga yang berwujud, namun sistem peradilan pidana juga merupakan *abstract system* yaitu komponen-komponen tersebut saling berkaitan satu dengan yang lain membentuk satu kesatuan. Lihat Yesmil Anwar dan Adang, *Sistem Peradilan Pidana: Konsep, Komponen & Pelaksanannya dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, (Bandung: Widya Padjadjaran, 2009), hlm. 38.

pengawasan pelaksanaan putusan pengadilan merupakan satu kesatuan dan tidak ada proses pengulangan diantara sistem tersebut. Rangkaian proses saling berkaitan dan berhubungan ini oleh **Mardjono Reksodipoetro** sebagaimana dikutip oleh **Romli Atmasasmita** disebut sebagai *integrated criminal justice system*.³⁰

Keberadaan prinsip oportunitas sebagaimana dimaksud Undang-Undang Kejaksaan merupakan suatu hambatan di dalam terciptanya sistem peradilan pidana yang terintegrasi sebagaimana diuraikan di atas. Prinsip oportunitas bisa menjadi salah satu rangkaian proses dalam sistem peradilan pidana dan mendukung terciptanya sistem peradilan pidana yang terintegrasi apabila dimaknai berbeda dengan apa yang dimaksud oleh Undang-Undang Kejaksaan.

Menurut Undang-Undang Kejaksaan, pengesampingan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung merupakan pelaksanaan prinsip oportunitas. Jika dikaitkan dengan sistem peradilan pidana, maka kedudukan pengesampingan perkara demi kepentingan umum ini di luar sistem. Pengertian sistem peradilan pidana menurut **Indriyanto Seno Adji** adalah upaya penanggulangan kejahatan yang bersifat *penal* menggunakan hukum pidana sebagai sarana utama, baik hukum pidana materiil maupun formil termasuk pelaksanaan pidananya. Sistem peradilan pidana yang terdiri dari komponen kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga pemasyarakatan dan advokat merupakan suatu proses yang diharapkan masyarakat untuk dapat bergerak secara terpadu dalam mencapai suatu tujuan yang dikehendaki bersama, yaitu mencegah terjadinya kejahatan.³¹

Kalimat yang perlu digaris bawahi dalam pengertian sistem peradilan pidana tersebut adalah “...merupakan suatu proses yang diharapkan masyarakat untuk dapat bergerak secara terpadu...”. Pengesampingan

³⁰ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 3

³¹ Indriyanto Seno Adji, *Arah Sistem Peradilan Pidana*, (Jakarta: Kantor Pengacara & Konsultan Hukum Prof. Oemar Seno Adji & Rekan, 2005), hlm. 47

perkara oleh Jaksa Agung merupakan suatu tindakan hukum yang dilakukan oleh Jaksa Agung dengan konsekuensi konkrit, bahwa perkara yang dikesampingkan tidak dapat dibuka kembali melalui upaya hukum pra peradilan. Tidak menutup kemungkinan suatu perkara yang sedang diperiksa oleh penuntut umum kemudian dikesampingkan perkaranya oleh Jaksa Agung selaku penuntut umum. Dalam kondisi demikian, maka keutuhan sistem peradilan pidana dipertanyakan, karena lembaga Kejaksaan tidak satu langkah dalam melaksanakan proses penuntutan dalam rangkaian sistem peradilan pidana.

Menurut pengertian sistem peradilan pidana tersebut, bahwa “... *sistem peradilan pidana yang terdiri dari komponen kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga pemasyarakatan dan advokat merupakan suatu proses...*”. Pengertian tersebut menunjuk pada keberadaan komponen-komponen dalam artian lembaga yang berwenang untuk melaksanakan proses tersebut. Setiap proses merupakan kewenangan dari lembaga masing-masing dalam kesatuan sistem peradilan pidana, penyelidikan dilakukan oleh Kepolisian, penuntutan oleh Kejaksaan, pemeriksaan persidangan oleh Pengadilan, pelaksanaan putusan pengadilan (putusan pidana penjara dan kurungan) oleh Lembaga Pemasyarakatan serta untuk membantu terdakwa membela diri dilakukan oleh advokat. Pengesampingan perkara yang dilakukan oleh Jaksa Agung telah menyalahi pengertian ini, karena di dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, Jaksa Agung membutuhkan pendapat dan saran dari badan-badan kekuasaan negara seperti DPR, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi bahkan Presiden.

Tujuan dari adanya pengaturan ini adalah untuk menghilangkan kesewenang-wenangan dari Jaksa Agung dalam menjalankan kewenangan pengesampingan perkara ini. Akan tetapi, justru dengan adanya banyak campur tangan (walaupun hanya sebatas memberikan pendapat dan saran) menghilangkan sifat independensi dari lembaga Kejaksaan. Jaksa Agung bukanlah representasi dari lembaga Kejaksaan walaupun secara struktur organisasi Jaksa Agung adalah pimpinan tertinggi dari lembaga Kejaksaan.

Lembaga Kejaksaan dalam artian sistem peradilan pidana diwakili oleh Penuntut Umum yang menuntut suatu perkara, hal ini dikarenakan fungsinya dalam menuntut perkara yang mewakili proses penuntutan.

Syarat dari pengesampingan perkara selain harus mendapatkan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara adalah demi kepentingan umum. Kepentingan umum diterjemahkan sebagai kepentingan bangsa/negara atau demi kepentingan masyarakat luas. Keberadaan syarat demi kepentingan umum sehingga dapat mengesampingkan perkara tidak sesuai dengan kerangka sistem peradilan pidana. Unsur kepentingan umum adalah unsur yang tidak terkait dengan penyelesaian perkara, unsur kepentingan umum adalah kondisi yang dapat dipaksakan. Kembali dicontohkan perkara Bibit-Chandra, perkara ini begitu menarik perhatian masyarakat karena ada ungkapan “cicak vs buaya”. Begitu tingginya perhatian masyarakat dalam perkara ini, diantaranya dibuktikan dengan adanya gerakan sejuta *facebookers* anti kriminalisasi KPK serta dibentuknya tim investigasi oleh Presiden yang disebut Tim-8, namun, apakah sudah memenuhi kriteria “demi kepentingan umum” untuk kemudian dikesampingkan perkaranya.

Ketentuan “demi kepentingan umum” secara sederhana ditafsirkan apabila perkara tersebut menarik perhatian masyarakat secara meluas. Di dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja (LAKIP) Kejaksaan Agung Republik Indonesia tahun 2013, tercatat dengan baik tingkat peningkatan penyelesaian perkara di Kejaksaan, baik pidana umum, pidana khusus, termasuk perkara perdata dan tata usaha negara yang ditangani Kejaksaan Agung. Akan tetapi, LAKIP tidak menyebutkan berapa jumlah perkara yang telah dihentikan atau telah dikesampingkan. Data tersebut tidak muncul dengan asumsi tidak ada sama sekali perkara yang dihentikan ataupun dikesampingkan pada tahun tersebut.

Di dalam Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: Per-036/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP)

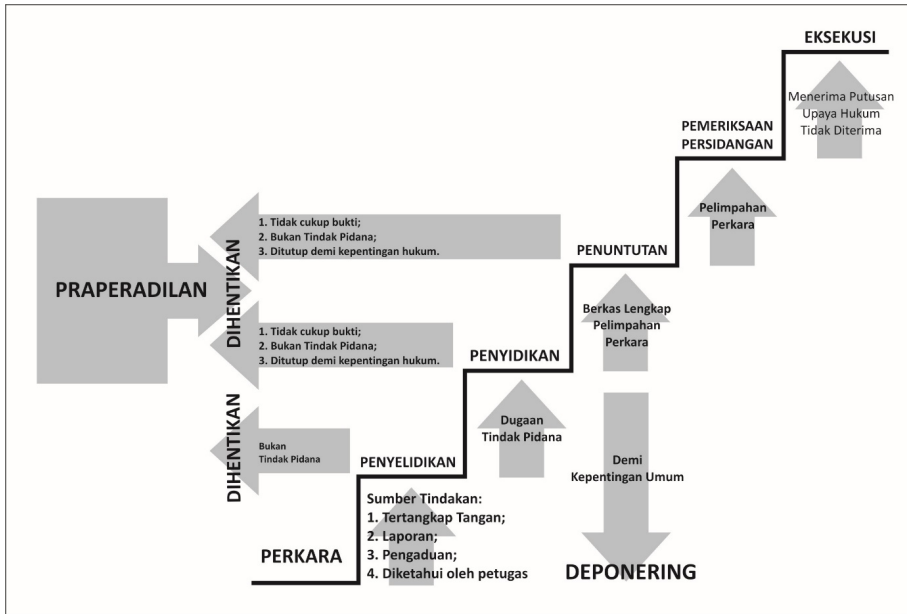
Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum, tidak dibahas lebih lanjut batasan dari “kepentingan umum” sebagai syarat pengesampingan perkara. Perkara yang memenuhi syarat “ demi kepentingan umum”, apakah perkara tersebut harus perkara yang besar seperti perkara Bibit-Chandra atau perkara tersebut perkara yang kecil seperti perkara pencurian pisang yang dilakukan oleh Kwatno dan Topan di Cilacap.³² Perkara Bibit-Chandra menjadi perkara yang menarik perhatian masyarakat karena proses publikasi yang luas, sedangkan perkara pencurian pisang di daerah tentunya tidak dipublikasi secara luas. Kedua kasus sebetulnya memenuhi unsur kepentingan umum, jika melihat dari faktor sosiologis yang melatar belakangnya, namun kedua perkara tersebut diselesaikan dengan jalan yang berbeda. Perkara yang pertama dikesampingkan demi mengamankan dan menyelamatkan pemberantasan korupsi di Indonesia,³³ dan perkara kedua dihentikan penuntutannya dengan alasan bahwa terdakwa tidak dapat dipertanggungjawabkan secara pidana berdasarkan pemeriksaan ahli.³⁴

Keberadaan syarat “kepentingan umum” selain tidak memiliki kriteria yang jelas dalam pengaturan dan praktiknya, adanya syarat ini juga menghambat alur sistem peradilan pidana. Untuk memperjelas hal tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

³² Kejaksaan Republik Indonesia, “Kejaksaan Hentikan Penuntutan Kasus Pencurian Pisang”, dikutip dari http://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=31&idsu=47&id=3135, <diakses tanggal 15 April 2015>

³³ BBC Indonesia, “Kejaksaan Keluarkan Deponering Bibit-Chandra”, dikutip http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2010/10/101029_deponeering.shtml, < diakses tanggal 15 April 2015>

³⁴ Alasan penghentian penuntutan menurut Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP adalah, perkara tersebut tidak cukup bukti; bukan merupakan tindak pidana; dihentikan demi kepentingan hukum. Alasan penghentian penuntutan dalam perkara di Cilacap tersebut tidak memenuhi tiga alasan tersebut akan tetapi dihentikan dan tidak mendapatkan perhatian masyarakat karena perkara tersebut sederhana. Sehingga tidak perlu dilanjutkan ke pengadilan terlepas dari apakah terdakwa dapat dipertanggungjawabkan atau tidak. Lihat Kejaksaan Republik Indonesia, *Loc.Cit.*



Gambar 1
Alur Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Berdasarkan gambar tersebut di atas, alur perkara pidana di Indonesia dapat dihentikan di beberapa tahapan, yaitu di tingkat penyidikan dengan penghentian penyidikan dan di tingkat penuntutan dengan penghentian penuntutan. Akan tetapi, dari dua proses tersebut apabila perkara tersebut dihentikan dimungkinkan untuk dibuka/ dilanjutkan kembali dengan praperadilan. Namun, ada satu penghentian perkara yang tidak mungkin untuk dibuka kembali, yaitu pengesampingan perkara demi kepentingan umum. Berdasarkan gambar tersebut juga dapat dilihat, bahwa mulai dari penyelidikan sampai dengan pemeriksaan perkara bahkan eksekusi dilaksanakan oleh masing-masing pihak yang berbeda, yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Namun, untuk pengesampingan perkara dilakukan oleh Jaksa Agung, dimana telah diuraikan sebelumnya bahwa Jaksa Agung bukanlah representasi dari Lembaga Kejaksaan karena Jaksa Agung tidak menuntut perkara yang sedang berjalan, tetapi secara *administrative* sebagai kepala lembaga

Kejaksaan.

Uraian di atas jelas menunjukkan bahwa keberadaan prinsip oportunitas sebagaimana dimaksud di dalam Undang-Undang Kejaksaan bertentangan dengan sistem peradilan pidana Indonesia, sehingga selayaknya untuk dikaji kembali penerapan prinsip oportunitas dalam penuntutan di Indonesia.

Prinsip oportunitas dapat menjadi bagian dari sistem peradilan pidana di Indonesia apabila dimaknai lain. Penuntut umum dalam melakukan penuntutan suatu perkara tidak memiliki kewenangan untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, penuntut umum hanya memiliki kewenangan untuk menghentikan penuntutan dan menutup perkara demi kepentingan hukum. Berdasarkan pengertian prinsip oportunitas yang diakui di Indonesia, maka kedua kewenangan ini tidak termasuk dari prinsip oportunitas. Apabila mengacu pada ketentuan yang terdapat di Belanda, dimana prinsip oportunitas dimaknai sebagai kewenangan penuntut umum untuk melakukan penuntutan atau tidak terhadap suatu perkara, maka dengan begitu keberadaan prinsip oportunitas sebagai sistem penuntutan tidak akan bertentangan dengan sistem peradilan pidana.

Apabila penuntut umum diberikan kewenangan untuk melakukan atau tidak melakukan penuntutan dengan berbagai pertimbangan yang telah dirumuskan secara *limitative* dalam undang-undang, termasuk diantaranya pengesampingan perkara, maka secara sistem peradilan pidana hal tersebut dapat dibenarkan. Penuntut umum merupakan representasi dari lembaga Kejaksaan dalam melaksanakan proses penuntutan dalam sistem peradilan pidana, artinya penuntut umum mengetahui dengan pasti kondisi suatu perkara, termasuk diantaranya secara sosiologis apakah perkara tersebut perlu untuk dilakukan penuntutan, perlu dihentikan atau dikesampingkan demi kepentingan umum.

Adanya dua kewenangan dalam satu lembaga Kejaksaan, yaitu penuntut

umum berwenang melakukan penghentian penuntutan termasuk diantaranya menutup perkara demi kepentingan hukum sedangkan Jaksa Agung memiliki kewenangan untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum merupakan wujud disharmoni dalam satu lembaga Kejaksaan. Seharusnya, kewenangan tersebut melekat pada satu pihak yang menuntut suatu perkara, yaitu penuntut umum, bukan terpisah antara penuntut umum dan Jaksa Agung selaku penuntut umum.

III. KESIMPULAN

Terdapat dua kesimpulan yang dapat ditarik dari uraian di atas, yaitu yang pertama, bahwa Indonesia menganut dua sistem sekaligus dalam proses penuntutan atau yang lebih dikenal dengan sistem penuntutan, yaitu prinsip legalitas dan prinsip oportunitas. KUHAP sebagai induk dari pelaksanaan hukum acara pidana di Indonesia dengan tegas mengakui, bahwa Indonesia sebagai negara hukum harus menjalankan setiap kegiatan pemerintah berdasarkan hukum, yang berarti bahwa negara kita menganut prinsip legalitas. Berbeda dengan KUHAP, Undang-Undang Kejaksaan secara jelas menyebutkan bahwa Jaksa Agung berwenang untuk mengesampingkan perkara sebagai perwujudan dari prinsip oportunitas.

Prinsip oportunitas diterjemahkan sebagai pengesampingan perkara demi kepentingan umum yang menjadi kewenangan Jaksa Agung setelah mendapat saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara.

Prinsip oportunitas sebagaimana berlaku di Indonesia memiliki permasalahan apabila ditinjau dari sudut pandang sistem peradilan pidana. Keberadaan prinsip oportunitas dalam rangkaian sistem peradilan pidana membawa banyak pertentangan. Berdasarkan hasil analisis, maka Jaksa Agung tidak memiliki kewenangan untuk mengesampingkan perkara dalam sudut pandang sistem peradilan pidana. Sehingga, kewenangan ini dianggap menjadi salah satu penghambat dari sistem peradilan pidana yang terpadu di Indonesia

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Yesmil dan Adang, *Sistem Peradilan Pidana: Konsep, Komponen & Pelaksanannya dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Bandung: Widya Padjadjaran, 2009
- Atmasasmita, Romli, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Jakarta: Kencana, 2010
- Effendi, Tolib, *Dasar-Dasar Hukum Acara Pidana: Perkembangan dan Pembaruannya di Indonesia*, Malang: Setara Press, 2014
- _____, “Re-Evaluasi Sistem Penuntutan dalam KUHAP”, *Jurnal Media Hukum* Vol. 19 (No. 1), Yogyakarta, Juni 2012
- _____, *Sistem Peradilan Pidana: Perbandingan Komponen dan Proses Sistem Peradilan Pidana di Beberapa Negara*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2013
- Effendy, Marwan, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005
- Elliot, Catherine and Frances Quinn, *English Legal System: Fourth Edition*, London: Pearson Education Ltd., 2002
- Enschede, Ch. J., dan A. Heijder, diterjemahkan oleh R. Achmad Soema Dipradja, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1982
- Gunawan, Ilham, *Peran Kejaksaan dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik*, Jakarta: Sinar Grafika, 1994
- Hamzah, Andi, *Hukum Acara Pidana Indonesia Edisi Revisi*, Jakarta: CV. Saptar Artha Jaya, 1996
- Harahap, M. Yahya, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008
- Jusuf, Muhamad, *Hukum Kejaksaan: Eksistensi Kejaksaan sebagai Pengacara Negara dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2014
- Kansil, C. S. T., *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, *Laporan Akuntabilitas Kinerja Tahun 2013*

Lamintang, P. A. F., *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997

Makara, Mohammad Taufik dan Suhasril, *Hukum Acara Pidana dalam Teori dan Praktek*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004

Poernomo, Bambang, *Pokok-Pokok Tata Acara Peradilan Pidana Indonesia dalam Undang-Undang RI No. 8 Tahun 1981*, Yogyakarta: Liberty, 1993

Prakoso, Djoko, *Eksistensi Jaksa di Tengah-Tengah Masyarakat*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985

_____, *Tugas dan Peranan Jaksa dalam Pembangunan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985

_____, dan I Ketut Murtika, *Mengenal Lembaga Kejaksaan di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1987

Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-Asas Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2008

Rummelink, Jan diterjemahkan oleh Tristram Pascal Moeliono (et al), *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003

Ruba'i, Masruchin, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Malang: UM. Press, 2001

Seno Adji, Indriyanto, *Arah Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta: Kantor Pengacara & Konsultan Hukum Prof. Oemar Seno Adji & Rekan, 2005

Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Gita Media Press, Tanpa Tahun

Perundang-Undangan

Republik Indonesia, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHPidana)*

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana*, LN. Tahun 1981 Nomor 76, TLN Nomor 3209

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat*, LN. Tahun 2003 Nomor 49, TLN Nomor 4288

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan*, LN. Tahun 2004 Nomor 67, TLN Nomor 4401

United Kingdom, *Code for Crown Prosecutor of United Kingdom*

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, *Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: Per-036/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum*, Jakarta, September 2011

Sumber Lainnya

BBC Indonesia, “Kejaksaan Keluarkan Deponering Bibit-Chandra”, dikutip http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2010/10/101029_deponeering.shtml, < diakses tanggal 15 April 2015>

Kejaksaan Republik Indonesia, “Kejaksaan Hentikan Penuntutan Kasus Pencurian Pisang”, http://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=31&idsu=47&id=3135, <diakses tanggal 15 April 2015>

Diskursus Kejaksaan Sebagai Pemohon *Constitutional Review* di Mahkamah Konstitusi RI

Heru Anggoro

Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri,
Kejaksaan RI, Jakarta

Abstrak

Undang-Undang yang dibahas dan disahkan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, dapat saja berpotensi merugikan lembaga-lembaga negara lainnya dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Seperti RUU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA), yang berpotensi merugikan Jaksa dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Hakim dan Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) telah mengajukan uji materiil Pasal 96, Pasal 100, dan Pasal 101 UU SPPA sesuai dengan kepentingannya. Tulisan ini akan membahas apakah Jaksa *in person* dan Kejaksaan dapat mengajukan uji materiil UU terhadap UUD di Mahkamah Konstitusi?, dan bagaimana peluang Jaksa mengajukan uji materiil pasal-pasal dalam UU SPPA.

Kata Kunci: Kejaksaan, *Constitutional Review*, Mahkamah Konstitusi.

Abstract

The Indonesia Act that discussed and passed by the Government together with the House of Representatives (DPR), can be potentially detrimental to other state agencies in carrying out its duties and authorities. Such as, the bill of MPR, DPR, DPD and DPRD (MD3) and Law No. 11 of 2012 on the Child Criminal Justice System (Law of SPPA), potentially adverse prosecutors in performing their duties and authority. Judge and Judges Association of Indonesia (IKAHI) has filed a judicial review of Article 96, Article 100, and Article 101 of SPPA Law accordance with their interests. This paper will discuss whether the prosecutor in person and the Prosecutor may submit judicial review in the Indonesia Constitutional Court ?, and how opportunities the Attorney to file a judicial review provisions in the SPPA law.

Keywords: Attorney, Constitutional Review, the Constitutional Court.

I. PENDAHULUAN

Tulisan ini akan membahas apakah Jaksa dan Kejaksaan dapat mengajukan permohonan uji materiil undang-undang terhadap UUD 1945 di Mahkamah Konstitusi (MK). Pembahasan ini didasarkan pada dua hal yaitu polemik dalam pembahasan RUU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan uji materiil yang diajukan Hakim dan IKAHI terhadap sejumlah pasal dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA).

Pada awal pembahasan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) yang saat ini menjadi UU No. 17 Tahun 2014, sempat muncul perdebatan diantara penegak hukum terkait prosedur pemeriksaan anggota DPR. Pasal 245 ayat 1 RUU MD3 memuat ketentuan bahwa penyidik, baik dari Kepolisian maupun Kejaksaan, harus mendapatkan izin terlebih dahulu dari Mahkamah Kehormatan Dewan. Polemik tidak hanya terkait substansi “*privilege*” anggota DPR, namun juga mekanisme yang sebaiknya ditempuh terkait ketidaksetujuan para pihak terhadap substansi norma undang-undang dimaksud¹.

Bagi penegak hukum, baik Kepolisian, Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), ketentuan dalam RUU tersebut akan mengusik rasa keadilan masyarakat, ketika seorang anggota DPR mengalami masalah hukum maka pemeriksaannya harus seizin Mahkamah Kehormatan Dewan. Hal ini tentu tidak sejalan dengan asas bahwa setiap orang berkedudukan sama di depan hukum (*equality before the law*).

Diskusi awal di kalangan internal Kejaksaan yang muncul adalah kemungkinan lembaga Kejaksaan melakukan permohonan pengujian konstitusional ke Mahkamah Konstitusi (MK), karena ketentuan tersebut merugikan fungsi dan kewenangan Kejaksaan sebagai aparat penegak

¹ “KPK dan DPD Sepakat Tolak UU MD3,”>, <http://nasional.kompas.com/read/2014/07/23/19085091/KPK.dan.DPD.Sepakat.Tolak.UU.MD3> tanggal 23 Juli 2014. Diakses tanggal 6 Mei 2015.

hukum.

Namun, ide untuk melakukan permohonan pengujian konstitusional akan menimbulkan ambivalensi, karena Kejaksaan merupakan bagian dari pemerintah sehingga langkah itu seperti menggugat keabsahannya sendiri. Meskipun kemudian diketahui pada saat proses RUU tersebut, Kejaksaan tidak pernah dilibatkan atau dimintakan pendapat dalam pembahasannya.

Persoalan berikutnya adalah apabila Kejaksaan tetap bermaksud mengajukan “gugatan” ke MK, maka apakah Kejaksaan memiliki *legal standing* sebagai pemohon penguji undang-undang tersebut terhadap UUD, bagaimana pemaknaan “kerugian” yang dialami serta siapakah pihak yang tepat mewakili kepentingan Kejaksaan dalam persidangan di MK.

Setelah mencermati undang-undang secara utuh serta melakukan pendalaman terhadap substansi pasal-pasal dari UU MD3, lembaga Kejaksaan pada akhirnya tidak mengambil langkah hukum ke MK, mengingat terhadap perkara tindak pidana khusus, prosedur bagi anggota DPR tersebut tidak berlaku². Namun, wacana perlunya Kejaksaan melakukan upaya hukum ke MK menjadi *issue* yang belum terselesaikan.

Kemudian, diskusi kembali menghangat setelah Hakim dan IKAHI mengajukan permohonan pengujian pasal-pasal dalam UU SPPA. Putusan MK Nomor: 110/PUU-X/2012 tanggal 28 Maret 2013, menyatakan Pasal 96³, Pasal 100⁴, dan Pasal 101⁵ UU SPPA bertentangan dengan UUD 1945

² *Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD*. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. LN RI Tahun 2014 No. 182. TLN RI No. 5568. Pasal 245 ayat (3) huruf c.

³ Pasal 96 : Penyidik, Penuntut Umum, dan Hakim yang dengan sengaja tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

⁴ Pasal 100 : Hakim yang dengan sengaja tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (3), Pasal 37 ayat (3), dan Pasal 38 ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun.

⁵ Pasal 101: Pejabat pengadilan yang dengan sengaja tidak melaksanakan kewajiban

dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Adapun pertimbangan hukum Majelis Hakim MK sebagai berikut :bahwa Pasal 96, Pasal 100, dan Pasal 101 menentukan ancaman pidana kepada pejabat khusus dalam penyelenggaraan SPPA yaitu hakim, pejabat pengadilan, penyidik dan penuntut umum, menurut Mahkamah, bukan saja tidak merumuskan ketentuan-ketentuan konstitusional mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan independensi pejabat khusus yang terkait (hakim, penuntut umum, dan penyidik anak), yakni memberikan jaminan hukum bagi penyelenggaraan peradilan yang merdeka, tetapi lebih dari itu juga telah melakukan kriminalisasi terhadap pelanggaran administratif dalam penyelenggaraan SPPA yang tentu memberikan dampak negatif terhadap pejabat-pejabat khusus yang menyelenggarakan SPPA. Dampak negatif tersebut adalah dampak psikologis yang tidak perlu, yakni berupa ketakutan dan kekhawatiran dalam penyelenggaraan tugas dalam mengadili suatu perkara. Hal demikian menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan yang berarti bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945⁶.

Apabila ditelaah, Pasal 96 UU SPPA merupakan pasal kriminalisasi terhadap penyidik, penuntut umum dan hakim yang sengaja tidak melaksanakan kewajibannya untuk mengupayakan diversi. Dengan putusan MK tersebut, Pasal 96 berarti tidak memiliki kekuatan hukum mengikat termasuk bagi penyidik dan penuntut umum, meskipun “pejabat SPPA lainnya” (penyidik dan penuntut umum) tidak mengajukan permohonan pengujian terhadap pasal ini.

Berbeda dengan Pasal 100 dan Pasal 101, karena kedua pasal tersebut dikhususkan bagi hakim dan pejabat pengadilan yang tidak melaksanakan kewajibannya. Dengan demikian masih terdapat satu pasal lagi dari UU

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun.

⁶ Putusan MK Nomor: 110/PUU-X/2012 tanggal 28 Maret 2013, hlm. 122.

SPPA yang belum diuji yang terkait dengan tugas dan fungsi Kejaksaan, yaitu Pasal 99⁷ tapi memiliki karakteristik norma yang sama dengan yang diuji dan telah diputuskan bertentangan dengan UUD.

Mencermati putusan MK tersebut, maka sesungguhnya pasal-pasal terkait kriminalisasi terhadap penyidik dan penuntut umum di UU SPPA seperti Pasal 98 dan Pasal 99 sejatinya telah kehilangan makna, meskipun secara yuridis formal harus tetap dianggap masih berlaku, karena memang tidak termasuk bagian yang diputuskan majelis hakim MK. Hal ini disandarkan pada bagian awal pertimbangan putusan MK tersebut yang menyatakan bahwa “...para pemohon sebagai bagian dari penegak hukum dalam SPPA yang di dalamnya terdapat penyidik, penuntut umum, dan hakim sebagai pejabat khusus SPPA merupakan satu kesatuan sistem yang bagian-bagian di dalamnya tidak dapat dipisahkan satu dari yang lain”⁸.

Memang akan terjadi perdebatan sekiranya ada pihak yang melaporkan penyidik dan penuntut umum karena tidak melaksanakan kewajiban mengeluarkan tahanan anak demi hukum terkait Pasal 98 dan Pasal 99 UU SPPA yang masih berlaku, sedangkan bagi penegak hukum lain yaitu hakim pasal yang senafas dengan ini sudah tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dari apa yang terurai diatas, terdapat benang merah betapa rentanya posisi kewenangan Kejaksaan (baik sebagai penyidik maupun penuntut umum) dalam persoalan dinamika hukum nasional. Tidak menutup kemungkinan di waktu-waktu yang akan datang, terdapat undang-undang yang substansinya bersinggungan dengan wilayah tugas Kejaksaan dan memerlukan perhatian insan Adhyaksa dalam menyikapinya. Baik apakah Kejaksaan dilibatkan atau tidak dalam proses pembahasan undang-undang

⁷ Pasal 99 UU SPPA berbunyi: “Penuntut umum yang tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (3) dipidana dengan pidana penjara selama 2 (dua) tahun”. Pasal 34 ayat (3) membicarakan penahanan anak, yang berbunyi: “Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud ayat (2), telah berakhir, Anak wajib dikeluarkan demi hukum”.

⁸ Putusan MK *op.cit.* hlm. 116.

dimaksud, sebagai objek terintegrasi dengan sub sistem peradilan pidana lainnya atau tidak, yang menimbulkan kerugian atau potensi kerugian konstitusional pribadi insan Adhyaksa dan lembaga Kejaksaan secara umum.

II. PEMBAHASAN

A. Konstitusionalisme dan Konstitusi

Menurut Eric Barent, Konstitusionalisme adalah *a belief in imposition of restrain on government by means of a constitution*⁹. Sementara Walton H. Hamilton sebagaimana yang dikutip Jimly Asshiddiqie menyatakan: *Constitutionalism is the name given to the trust which men repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order*. Untuk tujuan “*to keep a government in order*” itu diperlukan pengaturan yang sedemikian rupa, sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya¹⁰.

Selanjutnya menurut C.J. Bax dan G.F.M. van der Tang, konstitusionalisme mengandung tiga pengertian esensial sebagai berikut¹¹:

1. *A state, or any system of government, must be founded upon law, while the power exercised within the state should conform to definite legal rules and procedures (the idea of contitution or fundamental law)*. (Sebuah negara atau sistem pemerintahan apapun harus didirikan diatas undang-undang, sedangkan kekuasaan yang dijalankan di dalam negara harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan dan prosedur hukum yang tegas (mengacu kepada konstitusi atau

⁹ Eric Barent, *An Introduction to Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 1998) hlm. 14 dalam Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Cet. 1, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007) hlm. 15.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Pres, 2006) hlm.23- 24.

¹¹ E. Chaidir, *op.cit*, hlm 16 -17

Undang-Undang Dasar).

2. *The institutional structure of government should ensure that power resides with, or is divided among, different branches which mutually control their exercise of power and which are obliged to co-operate (the ideas of mixed government, separation of powers, checks and balances)* (Bangunan institusi pemerintah harus memastikan bahwa kekuasaan berada di tangan, atau dibagi-bagi diantara cabang-cabang yang berbeda yang saling mengontrol pelaksanaan kekuasaan mereka dan yang berkewajiban untuk bekerja sama (gagasan mengenai pemerintah campuran, pemisahan kekuasaan, sistem *cheks* dan *balances*) saling memeriksa dan menjaga keseimbangan).
3. *The relationship between the government and the individual members of society should be regulated in such manner that it leaves the letter's basic rights and freedoms unimpaired.* (Hubungan antara pemerintah dengan anggota perseorangan masyarakat sebaiknya diatur sedemikian rupa sehingga hubungan tersebut menjamin hak-hak dan kebebasan dasar yang disebut belakangan, anggota perseorangan masyarakat, tidak dilanggar).

Menurut kamus, Konstitusionalisme adalah paham tentang pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui konstitusi¹². Dengan demikian Konstitusionalisme dapat dianggap sebagai ajaran mengenai pembatasan kekuasaan untuk mencegah perilaku sewenang-wenang dari penguasa melalui konstitusi.

Istilah konstitusi menurut Wirjono Prodjodikoro¹³ berasal dari kata kerja “*constituer*” (Perancis) yang berarti “membentuk”. Jadi konstitusi berarti “pembentukan”. Dalam hal ini, yang dibentuk adalah suatu Negara.

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia, <http://kbbi.web.id/konstitusionalisme>, Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kemdikbud (Pusat Bahasa). Diakses tanggal 12 Mei 2015.

¹³ Wirjono Prodjodikoro, *Azaz-Azaz Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1989) hlm. 10

Maka konstitusi mengandung permulaan dari segala macam peraturan pokok mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama negara.

Di kalangan ahli kenegaraan, ada yang mengartikan konstitusi sama dengan UUD, namun ada pula yang memberi makna bahwa UUD hanya salah satu bagian dari konstitusi¹⁴. Meskipun masih ada ahli yang membedakan pengertian antara konstitusi dan UUD, namun dalam perkembangannya hampir semua negara memiliki konstitusi kecuali Inggris dan Israel, memberi makna konstitusi sama dengan UUD. Karena itu, menurut Anwar C., istilah konstitusi diberi makna sama dengan UUD, jadi penggunaan istilah konstitusi yang sering kali bergantian dengan penggunaan istilah UUD memiliki makna yang sama¹⁵.

Istilah *constitutional review* yang penulis gunakan dalam tulisan ini merujuk pada pendapat Jimly Asshiddiqie. Menurut Jimly istilah '*judicial review*' jelas tidak sama dengan '*constitutional review*', dan berbeda pula dengan pengertian '*judicial preview*' seperti dalam sistem Prancis. Kalau orang berbicara mengenai hak atau kewenangan untuk menguji, maka baru kita dapat menggunakan istilah hak untuk menguji atau hak uji, yang dalam bahasa Belanda disebut '*toetsingrecht*'. Jika hak uji (*toetsingrecht*) itu diberikan kepada hakim, maka namanya adalah '*judicial review*' atau *review* oleh lembaga peradilan. Jika kewenangan untuk menguji itu diberikan kepada lembaga legislatif, maka namanya bukan '*judicial review*' melainkan '*legislative review*'. Jika yang melakukan pengujian itu adalah pemerintah maka namanya tidak lain dari '*executive review*', bukan '*judicial review*'¹⁶

Jika ukuran pengujian itu dilakukan dengan menggunakan konstitusi

¹⁴ Anwar C., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Ed. Revisi (Malang: Setara Press, 2015) hlm. 58.

¹⁵ Ibid, hlm.60.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusionalitas di Berbagai Negara*, Ed. Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 6

sebagai alat pengukur, maka kegiatan pengujian semacam itu dapat disebut sebagai ‘*constitutional review*’ atau pengujian konstitusional, yaitu pengujian mengenai konstitusionalitas dari norma hukum yang sedang diuji (*judicial review on the constitutionality of law*)¹⁷.

B. Sekilas Mengenai Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Salah satu perubahan dalam UUD 1945 hasil amandemen yakni keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK). Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Menurut UUD 1945, MK memiliki 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) yang bersifat kewajiban. MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Memutus Sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik, dan;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum¹⁸;

Sedangkan satu-satunya kewajiban yang diamanatkan yaitu memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar¹⁹.

¹⁷ Jimly, *Ibid*.

¹⁸ Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Pasal 24C ayat (1).

¹⁹ Indonesia. *Ibid*, Pasal 24C ayat (2).

Dalam melakukan fungsi peradilan dalam keempat bidang kewenangan tersebut, MK melakukan penafsiran terhadap UUD, sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menafsirkan UUD 1945. Karena itu, disamping berfungsi sebagai pengawal UUD, MK juga biasa disebut sebagai *the Sole Interpreter of the Constitution*²⁰.

Dan dalam rangka kewenangannya untuk memutus perselisihan hasil pemilu, MK juga dapat disebut sebagai “pengawal proses demokratisasi” dengan cara menyediakan sarana dan jalan hukum untuk menyelesaikan perbedaan pendapat diantara penyelenggaraan pemilu dengan peserta pemilu yang dapat memicu terjadinya konflik politik dan bahkan konflik sosial di tengah masyarakat. Dengan adanya MK, potensi konflik semacam itu dapat diredam dan diselesaikan melalui cara-cara yang beradab. Oleh karena itu, MK disamping berfungsi sebagai (i) pengawal konstitusi; (ii) penafsir konstitusi; juga adalah (iii) pengawal demokrasi (*the guardian and the sole interpreter of the constitution, as well as the guardian of the process of democratization*); serta (iv) pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*)²¹.

Sesuai Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya UU Mahkamah Konstitusi), Pemohon dalam persidangan MK adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam undang-undang;

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cet. Kedua (Jakarta: Konstitusi Press, 2006) hlm. 155-156.

²¹ Ibid, hlm. 156.

- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Menurut Penjelasan Pasal 51 ayat (1) yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945. Sedangkan yang dimaksud "Perorangan" termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama.²²

C. Kejaksaan RI dan Penegakan Hukum

Keberadaan lembaga Kejaksaan memang tidak diatur secara eksplisit dalam UUD 1945. Menurut Jimly Asshiddiqie, meskipun semula keberadaan Kejaksaan diusulkan dalam rancangan perubahan UUD 1945, tetapi sampai perubahan keempat disahkan dalam sidang MPR tahun 2002, hal itu tidak mendapat kesepakatan. Akan tetapi, dalam Pasal 24 ayat (3) yang menyatakan: "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman", maka fungsi Kejaksaan jelas sangat berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. oleh karena itu, Kejaksaan dapat dikatakan sebagai salah satu badan yang dimaksud, yang juga penting secara konstitusional (*constitutionally important state institution*)²³.

Menurut Jimly pula, Pasal 24 ayat (3) UUD 1945, merupakan hasil kompromi atas perdebatan mengenai lembaga Kejaksaan Agung, yang semula tercantum dalam draf rancangan Perubahan UUD sampai sidang MPR tahun 2002. Karena kepolisian telah diatur bersamaan dengan pengaturan mengenai TNI (Tentara Nasional Indonesia) pada Pasal 30, maka dinilai tepat apabila lembaga kejaksaan juga diatur dalam UUD 1945 yang ditempatkan dalam Bab XIV. Akan tetapi, kelompok lain berpandangan bahwa Kejaksaan bukanlah bagian dari kekuasaan kehakiman yang menjadi muatan Bab XIV. Di tengah perdebatan demikian, akhirnya dicapai kompromi bahwa mengenai Kejaksaan lebih baik diatur

²² (Penjelasan Pasal 51 ayat (1) huruf a).

²³ Jimly, *Ibid*, hlm. 220-221.

dalam undang-undang, dan sebagai gantinya dirumuskan ketentuan bahwa badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang²⁴.

Sesungguhnya nama resmi lembaga kejaksaan adalah “Keksaan RI” bukan “Keksaan Agung”, seperti yang tersirat dari UU Kejaksaan baik UU yang berlaku saat ini (UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI) maupun UU sebelumnya, yaitu UU No.5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI. Penyebutan istilah Kejaksaan Agung merujuk pada pelaksana kekuasaan negara di bidang penuntutan yang diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Negeri²⁵.

Sesuai undang-undang, posisi Kejaksaan secara kelembagaan berada dan merupakan bagian pemerintah²⁶. Namun di lain sisi, dalam penegakan hukum ia melakukan tugas yudisial. Tugas dan wewenang Kejaksaan RI, ditegaskan dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia:

- (1) Di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. Melakukan penuntutan;
 - b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan putusan lepas bersyarat;
 - d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
 - e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat

²⁴ Jimly A., *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar grafiika, 2009) hlm. 97.

²⁵ Lihat Pasal 3 UU No. 16 Tahun 2014 tentang Kejaksaan RI dan pasal yang sama di UU No.5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI.

²⁶ Indonesia. *Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia*. Undang-Undang Nomor No. 16 Tahun 2004. LN RI Tahun 2004 No. 67. TLN RI No. 4401. Pasal 2 ayat (1).

melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

- (2) Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
- (3) Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
 - a. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - b. Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - c. Pengamanan peredaran barang cetakan;
 - d. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - e. Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
 - f. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Dalam tindak pidana tertentu, Kejaksaan diberikan pula kewenangan untuk melakukan penyidikan. Hal ini antara lain, disandarkan pada ketentuan-ketentuan dalam Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Kejaksaan RI, Pasal 21 ayat (1) UU Pengadilan HAM, Pasal 26 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 50 UU Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan UU Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

D. Kejaksaan Sebagai Pemohon *Constitutional Review* di Mahkamah Konstitusi

Legal Standing Kejaksaan

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, Pasal 51 ayat (1) huruf d UU Mahkamah Konstitusi telah memberikan payung hukum bagi lembaga negara untuk dapat bersengketa sebagai pihak yang merasa kewenangannya telah dirugikan. Penyebutan "lembaga negara" dalam norma tersebut terkait persoalan menguji sengketa kewenangan lembaga negara yang

diberikan UUD.

Pembahasan tulisan ini, mengesampingkan posisi Kejaksaan sebagai lembaga negara dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang menjadi wewenang MK sesuai Pasal 24 C ayat (1) angka 2 UUD 1945. Harus diakui, posisi Kejaksaan yang tidak disebut secara tegas (eksplisit) dalam konstitusi, merupakan persoalan tersendiri terkait *legal standing* dalam beracara sengketa kewenangan lembaga negara di MK.

MK dalam sengketa lembaga negara, sejak putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 dalam pokok perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang diajukan Bupati/Wakil Bupati Bekasi terhadap Presiden RI, Menteri Dalam Negeri, dan DPRD Kab. Bekasi, telah menyatakan pertimbangannya:

“...dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu permohonan sengketa kewenangan lembaga negara harus mempertimbangkan adanya hubungan yang erat antara kewenangan dan lembaga yang melaksanakan kewenangan tersebut. Sehingga, dalam menetapkan apakah Mahkamah berwenang untuk memeriksa permohonan sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah harus mengaitkan secara langsung pokok yang disengketakan (*objectum litis*) dengan kedudukan lembaga negara yang mengajukan permohonan, yaitu apakah kepada lembaga negara tersebut kewenangan itu diberikan, sehingga dengan demikian masalah kewenangan dimaksud terkait erat dengan *legal standing* Pemohon yang akan menentukan berwenang atau tidaknya Mahkamah dalam memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*²⁷.

Dalam pertimbangan selanjutnya MK menyatakan: bahwa kata ‘lembaga negara’ yang terdapat dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945, Mahkamah harus menetapkan lembaga negara mana yang dimaksud dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945. Dalam menetapkan siapa yang dimaksud dengan lembaga negara, Mahkamah merujuk pada kewenangan Mahkamah untuk memutus sengketa kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Sehingga untuk menentukan apakah sebuah lembaga sebagai

²⁷ Putusan MK Nomor 004/SKLN-IV/2006 hlm.68

lembaga negara sebagaimana dimaksud Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945, maka yang pertama-tama harus diperhatikan adalah adanya kewenangan tertentu dalam UUD dan baru kemudian kepada lembaga apa kewenangan-kewenangan tersebut diberikan. Karena kewenangan sifatnya terbatas dan untuk suatu hal tertentu, maka sifat kelembagaan negara tidaklah dapat ditentukan secara umum, tetapi terkait dengan kewenangan yang diberikan atau dengan kata lain sebuah lembaga yang disebut dengan nama apapun berkedudukan sebagai lembaga negara menurut pengertian Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 apabila lembaga tersebut mempermasalahkan atau dipermasalahkan kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945²⁸.

Sebagai perbandingan putusan MK yang terkait putusan sengketa kewenangan lembaga negara, dapat ditemukan dalam putusan MK Nomor 030/SKLN-IV/2006 tanggal 17 April 2007, yang diajukan oleh Pemohon Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), terhadap Presiden RI qq. Menteri Komunikasi dan Informatika. Dalam putusan tersebut MK menyatakan permohonan Pemohon (KPI) tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) dengan pertimbangan, bahwa KPI adalah lembaga negara yang dibentuk dan kewenangannya diberikan oleh undang-undang bukan oleh Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, karena KPI bukanlah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, maka KPI tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana ditentukan Pasal 61 ayat (1) UU MK untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Putusan MK ini dapat dijadikan *ibrah* (pelajaran/kajian) bahwa lembaga yang disebutkan secara jelas oleh UUD 1945, tentu berbeda derajat eksistensinya dengan lembaga yang tidak disebutkan secara jelas atau implisit seperti Kejaksaan. Bagi yang disebut secara jelas, tidak ada keraguan mengenai *legal standing*-nya jika harus bersidang dalam sengketa kewenangan lembaga negara di MK.

²⁸ *Ibid.* hlm.70.

Kerugian Konstitusional

Sebagaimana yang telah disampaikan pada bagian terdahulu tulisan ini, posisi Penuntut Umum (Kejaksaan) sebagai Pihak pemohon *constitutional review* dalam di persidangan MK, akan menimbulkan ambivalensi, karena seolah menguji keabsahannya sendiri sebagai bagian dari pemerintah. Karena dalam praktek persidangan MK, biasanya majelis hakim MK akan memanggil saksi-saksi dari Pemerintah dan DPR serta keterangan Ahli.

Pertimbangan inilah yang perlu dikaji secara mendalam, apabila di kemudian hari perorangan Kejaksaan, berniat mengajukan *constitutional review* ke MK. Paling tidak catatannya adalah apakah terhadap perkara yang diminta untuk diuji tersebut, Kejaksaan termasuk pihak yang diundang atau terlibat dalam pembahasan undang-undang tersebut. Jika termasuk pihak yang terlibat dalam pembahasan, apakah pendapatnya menyetujui atau memiliki pandangan tersendiri yang berbeda dari keinginan forum rapat yang dapat dibuktikan dalam risalah rapat.

Langkah ini, menurut penulis dimaksudkan sekedar memberikan arah untuk memantapkan langkah para pihak yang siap berargumentasi dengan pihak pemerintah dan/atau DPR yang menerbitkan suatu undang-undang. Harus disadari persoalan pokoknya adalah apakah perorangan Kejaksaan telah dirugikan atau potensial dirugikan hak konstitusionalnya akibat diterbitkan suatu undang-undang, dan bukan persoalan Kejaksaan bagian pemerintah atau tidak.

Apabila posisinya Kejaksaan tidak termasuk pihak yang terlibat dalam pembahasan undang-undang sejak awal, seperti pada pembahasan UU MD3 misalnya, maka memang tidak ada hambatan psikologis bagi perorangan Kejaksaan mengajukan hak untuk menguji ke MK. Hanya memang perlu dibuktikan kerugian konstitusional yang dialami akibat diberlakukannya suatu undang-undang. Dalam hal ini perlu dipedomani putusan MK No. 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September

2007, serta putusan-putusan selanjutnya yang telah menentukan 5 (lima) syarat kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK, yaitu:

1. harus ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
2. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
3. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
4. ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian; dan
5. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Objek Pengujian

Perlu diperhatikan pula mengenai obyek pengujiannya apakah menyangkut permohonan pengujian formil atau berupa permohonan pengujian materiil. Jika hal itu mengenai prosedur pembentukan suatu undang-undang dalam hal ini pembentukan UU dimaksud dianggap tidak memenuhi ketentuan pembentukan UU berdasarkan UUD 1945, maka masuk ke dalam katagori pengujian formil. Sedangkan jika mengenai materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari UU dimaksud bertentangan dengan UUD 1945 maka masuk ke dalam pengujian materiil. Untuk pengujian formil, perlu memperhatikan putusan MK No. 27/PUU-VII/2009 yang telah menetapkan batas waktu 45 (empat puluh lima) hari setelah UU tersebut dimuat di Lembaran Negara.

Analisa Putusan MK Nomor 110/PUU-X/2012

Permohonan pengujian materiil UU SPPA diajukan diantaranya oleh Habiburrahman, Imam Subechi, Suhadi, Mien Trisnawati, sebagai perorangan warga negara Indonesia yang menduduki jabatan selaku Hakim Agung, Hakim Tinggi, Hakim Agama dan Hakim Pengawas dan/atau selaku pengurus Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI). MK menilai para pemohon sebagai kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama, dalam hal ini para hakim yang bergabung dalam IKAHI, sehingga telah memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK. Adapun, alasan pengujian Pasal 96, Pasal 100 dan Pasal 101 UU SSPA karena ketentuan dari pasal-pasal tersebut mencerminkan politik kriminalisasi Hakim, Pejabat Pengadilan, dan melanggar indepedensi kekuasaan kehakiman sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1), Pasal 24 D ayat (1), dan Pasal 28 I ayat (2) UUD 1945

Kritik yang bisa disampaikan terkait putusan MK Nomor 110/PUU-X/2012 terhadap pengujian Pasal 96, Pasal 100, dan Pasal 101 UU SPPA di atas adalah, majelis hakim MK tidak sekaligus menyatakan Pasal 98 dan Pasal 99 tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Padahal, dalam pertimbangannya MK mengakui bahwa “penyidik, penuntut umum, dan hakim sebagai pejabat khusus SPPA merupakan satu kesatuan sistem yang bagian-bagian di dalamnya tidak dapat dipisahkan satu dari yang lain”. Sepertinya majelis hakim MK ingin menghindari kesan *ultra petita*²⁹, yang di beberapa putusan MK hal itu biasa dilakukan seperti ketika MK menafsirkan pengadilan Tipikor pada saat pengujian UU KPK.

Dari putusan MK Nomor 110/PUU-X/2012 terkait UU SPPA tersebut,

²⁹ Keberadaan Pasal 45A UU No.8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang melarang putusan *ultra petita* bagi para hakim MK, justru dapat pula ditafsirkan merupakan justifikasi bagi para hakim MK untuk tidak memutus suatu yang tidak diminta oleh pemohon sepanjang “hal tertentu” terkait dengan permohonan. Hal tertentu ini berada di wilayah subyektifitas para hakim MK sebagai penafsir konstitusi.

tampak lebih nyaman bagi majelis hakim MK, menunggu para pihak yang dirugikan mengajukan langsung permohonan pengujian tersebut, dengan mengesampingkan persoalan psikologis para pemohon selain hakim, jika pemohon pengujinya adalah para individu Polisi atau Penuntut Umum yang telah menjadi tersangka sesuai Pasal 98 atau Pasal 99 UU SPPA.

Tentu semua berharap tidak ada aparat penegak hukum termasuk Penuntut Umum, yang dikriminalisasi terkait UU SPPA. Pesan yang disampaikan majelis MK dalam putusan *a quo* jelas, terhadap kelalaian pejabat khusus yang terkait (hakim, penuntut umum, dan penyidik anak) cukup diberikan sanksi administratif.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, langkah terbaik terkait keberadaan Pasal 99 UU SPPA menurut penulis, perorangan Kejaksaan (termasuk kelompok orang) tidak perlu melakukan permohonan uji materiil ke MK, mengingat pasal yang senafas dengan ini telah dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan MK dalam pertimbangannya berpendirian Penyidik Anak, Penuntut Umum dan Hakim merupakan satu kesatuan sistem yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain oleh karenanya sanksi terhadap kelalaian Pasal 99 berupa sanksi administrasi.

Namun, apabila pada waktu-waktu yang akan datang memang ada *persoon* Kejaksaan yang telah dikriminalisasi berdasarkan Pasal 99 UU SPPA, maka langkah hukum menguji norma tersebut ke MK merupakan opsi yang harus dilakukan oleh yang bersangkutan. Dan dalam posisi ini, Kejaksaan idealnya memberikan dukungan yang memadai mengingat yang diuji termasuk hal berkenaan dengan tugas dan fungsinya.

Kemudian pula, jika di kemudian hari kembali lahir undang-undang yang memiliki semangat merugikan hak konstitusional insan Adhyaksa, seperti dalam hal mengkriminalisasi penuntut umum dalam pelaksanaan tugasnya, maka Kejaksaan secara kelembagaan dapat mempertimbangkan untuk menguji norma tersebut di hadapan majelis MK. Tentu bukan Kejaksaan sebagai lembaga negara, tetapi dapat diwakilkan perorangan

Kejaksaan, dalam hal ini termasuk kelompok orang dalam wadah PJI (Persatuan Jaksa Indonesia) sebagaimana IKAHI (Ikatan Hakim Indonesia) telah melakukannya.

III. PENUTUP

Berdasarkan hal-hal yang telah disampaikan, maka terdapat beberapa catatan, yaitu :

1. Pertimbangan untuk *persoon* Kejaksaan menjadi Pemohon terhadap UU SPPA di MK, seharusnya tidak dilihat sebagai Kejaksaan sebagai bagian pemerintah yang dapat berdampak psikologis. Melainkan, harus dilihat apakah pemohon tersebut, baik apakah ia seorang insan Adhyaksa atau bukan, memiliki kriteria sebagai pemohon sebagai mana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK serta apakah pula memenuhi kriteria kerugian konstitusional sebagaimana telah ditetapkan MK;
2. Dengan MK telah menyatakan Pasal 96, Pasal 100, dan Pasal 101 UU SPPA telah bertentangan dengan UUD dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, maka sejatinya Pasal 99 UU SPPA yang terkait dengan tugas dan fungsi Kejaksaan, telah kehilangan maknanya. Hal ini sejalan dengan pertimbangan majelis hakim MK yang menyatakan para Pemohon sebagai bagian dari penegak hukum dalam SPPA yang di dalamnya terdapat penyidik, penuntut umum, dan hakim sebagai pejabat khusus SPPA merupakan satu kesatuan sistem yang bagian-bagian di dalamnya tidak dapat dipisahkan satu dari yang lain. Oleh karena itu, keinginan untuk melakukan uji materiil terhadap Pasal 99 UU SPPA pada saat ini sebaiknya tidak dilakukan, hingga jika sewaktu-waktu terjadi penuntut umum yang telah dinyatakan sebagai tersangka karena melanggar Pasal 99 UU SPPA, maka yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan ke MK.

3. Ketiga, tidak menutup kemungkinan, Kejaksaan sebagai lembaga negara dapat bersidang di MK sebagai Pemohon dalam kaitannya dengan sengketa kewenangan lembaga negara, namun mengingat hingga saat ini, posisi Kejaksaan tidak dinyatakan secara tegas dalam UUD 1945, maka besar kemungkinan bila hal itu dilakukan, Kejaksaan dianggap tidak memiliki *legal standing* sehingga permohonan tersebut tidak akan diterima.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cet. Kedua. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

_____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Pres, 2006.

_____. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sinar grafika, 2009.

_____. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Edisi kedua. Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Barent, Eric. *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 1998. Dalam Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Cet. 1, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.

C, Anwar. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Ed. Revisi. Malang: Setara Press, 2015.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. LN RI Tahun 2004 No. 67. TLN RI No. 4401.

Undang-Undang tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011. LN RI Tahun 2011 No. 70 . TLN RI No. 5226.

Undang-Undang tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012. LN RI Tahun 2012 No. 153 . TLN RI No. 5332.

Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Undang-Undang Bunga Rampai Kejaksaan RI

Nomor 17 Tahun 2014. LN RI Tahun 2014 No. 182. TLN RI No. 5568.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006 tanggal 17 April 2007.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 110/PUU-X/2012 tanggal 28 Maret 2013.

<http://kbbi.web.id><http://www.kompas.com/>

Peran Jaksa Dalam Penanganan “Pelaku Yang Bekerjasama” (*Justice Colaborator*)

Supriyadi Widodo Eddyono

Peneliti Institute for Criminal Justice Reform (ICJR),
Jakarta

Abstrak

Justice Collaborator adalah seseorang yang bekerjasama dalam sistem peradilan pidana untuk mengungkap suatu tindak pidana. Banyak negara telah merumuskan peraturan atau kebijakan untuk memfasilitasi kerjasama dan penggunaan pelaku dalam kejahatan yang terorganisir sifatnya. Karena penanganan kejahatan terorganisir akan mengalami kesulitan pembuktian dan minimnya informasi untuk pengembangan penuntutan. Dalam praktek penegakan hukum di Indonesia, digunakan pula peran *justice collaborator* dalam beberapa kasus penting. Tapi, untuk memberikan status resmi sebagai *justice collaborator* tidaklah mudah, karena Indonesia tidak mengatur kapan seseorang dapat berstatus *justice collaborator*. Meskipun ada, namun belum mencukupi. Dan Jaksa memiliki peran utama dalam memfasilitasi dan memberikan status kepada seseorang yang menjadi *justice collaborator*.

Kata Kunci: Justice Collaborator, Kejahatan Terorganisir, Sistem Peradilan Pidana

Abstract

Justice Collaborator is someone who cooperate in the criminal justice system to uncover a crime. Many countries have formulated regulations or policies to facilitate cooperation and the use of actors in the nature of organized crime. Because, handling organized crime will have difficulty in proving, and lack of information that can be developed for prosecution. In the practice of law enforcement in Indonesia, used *justice collaborator* role in some important cases. But, to give an official status as a *justice collaborator* is not easy, because Indonesia is not set when a person can be the status of *justice collaborator*. Although there is, but not sufficient. And prosecutors have a key role in facilitating and providing *justice collaborator* status.

Keywords : Justice Collaborator, Organized Crime, Criminal Justice System

I. PENDAHULUAN

Berkembangnya kejahatan terorganisir, dan terbatasnya perangkat hukum pidana dalam memerangi kejahatan terorganisir, mendorong banyak negara merumuskan peraturan atau kebijakan untuk memfasilitasi kerjasama dengan pelaku kejahatan yang terorganisir. Seorang yang telah berpartisipasi dalam organisasi kejahatan, dipastikan memiliki pengetahuan penting tentang struktur organisasi, metode operasi, kegiatan dan jaringan organisasi kejahatannya baik di tingkat lokal maupun internasional. Individu-individu tersebut dikenal dengan sejumlah nama, diantaranya: “Saksi yang Bekerjasama”, “saksi mahkota”, “saksi kolaborator”, “kolaborator hukum”, “saksi negara”, “*supergrasses*”, “*pentiti*” atau *Justice Collaborator*.¹ Dan kini, pemberantasan kejahatan terorganisir telah menjadi prioritas utama bagi banyak negara dalam kebijakan sistem peradilan pidananya, tidak hanya di Eropa atau Amerika Serikat (AS), namun diseluruh dunia.

Peningkatan jumlah negara yang telah mensahkan undang-undang dan kebijakan untuk memfasilitasi kerjasama dengan saksi pelaku dalam penyelidikan kejahatan terorganisir, di mulai di AS, pada tahun 1970-1980an. Pemerintah AS mengubah strategi penuntutan dengan cara menggunakan pelaku organisasi kejahatan yang dilindungi, untuk kemudian bersaksi melawan kelompoknya. Strategi ini, menggunakan program perlindungan saksi yang dikenal dengan *Witness Security* (WITSEC). Program WITSEC ini digambarkan sebagai program penting karena pengaruhnya terhadap perkembangan perlindungan saksi di dunia²

¹ *Pentiti* adalah bahasa Itali yang berarti “mereka yang telah tobat”. Lebih lanjut baca: UNODC, *Praktek Terbaik Perlindungan Saksi Dalam Proses Pidana Yang Melibatkan Kejahatan Terorganisasi*, 2002, hal ; Dennis G. Fitzgerald, *Informants, Cooperating Witnesses, and Undercover Investigations Second Edition, A Practical Guide to Law, Policy, and Procedure*, CRC, hal 38; Gert Vermeulen, *EU Standards in Witness Protection and Collaboration with Justice*, IRCP, Maklu, Canada, hal 19-21

² Roberts-Smith, L. *Review of the Western Australia Police Witness Protection Program*, volume 1. Perth: Government of Western Australia, 2000. hal 14

Penggunaan peran pelaku yang bekerjasama dan perlindungannya kemudian berkembang dan menyebar di beberapa negara sejak tahun 70an³. Di Eropa, penggunaan saksi mahkota dan informan pidana digunakan untuk melawan kejahatan serius yang meliputi kejahatan terorisme, narkoba dan kejahatan terorganisir⁴. Saat ini, di negara-negara Eropa Barat, baik polisi maupun intelijen telah mengembangkan kapasitasnya untuk mengidentifikasi dan merekrut informan untuk kejahatan terorganisir. Pada awalnya, strategi ini hanya digunakan untuk kejahatan yang spesifik, yaitu untuk terorisme dan narkoba, namun akhirnya berkembang untuk melawan kejahatan terorganisir yang lebih luas cakupannya.⁵

Indonesia juga menghadapi masalah serupa. Kasus-kasus tindak pidana korupsi kelas berat, pembongkaran bandar narkoba maupun kejahatan terorisme yang dilakukan secara terorganisir, dipastikan akan mengalami kesulitan karena minimnya bukti dan informasi yang dapat dikembangkan dalam upaya penuntutan. Oleh karenanya, penggunaan pelaku yang bekerjasama juga mulai dikembangkan di Indonesia.

UU No 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban (selanjutnya UU Perlindungan Saksi dan Korban), seseorang yang menjadi pelaku kejahatan dan kemudian bekerjasama untuk membongkar kejahatan, disebut sebagai “saksi tersangka”. Saksi Tersangka didefinisikan sebagai saksi yang juga tersangka yang memberikan keterangan di pengadilan. Sedangkan Satgas Mafia Hukum RI menggunakan istilah “pelaku yang bekerjasama”. Satgas merekomendasikan definisi pelaku

³ Peter J. Tak., Deals with criminals: Supergrasses, crown witnesses and pentiti. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 5, tahun 1997 hal 18-9,

⁴ Den Boer, M. (1997). *Undercover policing and accountability from an international perspective*. Maastricht: European Institute of Public Administration hal ;Tak, P. J. P. (1997). Deals with criminals: Supergrasses, crown witnesses and pentiti. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 5, 1997 hal 2-26; den Boer, M. and Doelle, P. (2000) *Controlling organized crime; organizational changes in the law enforcement and prosecution services of the EU member states*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

⁵ Nicholas Fyfe dan James Sheptycki, Facilitating witness co-operation in organised crime cases: an international review, Online Report 27/05, hal 5

yang bekerjasama sebagai: “Orang yang juga pelaku tindak pidana yang membantu aparat penegak hukum untuk mengungkap suatu tindak pidana dan/atau pengembalian aset-aset/hasil suatu tindak pidana kepada negara dengan memberikan kesaksian, laporan atau informasi lain⁶.” Bentuk informasi, laporan atau kesaksian yang dapat diberikan oleh Pelaku yang Bekerjasama dapat terkait dengan pelaku tindak pidana—khususnyapelaku utama dan aktor intelektual, struktur organisasi pelaksana dan jaringan tingkat pidana, modus tindak pidana, aliran dana hasil tindak pidana, dan sebagainya. Dan dalam tulisan ini akan digunakan istilah “pelaku yang bekerjasama”.

Dalam dalam penegakan hukum beberapa kasus penting di . Indonesia, juga menggunakan peran dan kesaksian pelaku yang bekerjasama.Seperti, Agus Condro dalam kasus gratifikasi suap, Vincentius Amin Sutanto dalam kasus penggelapan pajak Group Asian Agri, Hendra Saputra dalam kasus korupsi Videotron, Mindo Rosalina dalam kasus suap wisma Atlet, atau Kosasih Abas dalam kasus pidana korupsi pada proyek pengadaan dan pemasangan Solar Home System (SHS) di Direktorat Jenderal Listrik dan Pemanfaatan Energi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral.

Namun secara formal, tidaklah mudah memberikan seseorang status“Pelaku yang Bekerjasama atau *“Justice Colaborator”*. Hal ini karena sampai saat ini Indonesia belum memiliki parameter yang jelas dan akurat mengenai pemberian status tersebut. Walaupun sudah ada beberapa regulasi yang mengaturnya, namun belum ada peraturan teknis yang bisa dijadikan panduan baik untuk Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) maupun untuk aparat penegak hukum lainnya, terutama Penyidik dan Jaksa. Berkaitan dengan peran Jaksa, Jaksa memilki peran utama dalam memberikan status kepada seseorang yang menjadi pelaku yang bekerjasama. Karena, indikator dalam syarat-syaratnpelaku yang

⁶ Lihat Perlindungan terhadap pelaku yang bekerjasama (*justice collaborator*), Usulan dalam rangka revisi UU perlindungan saksi dan korban, Satgas pemberantasan Mafia Hukum RI, 2011, hal 8

bekerjasama berada dalam lingkup tugas Jaksa selaku Penuntut Umum.

Tulisan ini mencoba melihat bagaimana prospek Jaksa dalam memberikan status dan penghargaan bagi pelaku yang bekerjasama. Di dalam tulisan ini, akan dideskripsikan secara sederhana ruang lingkup peraturan yang terkait dengan pelaku yang bekerjasama termasuk kelemahannya. Tulisan akan mengkritisi dan menganalisa dibagian mana peran Jaksa yang signifikan dapat dilakukan dalam pemberian status dan penghargaan bagi pelaku yang bekerjasama.

II. PEMBAHASAN

A. Dinamika Pengaturan Pelaku yang Bekerjasama

Sebelum lahirnya UU Perlindungan Saksi dan Korban, tidak ada satupun ketentuan yang mengatur perlindungan atas status dari tersangka yang dijadikan saksi. Sebelumnya, sebuah konsep yang sedikit mirip, telah diakui keberadaannya yakni “saksi mahkota”. Namun, metode penggunaan saksi mahkota berdasarkan KUHAP lebih pada taktis penuntutan yang dilakukan kasus perkasus berdasarkan diskresi Jaksa⁷.

⁷ Pada awalnya pengaturan mengenai saksi mahkota hanya diatur dalam ketentuan Pasal 168 KUHAP, yang pada pokoknya menyatakan bahwa pihak yang bersama-sama sebagai terdakwa tidak dapat didengar keterangannya dan dapat mengundurkan diri sebagai mahkota. Disamping itu merujuk pula pada doktrin dan yurisprudensi yang sebenarnya juga diikuti oleh Indonesia. Dalam perkembangannya, tentang saksi mahkota sebagai alat bukti dalam perkara pidana dijumpai dalam yurisprudensi melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 1986/K/Pid/1989 tanggal 21 Maret 1990. Dalam yurisprudensi tersebut dijelaskan bahwa Mahkamah Agung tidak melarang apabila Jaksa Penuntut Umum mengajukan saksi mahkota di persidangan dengan syarat bahwa saksi ini dalam kedudukannya sebagai terdakwa tidak termasuk dalam satu berkas perkara dengan terdakwa yang diberikan kesaksian. Selain itu, yurisprudensi ini juga memberikan suatu definisi tentang saksi mahkota yaitu teman terdakwa yang melakukan tindak pidana bersama-sama diajukan sebagai saksi untuk membuktikan dakwaan penuntut umum yang perkaranya diantaranya dipisah karena kurangnya alat bukti. Berdasarkan hal tersebut, maka pengajuan saksi mahkota sebagai alat bukti dalam perkara pidana didasarkan pada kondisi-kondisi tertentu, yaitu dalam hal adanya perbuatan pidana dalam bentuk penyertaan dan terhadap perkara itu diperiksa dengan mekanisme pemisahan (*splitsing*) serta apabila dalam perkara tersebut masih kekurangan alat bukti, khususnya minimnya saksi yang dapat memberatkan dakwaan JPU. Namun dalam Putusan Mahkamah Agung RI

Dalam perkembangannya, Indonesia meratifikasi Konvensi PBB tentang Anti Korupsi 2003⁸ dan Konvensi PBB tentang Anti Kejahatan Transnasional yang Terorganisir⁹. Kedua konvensi mengamanahkan kepada negara pihak untuk mengatur perlindungan terhadap pelaku yang bekerjasama¹⁰. Dan untuk memberikan panduan penggunaan pelaku yang bekerjasama dalam pengadilan akhirnya Mahkamah Agung (MA), yang didorong oleh Satgas Pemberantasan Mafia Hukum dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), menerbitkan SEMA No 4 tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborator*) Di Dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu. Dengan demikian, perlindungan terhadap pelaku yang bekerjasama di Indonesia mengalami dinamika tersendiri didalam pengaturannya, baik terkait definisi, ruang lingkup maupun bentuk-bentuk perlindungan dan penghargaan yang diberikan. Dan kedua ratifikasi Konvensi PBB telah mendorong adanya semangat baru dalam

No. 1174 K/Pid/ 1994 dan No. 1592 K/Pid/1994 tidak membenarkannya

⁸ Melalui UU Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003

⁹ Ratifikasi Dilakukan Melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 2009 Tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*.

¹⁰ Dalam Pasal 37 Konvensi PBB Anti Korupsi (*United Nations Convention Against Corruption*) tahun 2003 antara lain mengatur sebagai berikut: Ayat (2): Setiap negara Peserta wajib mempertimbangkan, memberikan kemungkinan dalam kasus-kasus tertentu ‘mengurangi hukuman dari seorang pelaku yang memberikan kerja sama yang substansial dalam penyelidikan atau penuntutan suatu kejahatan yang diterapkan dalam konvensi ini. Ayat (3): setiap negara peserta wajib mempertimbangkan kemungkinan sesuai dengan prinsip-prinsip dasar hukum nasionalnya untuk memberikan “kekebalan dari penuntutan’ bagi orang yang memberikan kerja sama substansial dalam penyelidikan atau penuntutan (*Justice Collaborator*) suatu tindak pidana yang ditetapkan berdasarkan konvensi ini. Ketentuan serupa juga terdapat pada pasal 26 konvensi PBB anti Kejahatan Transnasional yang terorganisasi (*United Nation Convention Against Transnasional Organized Crimes 2000*); Berdasarkan dalam pasal 26 Konvensi Kejahatan Terorganisir, Negara anggota disyaratkan untuk melakukan upaya-upaya yang pantas untuk mendorong mereka yang berpartisipasi atau telah berpartisipasi dalam kelompok kejahatan terorganisir untuk bekerjasama dengan aparat penegak hukum demi kepentingan penyidikan dan pembuktian. Berdasarkan paragraf 4 pasal tersebut, orang yang bersangkutan perlu diberikan perlindungan sesuai dengan ketentuan pasal 24.

memperkuat bentuk perlindungan atau penghargaan bagi Pelaku yang Bekerjasama.

Pasal 10 ayat (2) UU No 13 Tahun 2006 tentang Pelaku yang bekerjasama

Pada awalnya, dalam RUU Perlindungan Saksi dan Korban yaitu Pasal 10 hanya mencantumkan 1 (satu) ayat yang menyatakan bahwa: “Seorang saksi yang termasuk sebagai tersangka dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila ia ternyata terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah, namun kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidana yang akan dijatuhkannya”.¹¹ Diusulkannya pasal ini dimotivasi oleh berkembangnya berbagai konsep di berbagai negara, seperti “*Plea Agreement*”. Selain RUU yang diusulkan Badan Legislatif (Baleg) DPR, terdapat RUU inisiatif masyarakat sipil yang telah memasukkan perlindungan saksi ini dengan rumusan hampir sama dengan yang diusulkan oleh Baleg DPR.¹²

Saat pembahasan, Pemerintah mengusulkan perubahan redaksional menjadi: “Seorang saksi yang juga tersangka dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila ia ternyata terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah, tetapi kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidana yang akan dijatuhkan terhadapnya”¹³ Kemudian, dalam rapat Panitia Kerja (Panja) pada tanggal 31 Mei 2006, disetujui rumusan Pasal 10 dengan beberapa perubahan redaksional, menjadi:

”Seorang Saksi yang juga tersangka dalam kasus yang sama tidak

¹¹ RUU Perlindungan Saksi dan Korban versi Baleg yang diajukan ke pemerintah tanggal 30 Juni 2005

¹² Pasal 11(1) Seorang saksi yang juga menjadi terdakwa dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila ia terbukti bersalah secara sah dan meyakinkan, namun kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidana yang akan dijatuhkan. (2) Ketentuan dalam ayat (1) di atas tidak berlaku bagi tindak pidana yang dilakukan dengan kekerasan dan tindak pidana yang berkaitan dengan pelanggaran berat HAM.

¹³ DIM pemerintah berdasarkan Anpres 2005

dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila ia ternyata terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah, tetapi kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidana yang akan dijatuhkan terhadapnya”¹⁴

Panja menilai penting untuk menyetujui pasal tersebut, karena sesuai dengan semangat perlindungan bagi saksi dan korban yang telah berkontribusi terhadap pengungkapan kejahatan. Panja juga menganggap bahwa tidak mungkin seorang saksi dan juga seorang tersangka dapat di bebaskan dari hukuman pidana. Disepakati bahwa lebih baik bila kontribusi saksi dijadikan dasar bagi hakim untuk mengurangi hukumannya. Sehingga yang diperlukan hanyalah sebatas ketentuan pengurangan hukuman atas dasar kerjasama saksi yang bersangkutan dalam proses peradilan.

Selanjutnya, dalam rapat dengar pendapat DPR, antara Tim Panja dengan ahli hukum Prof. Muladi, Prof. J.E. Sahetapy dan Prof. Arief Gosita, pada tanggal 15 Juni 2006, terdapat usulan terkait RUU yang sedang dibahas. Para ahli hukum mengusulkan perlunya perlindungan kepada *Whistle Blower*, yang dalam RUU disebut sebagai “pengungkap fakta”. Dan dalam rapat pembahasan selanjutnya, didasarkan atas usulan para ahli hukum diatas, Pemerintah kembali mengusulkan adanya ayat baru (ayat 3) dalam pasal 5 yang berbunyi: “Saksi, dan Korban, tidak dapat dituntut secara hukum baik pidana maupun perdata atas laporan, kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya”

Panja menyadari bahwa pada dasarnya ketentuan yang diusulkan, bukanlah ketentuan baru, karena telah termuat dalam UU Tindak Pidana Pencucian Uang (UU TPPU)¹⁵. Namun, ada perbedaannya, yaitu dalam UU TPPU, perlindungan hanya diberikan ke pelapor. Sedangkan, dalam usulan pemerintah ditujukan untuk saksi dan korban. Oleh karena itu, maka pemerintah mengusulkan bahwa ketentuan ini bersifat “pengecualian dan lebih istimewa”.

¹⁴ Notulesi Rapat Panja Tanggal Tanggal 31 Mei 2006

¹⁵ Lihat pasal 43 UU Tindak Pidana Pencucian Uang

Namun, selanjutnya muncul kekhawatiran dengan munculnya tambahan ayat (3) ini, termasuk rancangan pasal 10 mengenai saksi tersangka, dalam pelaksanaannya berpotensi digunakan untuk melindungi kejahatan yang dilakukan oleh yang bersangkutan, jika saksi terlibat dalam kejahatan. Sehingga kemudian muncul pertanyaan, “Sampai batas kapan seorang saksi itu tidak dapat dituntut?”.

Berdasarkan hal tersebut, Panja kemudian membedakan terlebih dahulu, (1) saksi yang berstatus tidak tersangka; dan (2) berstatus tersangka yang memberikan kontribusi pengungkapan kejahatan. Setelah berhasil dibedakan, kemudian baru melihat penghargaan (*reward*) yang dapat diberikan. Selain, melakukan identifikasi kriteria saksi bukan tersangka dan saksi yang tersangka, dalam rapat Panja dibahas dasar dan teori hukum pemberian perlindungan tersebut. Karena, jangan sampai ketentuan tersebut melanggar prinsip persamaan di depan hukum. Namun kemudian, Rapat Panja menyadari aspek kepentingan praktis, sehingga kemudian ketentuan perlindungan saksi tersangka menjadi sangat penting untuk dicantumkan. Ketua Rapat Panja kemudian mengusulkan agar ketentuan ayat (3) dalam pasal 5 mengenai *whistleblower* dimasukkan ke dalam pasal 10 menjadi ayat (1). Usulan ini didasarkan pada prinsip bahwa saksi dan korban yang telah mengungkap suatu tindak pidana tidak dapat dituntut secara hukum, namun perlu dibuat pengecualian, ketentuan khusus jika saksi ternyata juga menjadi pelaku dalam kasus yang sama. Selanjutnya, Pasal 10 berubah menjadi ayat 2, sebagai berikut:

Pasal 10

- (1) Saksi, dan Korban, tidak dapat dituntut secara hukum baik pidana maupun perdata atas laporan, kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya.
- (2) Seorang saksi yang juga tersangka dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila ia ternyata terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah, tetapi kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidana yang akan dijatuhkan terhadapnya.

Dan dalam Rapat Panja tanggal 31 Mei 2006, ditambahkan ayat (3): “sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap Saksi, Korban, dan pelapor yang memberikan keterangan tidak dengan itikad baik”.

Dari paparan proses penyusunan pasal 10 ayat (2) diatas, terlihat bahwa perumusannya disusun secara pragmatis. Hal ini karena minimnya bahkan ketiadaan referensi mengenai studi pemetaan dan studi yang spesifik terkait dengan penggunaan pelaku yang bekerjasama termasuk prospek penggunaannya di Indonesia. Walaupun dalam proses pembahasan RUU ini, hampir tidak ada penolakan dari para perumus undang-undang terhadap substansi yang diusulkan.

Memasukkan norma mengenai pelaku yang bekerjasama dalam UU Perlindungan Saksi dan Korban, dari aspek perlindungan saksinya mungkin tepat, karena pada saat pembahasan RUUnya, ada dorongan kuat dari publik untuk melindungi orang-orang yang terkait dengan kejahatan terorganisir. Dan ketiadaan aturan ini dalam peraturan hukum pidana mendorong para perumus UU memasukkannya dalam UU No 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Dengan demikian, UU Perlindungan Saksi dan Korban telah memberikan payung hukum pertama untuk pelaku yang bekerjasama, yang dalam UU ini disebut dengan istilah “saksi yang juga tersangka”. Rumusan ini adalah satu-satunya rumusan yang berhasil mencantumkan peran dari seorang pelaku yang bekerjasama dan rekomendasi penghargaan bagi kontribusinya. Namun, ternyata terjadi masalah dalam penerapannya. Pasal 10 ayat (2) masih dipahami secara berbeda, baik oleh masyarakat maupun oleh aparat penegak hukum. Terdapat kelemahan dari ketentuan Pasal 10 ayat (2) diantaranya:

1. Ruang Lingkup “Pelaku yang Bekerjasama” yang Masih Terbatas.

Rumusan kalimat: “seorang saksi yang juga tersangka dalam kasus yang sama,” mengisyaratkan bahwa seseorang yang diposisikan

sebagai Pelaku yang Bekerjasama adalah pertama kalinya ia haruslah seorang saksi yang juga tersangka. Ini berarti, orang tersebut haruslah sebagai saksi seperti yang dimaksud dalam UU Perlindungan Saksi dan Korban, yakni: “orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri, dan/atau ia alami sendiri,¹⁶ dan dalam posisi lainnya ia menjadi tersangka. Ini menegaskan bahwa seorang pelaku yang bekerjasama haruslah saksi dan tersangka. Pengertian ini belum mencakup pelaku yang bekerjasama yang kapasitasnya sebagai seorang pelapor atau informan, yang mungkin tidak masuk dalam pengertian saksi di atas, namun memiliki peran yang signifikan dalam memberikan informasi yang dapat membongkar kejahatan terorganisir.

2. Peran Pelaku yang Bekerjasama Harus Dalam Pengadilan.

Kalimat “seorang Saksi yang juga tersangka dalam kasus yang sama...” ini juga terhubung dengan kalimat “....kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim”. Rumusan ini mensyaratkan seorang saksi harus memberikan keterangannya dalam persidangan, atau keterangannya paling tidak tercatat dalam persidangan. Ini mengakibatkan hanya saksi tersangka yang dibawa dan diambil keterangannya di pengadilan yang dapat masuk dalam kategori pelaku yang bekerjasama. Bagaimana dengan seseorang yang keterangannya tidak dijadikan oleh hakim sebagai dasar pengambilan keputusan? Tentunya, karena posisi orang tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai “pelaku yang bekerjasama”. Akibatnya, tidak dapat dijadikan sebagai dasar pemberian *reward* atau keuntungan.

3. Persyaratan Kurang Jelas.

Apa makna istilah “kasus yang sama tersebut”? UU tidak memberikan penjelasan mengenai maksud kalimat tersebut, sehingga

¹⁶ Pasal 1 angka 1 UU No 13 Tahun 2006

dibutuhkan penafsiran. Kasus yang sama dapat ditafsirkan sebagai “kasus-kasus dimana posisi saksi juga sekaligus tersangka dalam kasus yang sama” sehingga dalam suatu tindak pidana yang terjadi, posisi seorang saksi dengan posisinya sebagai tersangka memiliki kaitan yang tak terpisahkan. Jadi ada hubungan langsung antara posisinya sebagai saksi dan posisinya sebagai tersangka dalam kasus tersebut. Tentunya hal ini dapat dilihat dari sejarah kasus, yaitu saat dimulainya penyelidikan. Pendekatan syarat harus “dalam kasus yang sama”, justru mempersempit peranan dari seorang pelaku yang bekerjasama. Dalam banyak kasus dan praktek di berbagai negara, ukuran yang digunakan bukanlah pada kasus yang sama, namun seberapa besar kontribusi yang diberikan untuk pengungkapan kasus yang menjadi sasaran utama aparat penegak hukum. Ada kalanya, seorang pelaku kejahatan tidak terlibat dalam kasus utama, namun dia justru memiliki informasi yang cukup penting dalam kasus lainnya.

4. Pemberian Reward yang Terbatas.

Jika kita melihat kalimat “tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila ia ternyata terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah tetapi kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidana yang akan dijatuhkan terhadapnya,” menimbulkan arti bahwa bentuk dan sifat perlindungan yang diberikan kepada pelaku yang bekerjasama hanyalah terbatas berupa pengurangan hukuman. Intinya *reward* yang dapat diberikan hanyalah pengurangan hukuman semata. Pengurangan hukuman dalam tuntutan pengadilan ini, sebetulnya kurang mencerminkan *reward* yang komprehensif. Dibutuhkan pula *reward* dalam konteks pelaku yang bekerjasama yang saat berkolaborasi masih menjalani hukuman sebagai narapidana, misalnya berupa remisi yang bersifat khusus dan lain sebagainya.

5. Tidak Ada Kepastian dalam Pemberian Reward.

Disamping itu frasa “...kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan

hakim ...” menunjukkan bahwa sifatnya yang fakultatif (bukan kewajiban); sehingga tidak ada jaminan atau tidak dapat diprediksi sejak awal apakah perlindungan dapat diperoleh. Hal ini dikarenakan pemberian reward hanya dapat dilakukan oleh hakim yang memiliki kebebasan dalam memutus perkara, bukan pihak dimana Pelaku yang Bekerjasama dapat ‘bertransaksi’ sebelumnya. Misalkan akan membantu memberikan informasi-informasi yang dibutuhkan sejak tahap penyidikan, jika ia diberikan keringanan¹⁷. Demikian pula maksud frasa “.....dapat dijadikan pertimbangan hakim” tidak menjelaskan maksud yang lebih rinci.

6. Pemberian Perlindungan yang Tidak Pasti.

Di satu sisi, telah dinyatakan bahwa seorang pelaku yang bekerjasama hanya dapat diberikan pengurangan hukuman, sehingga kemudian tidak ada kepastian apakah bagi pelaku yang bekerjasama, juga berhak atas bentuk perlindungan lainnya. Perlindungan kepada pelaku yang bekerjasama dalam rumusan UU Perlindungan Saksi dan Korban, terkesan tidak mencakup perlindungan lainnya seperti yang di rumuskan dalam pasal 5 UU itu sendiri¹⁸.

7. Tidak Ada Standar Perhitungan Kontribusi Pelaku yang Bekerjasama.

¹⁷ Lihat Perlindungan terhadap pelaku yang bekerjasama (*justice collaborator*), Usulan dalam rangka revisi UU perlindungan saksi dan korban, Satgas pemberantasan Mafia Hukum RI, 2011.

¹⁸ Dalam Pasal 5 ayat(1), menjamin seorang saksi dan korban berhak:memperoleh perlindungan atas keamanan pribadi, keluarga, dan harta bendanya, serta bebas dari Ancaman yang berkenaan dengan kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya;ikut serta dalam proses memilih dan menentukan bentuk perlindungan dan dukungan keamanan;memberikan keterangan tanpa tekanan;mendapat penerjemah;bebas dari pertanyaan yang menjerat;mendapatkan informasi mengenai perkembangan kasus;mendapatkan informasi mengenai putusan pengadilan;mengetahui dalam hal terpidana dibebaskan;mendapat identitas baru;mendapatkan tempat kediaman baru;memperoleh penggantian biaya transportasi sesuai dengan kebutuhan;mendapat nasihat hukum; dan/ataumemperoleh bantuan biaya hidup sementara sampai batas waktu perlindungan berakhir.Dan Ayat (2) menyatakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada Saksi dan/atau Korban tindak pidana dalam kasus-kasus tertentu sesuai dengan keputusan LPSK.

Tidak ada standar dalam menentukan kapan seorang dapat disebut sebagai pelaku yang bekerjasama. Ini terkait dengan bagaimana nantinya mengukur seberapa besar kerjasama atau kolaborasi dari seseorang dan bentuk penghargaan (*reward*) yang akan diberikan.

Munculnya SEMA No 4 Tahun 2011

Kelemahan-kelemahan dalam UU Perlindungan Saksi dan Korban, kemudian diatasi dengan memasukkan ketentuan perlindungan bagi pelaku yang bekerjasama di dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA).MA, yang didorong oleh Satgas Pemberantasan Mafia Hukum dan LPSK, menerbitkan SEMA Nomor: 04 Tahun 2011 Tentang Perlakuan bagi pelapor Tindak Pidana (*whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborator*) didalam Perkara Tindak Pidana Tertentu (selanjutnya disebut SEMA No.4/2011).Mengingat belum ada pedoman yang bisa dijadikan panduan bagi aparat penegak hukum maka keberadaan SEMA No.04/2011 ini patut di apresiasi. SEMA ini sebagai produk hukum yang sifatnya transisi, sangat berkontribusi untuk memperkuat ketentuan pasal 10 ayat (2) UU No 13 Tahun 2006.

Didalam SEMA, terdapat beberapa hal penting untuk melindungi para pelaku yang bekerjasama, yakni:

1. SEMA No.04/2011 memberikan persyaratan yang lebih jelas mengenai syarat dari pelaku yang bekerjasama. Adapun syarat-syarat tersebut adalah:
 - Haruslah merupakan salah satu pelaku tindak pidana tertentu, yang bersifat serius seperti tindak pidana korupsi, terorisme, tindak pidana narkoba, tindak pidana pencucian uang, perdagangan orang maupun tindak pidana lainnya yang bersifat terorganisir;
 - Harus mengakui kejahatan yang dilakukannya;
 - Bukan pelaku utama dalam kejahatan tersebut;
 - Memberikan keterangan sebagai saksi didalam proses peradilan;

Pengungkapan tersebut mencakup : (i) Pengungkapan tindak pidana dimaksud secara efektif, (ii) mengungkap pelaku-pelaku lainnya yang memiliki peran lebih besar dan/atau (iii) mengembalikan aset-aset/hasil suatu tindak pidana;

- Adanya syarat Jaksa Penuntut Umum didalam tuntutananya yang menyatakan bahwa orang yang bersangkutan telah memberikan keterangan dan bukti-bukti yang sangat signifikan
- 2. SEMA No.04/2011 memberikan panduan yang lebih pasti mengenai keringanan hukuman. SEMA menyarankan hakim agar mempertimbangkan hal-hal penjatuhan pidana yakni:“menjatuhkan pidana percobaan bersyarat khusus; dan/atau menjatuhkan pidana berupa pidana penjara yang paling ringan diantara terdakwa lainnya yang terbukti bersalah dalam perkara yang dimaksud”. Dan dalam pemberian perlakuan khusus dalam bentuk keringanan pidana hakim tetap wajib mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat.
- 3. SEMA No.04/2011 memberikan amanah penting untuk Ketua Pengadilan di dalam mendistribusikan perkara. SEMA No.04/2011 memerintahkan ketua pengadilan agar memberikan perkara-perkara terkait yang diungkap Saksi Pelaku yang Bekerjasama kepada majelis yang sama sejauh memungkinkan; dan menjauhkan perkara-perkara lain yang diungkap oleh Saksi Pelaku yang Bekerjasama.

Walaupun SEMA ini memberikan panduan yang lebih memadai untuk melengkapi pasal 10 ayat (2) UU Perlindungan Saksi dan Korban, namun SEMA ini masih terbatas sifatnya. Ini dikarenakan, penggunaan SEMA lebih diarahkan hanya pada pengambilan keputusan hakim yang akan memeriksa kasus-kasus tindak pidana yang terkait dengan pelaku yang bekerjasama; dan memberikan panduan bagi hakim mengenai pengurangan pidana yang mungkin diberikan.

Peraturan Bersama Menkumham, Jaksa Agung, Kapolri, KPK, dan LPSK

Disamping SEMA No.04/2011, untuk memperkuat perlindungan bagi pelaku yang bekerjasama, maka diatur pula dalam Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, dan Ketua Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban Republik Indonesia Nomor: M.HH-11.HM.03.02.th.2011; Nomor: PER-045/A/JA/12/2011; Nomor: 1 Tahun 2011; Nomor: KEPB-02/01-55/12/2011; Nomor: 4 Tahun 2011; tentang Perlindungan Bagi Pelapor, Saksi Pelapor, dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (Selanjutnya disebut Peraturan Bersama). Pengertian saksi Pelaku yang Bekerjasama dalam peraturan bersama ini diperjelas dan disesuaikan dengan SEMA No.04/2011, sehingga menjadi:

“Saksi yang bekerjasama adalah saksi yang juga sebagai pelaku suatu tindak pidana yang bersedia membantu aparat penegak hukum, untuk mengungkap suatu tindak pidana atau akan terjadinya suatu tindak pidana, untuk mengembalikan aset-aset atau hasil suatu tindak pidana kepada negara dengan memberikan informasi kepada aparat penegak hukum serta memberikan kesaksian di dalam proses peradilan dalam hal tindak pidana serius dan/atau terorganisir yakni tindak pidana korupsi, pelanggaran hak asasi manusia yang berat, narkoba/psikotropika, terorisme, pencucian uang, perdagangan orang, kehutanan dan/atau tindak pidana lain yang dapat menimbulkan bahaya dan mengancam keselamatan masyarakat luas.”

Sedangkan syarat untuk mendapatkan perlindungan sebagai Saksi Pelaku yang Bekerjasama adalah:

- a. tindak pidana yang akan diungkap merupakan tindak pidana serius dan/atau terorganisir;
- b. memberikan keterangan yang signifikan, relevan dan andal untuk mengungkap suatu tindak pidana serius dan/atau terorganisir;
- c. bukan pelaku utama dalam tindak pidana yang akan diungkapnya;
- d. kesediaan mengembalikan sejumlah aset yang diperolehnya dari tindak pidana yang bersangkutan, hal mana dinyatakan dalam

pernyataan tertulis; dan

- e. adanya ancaman yang nyata atau kekhawatiran akan adanya ancaman, tekanan, baik secara fisik maupun psikis terhadap saksi pelaku yang bekerjasama atau keluarganya apabila tindak pidana tersebut diungkap menurut keadaan yang sebenarnya.

Sedangkan bentuk perlindungan yang diberikan dalam bentuk: (i) perlindungan fisik dan psikis; (ii) perlindungan hukum; (iii) penanganan secara khusus; dan (iv) penghargaan. Perlindungan fisik, psikis dan/atau perlindungan hukum diberikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dan penanganan secara khusus dapat berupa:

- a. pemisahan tempat penahanan, kurungan atau penjara dari tersangka, terdakwa dan/atau narapidana lain dari kejahatan yang diungkap dalam hal Saksi Pelaku yang Bekerjasama ditahan atau menjalani pidana badan;
- b. pemberkasan perkara sedapat mungkin dilakukan terpisah dengan tersangka dan/atau terdakwa lain dalam perkara pidana yang dilaporkan atau diungkap;
- c. penundaan penuntutan atas dirinya;
- d. penundaan proses hukum (penyidikan dan penuntutan) yang mungkin timbul karena informasi, laporan dan/atau kesaksian yang diberikannya; dan/atau
- e. memberikan kesaksian di depan persidangan tanpa menunjukkan wajahnya atau tanpa menunjukkan identitasnya;
- f. apabila Saksi Pelaku yang Bekerjasama berupa adalah seorang narapidana, keringanan tuntutan hukuman, termasuk menuntut hukuman percobaan;
- g. pemberian remisi tambahan dan hak-hak narapidana lain sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya, perlindungan dalam bentuk penghargaan berupa

keringanan tuntutan hukuman, termasuk menuntut hukuman percobaan, dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. permohonan diajukan oleh pelaku sendiri kepada Jaksa Agung atau Pimpinan KPK;
- b. LPSK dapat mengajukan rekomendasi terhadap Saksi Pelaku yang Bekerjasama untuk kemudian dipertimbangkan oleh Jaksa Agung atau Pimpinan KPK;
- c. permohonan memuat identitas Saksi Pelaku yang Bekerjasama, alasan dan bentuk penghargaan yang diharapkan;
- d. Jaksa Agung atau Pimpinan KPK memutuskan untuk memberikan atau menolak memberikan penghargaan yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dalam hal Jaksa Agung atau Pimpinan KPK mengabulkan permohonan penghargaan sebagaimana dimaksud, maka Penuntut Umum wajib menyatakan dalam tuntutanannya mengenai peran yang dilakukan oleh Saksi Pelaku yang Bekerjasama agar dapat menjadi pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan. Dalam hal penghargaan berupa pemberian remisi dan/atau pembebasan bersyarat sebagaimana dimaksud, maka permohonan diajukan oleh Saksi Pelaku yang Bekerjasama, Jaksa Agung, Pimpinan KPK dan/atau LPSK kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk kemudian diproses sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Revisi “Pelaku bekerjasama” dalam UU No 31 Tahun 2014.

Dalam revisi UU Perlindungan Saksi dan Korban, yang kemudian disahkan menjadi UU No 31 tahun 2014, dilakukan sejumlah perubahan, termasuk hal-hal yang terkait dengan pelaku yang bekerjasama. Ketentuan mengenai pelaku yang bekerjasama ada beberapa perubahan krusial, yakni:

1. Definisi saksi pelaku adalah tersangka, terdakwa, atau terpidana yang bekerja sama dengan penegak hukum untuk mengungkap

suatu tindak pidana dalam kasus yang sama.¹⁹

2. Bentuk perlindungan bagi pelaku yang bekerjasama yakni:

- Saksi, korban, saksi pelaku, dan/atau pelapor tidak dapat dituntut secara hukum, baik pidana maupun perdata atas kesaksian dan/atau laporan yang akan, sedang, atau telah diberikannya, kecuali kesaksian atau laporan tersebut diberikan tidak dengan iktikad baik.²⁰, Yang dimaksud dengan “memberikan kesaksian tidak dengan iktikad baik” antara lain memberikan keterangan palsu, sumpah palsu, dan permufakatan jahat.²¹
- Jika terdapat tuntutan hukum atas kesaksian dan/atau laporan yang akan, sedang, atau telah diberikan, tuntutan hukum tersebut wajib ditunda hingga kasus yang ia laporkan atau ia berikan kesaksian telah diputus oleh pengadilan dan memperoleh kekuatan hukum tetap.²²
- Saksi pelaku dapat diberikan penanganan secara khusus dalam proses pemeriksaan dan penghargaan atas kesaksian yang diberikan.²³ Penanganan secara khusus berupa: (a). pemisahan tempat penahanan atau tempat menjalani pidana antara Saksi Pelaku dengan tersangka, terdakwa, dan/atau narapidana yang diungkap tindak pidananya; (b). pemisahan pemberkasan antara berkas Saksi Pelaku dengan berkas tersangka dan terdakwa dalam proses penyidikan, dan penuntutan atas tindak pidana yang diungkapkannya; dan/atau (c). memberikan kesaksian di depan persidangan tanpa berhadapan langsung dengan terdakwa yang diungkap tindak pidananya.

¹⁹ Pasal 1 angka 2 UU No 31 Tahun 2014

²⁰ Pasal 10 ayat (1) UU No 31 Tahun 2014

²¹ Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU No 31 Tahun 2014

²² Pasal 10 ayat (2) UU No 31 Tahun 2014

²³ Pasal 10 A ayat (1) dan ayat (2) UU No 31 Tahun 2014

3. Adanya bentuk penghargaan,²⁴ berupa keringanan penjatuhan pidana. Dan yang dimaksud dengan “keringanan penjatuhan pidana” mencakup pidana percobaan, pidana bersyarat khusus, atau penjatuhan pidana yang paling ringan di antara terdakwa lainnya²⁵; atau pembebasan bersyarat; remisi tambahan, dan hak narapidana lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk memperoleh penghargaan berupa keringanan penjatuhan pidana, LPSK memberikan rekomendasi secara tertulis kepada penuntut umum untuk dimuat dalam tuntutanannya kepada hakim. Dalam ketentuan ini, dinyatakan bahwa hakim memperhatikan dengan sungguh-sungguh rekomendasi dari LPSK yang dimuat dalam tuntutan penuntut umum.²⁶ Sedangkan, untuk memperoleh penghargaan berupa pembebasan bersyarat, remisi tambahan, dan hak narapidana lain, LPSK memberikan rekomendasi secara tertulis kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.” Dalam ketentuan ini, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum menjalankan dengan sungguh-sungguh rekomendasi LPSK²⁷

Dengan demikian, UU No 31 tahun 2014 telah memperbaiki keseluruhan dari Pasal 10 UU No 31 Tahun 2006 dan memperkuat mengenai perlindungan dan reward bagi pelaku yang bekerjasama. Namun, revisi ini pun menimbulkan masalah baru, ketika untuk memperoleh penghargaan berupa keringanan penjatuhan pidana maka LPSK memberikan rekomendasi secara tertulis kepada penuntut umum untuk dimuat dalam tuntutanannya kepada hakim. Hal ini menimbulkan pertanyaan lanjutan karena tidak diketahui bagaimana cara LPSK mempertimbangkan dan mengukur *reward* dan memberikan keringanan pidana dalam tuntutan

²⁴ Pasal 10 A ayat (3) UU No 31 Tahun 2014

²⁵ Penjelasan Pasal 10 A Ayat (3)

²⁶ Penjelasan Pasal 10 A ayat (4)

²⁷ Penjelasan Pasal 10A ayat (5)

Jaksa ? Karena sebetulnya Jaksalah yang paling mengetahui seberapa besar nilai kerjasama seseorang dalam upaya penuntutan pidana di pengadilan. Disamping itu, ternyata revisi dalam UU No 31 tahun 2014 juga tidak memasukkan mengenai persyaratan sebagai pelaku yang bekerjasama. Sehingga, rumusan syarat ini harus dicari padanannya dalam beberapa peraturan di luar UU, misalnya SEMA atau Mou antar lembaga.

B. Pelaku yang Bekerjasama dan Peran Jaksa

Kombinasi antarakeringanan hukuman (atau kekebalan dari) penuntutan dengan perlindungan saksi, dalam penggunaan pelaku yang bekerjasama dianggap sebagai alat yang sangat kuat dalam keberhasilan penuntutan perkara kejahatan terorganisir.²⁸ Umumnya, penempatan seorang pelaku yang mau bekerjasama dalam sebuah penuntutan di dukung oleh dua mekanisme yang saling melengkapi dan digunakan secara paralel, yang dapat diberikan sejak awal penyelidikan tindak pidana sampai dengan putusan pengadilan di jatuhkan, bahkan setelah putusan pengadilan.²⁹

Dua mekanisme yang saling melengkapi tersebut adalah mekanisme perlindungan dan mekanisme *reward* atau pemberian keuntungan. Mekanisme perlindungan digunakan untuk memastikan agar seorang pelaku yang bekerjasama berada dalam kondisi aman dan nyaman ketika akan, sedang dan telah memberikan informasi atau keterangannya kepada pihak aparat penegak hukum. Sedangkan mekanisme *reward* di gunakan untuk tujuan memberikan keuntungan tambahan bagi pelaku yang bekerjasama. Mekanisme ini biasanya di perhitungkan ketika seorang pelaku yang bekerjasama telah memberikan kontribusinya kepada penegak hukum. Mekanisme *reward* ini, dalam praktiknya nanti akan terkait dan terkoneksi dengan praktek *plea bargain* model yang di anut di beberapa

²⁸ "U.S. Marshals Service talks WitSec to the world", *America's Star: FYi*, vol. 1, No. 1 (August 2006), tersedia di http://www.usdoj.gov/marshals/witsec/americas_star.pdf).

²⁹ Supriyadi Widodo Eddyono, Prospek Perlindungan Justice Collaborators di Indonesia, Jurnal Perlindungan Saksi dan Korban, Volume I No I Tahun 2011;

negara yang berujung pada penghilangan hukuman maupun pengurangan hukuman dan kekebalan dalam penuntutan.³⁰

Di Indonesia, untuk mekanisme pertama dalam konteks pemberian perlindungan merupakan ranah LPSK³¹. Dan untuk mekanisme “*reward*” merupakan ranah dari jaksa penuntut. Walaupun UU No 31 tahun 2014 telah membuat seakan-akan rekomendasi LPSK merupakan syarat khusus, namun hal ini sulit dilakukan tanpa peran utama dari Jaksa. Oleh karena itu, terlepas dari kurang cermatnya UU No 31 tahun 2014, Jaksa memiliki peran sangat signifikan untuk: (1) menentukan persyaratan pelaku yang Bekerjasama; (2) pemberian perlindungan; dan (3) pemberian *reward* lewat mekanisme Pengadilan.

Jaksa berperan untuk memastikan syarat bagi seseorang sebagai Pelaku yang Bekerjasama sehingga diakui dan dipertimbangkan untuk mendapatkan perlindungan. Disamping itu, Jaksa juga berperan dalam mempertimbangkan kontribusi dan besaran *reward* dalam suratuntutannya. Hal ini, memberikan peluang bagi Jaksa sebagai pihak yang akan memberikan penilaian awal bagi kontribusi pelaku yang bekerjasama. Sayangnya, ketiadaan mekanisme yang serupa dengan “konsep penawaran”, menyulitkan penerapan mekanisme *reward* ini. Padahal, seorang pelaku yang bekerjasama dipastikan akan meminta *reward* atau keuntungan dari kesaksiannya. Dan tanpa kepastian keuntungan yang diperolehnya maka dipastikan tidak akan menarik para pelaku yang mau bekerjasama.

Dalam pemberian *reward* berupa pengurangan hukuman maupun penghentian penuntutan yang digunakan Jaksa dilandasi pada asas oportunitas (*oportunitebeginel/opportunity principle*), yang secara internasional diartikan “*the public prosecutor may decide -conditionally*

³⁰ ibid

³¹ Peran ini sudah mulai dilakukan dan diperkuat di tingkat teknis dengan Peraturan Bersama

or unconditionally- to make prosecution to court or not”, penuntut umum dapat menentukan menuntut atau tidak menuntut ke pengadilan baik dengan syarat maupun tanpa syarat. Di AS, asas ini dipraktikkan dengan istilah *discretionary prosecution*. Dimana Jaksa boleh menawarkan jumlah dakwaan, atau mengurangi jumlah dakwaan, atau jika dakwaannya berat, namun karena terdakwa mau mengaku dan mau bekerja sama, maka dakwaannya diganti dengan yang lebih ringan atau dibebaskan dari segala dakwaan. Negosiasi ini dikenal dengan istilah *plea bargaining*, dan di beberapa negara dipraktikkan dengan sedikit modifikasi.³² Kesulitan penggunaan asas oportunitas sebagai sarana perlindungan terhadap pelaku yang bekerjasama di Indonesia terjadi karena sejak tahun 1961 hanya Jaksa Agung yang boleh men-*deponer* perkara demi kepentingan umum. Padahal di Belanda sendiri semua jaksa (*officier van justitie*) boleh men-*seponer* perkara berdasarkan Pasal 167 *Strafvordering* (KUHP Belanda).³³ Selain itu, UU Kejaksaan juga mengartikan secara sempit frasa “demi kepentingan umum” sebagai “kepentingan negara atau masyarakat”. Padahal di negara lain yang menganut asas oportunitas “demi kepentingan umum” diartikan secara luas.³⁴

Peran Jaksa dalam Menetapkan Pelaku yang Bekerjasama

Penetapan status sebagai pelaku yang bekerjasama merupakan syarat utama sebelum seseorang diterima dalam program perlindungan maupun pemberian penghargaan. Dan semua syarat-syarat untuk menjadi pelaku yang bekerjasama, sebagaimana diatur dalam SEMA dan Peraturan Bersama, seperti telah dibahas sebelumnya, dipastikan membutuhkan peran jaksa untuk menentukannya. Jadi sebelum ditetapkannya seseorang sebagai pelaku yang bekerjasama maka jaksa harus memastikan seluruh prasyarat diatas harus dipenuhi oleh calon pelaku yang bekerjasama.

³² <http://fokusberita.co/2014/10/15/jampidsus-justice-collaborator-berperan-penting-ungkap-tindak-pidana/>

³³ *ibid*

³⁴ *ibid*

Di beberapa negara, pelaku yang bekerjasama bisa diminta untuk memberikan dokumen-dokumen, yang mengarahkan para penyidik menuju ke bukti berikutnya, dan jika memungkinkan, pelaku yang bekerjasama dapat diarahkan untuk melakukan panggilan telepon yang direkam atau bertemu dengan sasaran lainnya yang sedang disidik dan merekam pertemuan tersebut. Penyidik terkadang mengadakan tes poligraf pada terdakwa yang bekerjasama ini, atau menanyainnya dengan pertanyaan-pertanyaan yang sudah diketahui jawabannya, untuk memastikan bahwa terdakwa yang bekerjasama ini memberikan informasi yang penuh dan sebenarnya.³⁵

Calon pelaku yang bekerjasama juga sering mencoba untuk memanipulasi penyidik atau jaksa, baik untuk meminimalisir tindak kejahatan mereka lakukan sendiri atau untuk melindungi teman-teman mereka. Karenanya, pernyataan yang dibuat oleh mereka yang bekerjasama harus diperiksa ulang, dan dikuatkan dengan bukti lainnya. Beberapa terdakwa yang bekerjasama ternyata tidak bisa dipercaya, dan dengan demikian tidak bisa digunakan sebagai saksi di pengadilan. Jika terdakwa yang bekerjasama ini melanggar kesepakatan, menahan atau memutar balikkan informasi, maka Jaksa harus menolak.

Jaksa juga harus memilih dengan hati-hati saat memutuskan pelaku yang mana yang dipilih menjadi pelaku yang bekerjasama. Prinsip dasarnya adalah orang yang bantuannya dibutuhkan harus dapat “menggilas keatas.” Yakni, saksi harus mampu memberikan informasi mengenai pelaku lain (“menggilas” mereka) yang memiliki tanggung jawab sama atau lebih tinggi dalam tindak kriminal dimaksud (berada “diatas” dari saksi). Kepentingan publik akan terpenuhi saat pelaku kriminal yang minor ini membuktikan kesalahan terdakwa lain yang lebih bersalah atau saat seorang rekan menyeret rekan yang lainnya. Mereka yang lebih bersalah

³⁵ Benjamin B. Wagner, Pemberian Kekebalan dan Penandatanganan Kesepakatan Kerjasama: Perangkat Penting Dalam Menghadapi Korupsi di Amerika Serikat, Makalah Diskusi, tidak di publikasikan. 2006

harus menanggung hukuman yang lebih berat. Adalah tidak masuk akal untuk melakukan tawar menawar hanya untuk menangkap pelaku yang lebih kecil. Umumnya karena orang pertama yang bekerjasama dalam penyelidikan sering mendapatkan pengurangan hukuman yang paling banyak, maka para terdakwa lainnya yang tidak dominan dalam kasus tersebut sering “berlomba” untuk menjadi yang pertama kali yang bekerjasama. Terdakwa berikutnya mungkin tidak akan ditawarkan menjadi pelaku yang bekerjasama.

Dalam prakteknya pemilihan dan penetapan seseorang sebagai pelaku yang bekerjasama tidaklah mudah. Karena: pertama sampai saat ini, regulasi yang tersedia menitikberatkan peran LPSK dalam menentukannya, namun di sisi lain semua prasyarat menitikberatkan peran Penyidik dan Penuntut. Dan kedua, tidak adanya panduan bagaimana parameter-parameter memilih, menentukan dan menetapkan pelaku yang bekerjasama.

Peran Jaksa Dalam Menghitung Kolaborasi dan Menghitung Keringanan Tuntutan Bagi Pelaku yang Bekerjasama

Terdapat dua hal saling terkait dalam UU yakni menghitung kolaborasi pelaku yang bekerjasama dalam penuntasan kasus pidana dan kemudian menghitung keringanan pidana yang akan diajukan dalam dakwaan atau tuntutan. Undang-Undang mensyaratkan pengungkapan yang dilakukan mencakup sebagai berikut:

- Pengungkapan tindak pidana dimaksud secara efektif;
- mengungkap pelaku-pelaku lainnya yang memiliki peran lebih besar dan/atau;
- mengembalikan aset-aset/hasil suatu tindak pidana

Sampai dengan saat ini, belum ada standar penghitungan kontribusi bagi pelaku yang bekerjasama dan indikator penilaian besarnya kerjasama atau kolaborasi seorang pelaku dalam mengungkapkan kasus.

Di berbagai negara, dasar pertimbangan pemberian keuntungan dinilai

berdasarkan kontribusi pelaku³⁶ misalnya:

- memberikan keterangan dalam persidangan untuk memberatkan terdakwa lainnya;
- memberikan informasi mengenai keberadaan barang/alat bukti atau tersangka lainnya yang baik yang sudah maupun yang belum diungkapkan;
- kontribusi lainnya yang berdampak kepada terbantunya aparat penegak hukum;
- Tingkat kepentingan dan kegunaan dari pertolongan yang diberikan terdakwa yang bekerjasama, dengan memasukkan evaluasi jaksa mengenai pertolongan yang diberikan;
- Kejujuran, kelengkapan, dan kehandalan (dapat dipercayanya) informasi atau kesaksian yang diberikan oleh terdakwa;
- Sifat dan ruang lingkup pertolongan yang diberikan;
- Adanya ancaman yang timbul, atau resiko ancaman yang mungkin terjadi pada terdakwa atau keluarganya karena pertolongan yang diberikannya pada jaksa; dan
- ketepatan waktu dari pertolongannya tersebut.

Juga beberapa indikator penilaian³⁷ yakni:

- Bagi terdakwa yang bekerjasama memberikan informasi penuh dengan itikad baik, tetapi informasi tadi tidak memberikan kemajuan yang berarti dalam penuntutan terdakwa lainnya, kebijakan pidana merekomendasikan pengurangan hukuman kurang dari 20% dari yang seharusnya;

³⁶ Benjamin B. Wagner, Pemberian Kekebalan dan Penandatanganan Kesepakatan Kerjasama: Perangkat Penting Dalam Menghadapi Korupsi di Amerika Serikat, Makalah Diskusi, tidak di publikasikan. 2006. berdasarkan Panduan Penghukuman Amerika Serikat, Bagian 5K1.1(a).

³⁷ Mosi ini disebut “mosi 5K” tentang syarat yang relevan dari panduan penghukuman. Banyak kantor jaksa federal di Amerika Serikat memiliki kebijakan kantor yang memandu keputusan jaksa tentang berapa banyak pengurangan yang bisa direkomendasikan dalam mosi 5K lihat Benjamin B. Wagner.

- Bagi terdakwa yang telah memberikan informasi baru mengenai kejahatan atau terdakwa lain sedangkan jaksa belum memiliki bukti yang cukup untuk menangkap terdakwa tersebut, kebijakan lembaga merekomendasikan pengurangan hukuman sampai 40% dari yang seharusnya;

Sifat dan ruang lingkup Informasi yang diberikan oleh terdakwa yang bekerjasama mungkin saja menjadi aset yang berharga bagi jaksa penuntut, baik dalam menguatkan kasus bagi terdakwa utamanya lainnya, atau sebagai informasi yang memicu penyidikan dan penuntutan baru.

Syarat juga mengharuskan pelaku yang bekerjasama untuk patuh dan tanggap untuk menghadiri pertemuan apabila diminta jaksa, memberikan jawaban yang bisa dipercaya atas setiap pertanyaan, memberikan setiap dokumen yang diminta, mengungkapkan keberadaan dan lokasi uang, aset atau properti apapun yang digunakan atau yang diperoleh dari kegiatan kriminal itu, dan (jika si terdakwa tidak ditahan) tidak berpartisipasi dalam tindak kriminal apapun. Jika terdakwa yang bekerjasama ini memberikan informasi palsu atau melakukan kejahatan baru, kesepakatan kerjasama ini batal, dan jaksa tidak perlu memberikan pengurangan hukuman dalam tuntutan.

Di Indonesia, jaksa penuntut sebenarnya telah memiliki pengaturan mengenai pedoman penuntutan pidana berdasarkan surat edaran Nomor: S.E-013/A/JA/12/2011 tentang pedoman tuntutan pidana perkara tindak pidana umum, dimana dalam isinya berkaitan dengan penuntutan bagi pelaku bekerjasama. Dalam pedoman ini dinyatakan bahwa salah satu faktor yang meringankan adalah : terdakwa mengaku terus terang. Praktis hanya ketentuan ini yang secara spesifik terkait dengan pelaku bekerjasama, (dalam hal meringankan tuntutan)³⁸. Dan panduan ini

³⁸ Pedoman ini memberikan 5 kategori terkait pedoman penuntutan yakni kategori I; tidak ada yang meringankan; kategori II, hal yang memberatkan lebih dominan tetapi ada hal yang meringankan; Kategori III, antara hal yang memberatkan dan meringankan sebanding; kategori IV, lebih dominan hal yang meringankan tetapi ada hal yang memberatkan; dan kategori V, tidak ada hal yang memberatkan.

belum memasukkan faktor bekerjasama dalam kategorisasi hal-hal yang meringankan penuntutan.

Mengajukan Keringanan Hukuman di depan Pengadilan

Untuk keringanan hukuman bagi pelaku yang bekerjasama, maka harus ada syarat yaitu Jaksa Penuntut Umum didalam tuntutannya harus menyatakan bahwa orang yang bersangkutan telah memberikan keterangan dan bukti-bukti yang sangat signifikan dalam kasus yang diajukan ke persidangan.

Dalam konsteks ini, maka penjatuhan hukuman bagi pelaku yang bekerjasama sering bahkan sebaiknya ditunda sampai pelaku yang bekerjasama memberikan keterangan yang membantu baik dalam penyidikan bahkan juga dalam keterangan di pengadilan. Jika pelaku yang bekerjasama ini harus bersaksi pada satu atau lebih persidangan atas pelaku lain, maka penjatuhan hukuman bagi dirinya sebaiknya diundur sampai seluruh persidangan tersebut selesai. Saat pelaku yang bekerjasama telah memberikan kerjasama yang penuh dan penting, maka jaksa memasukkan tuntutan, jaksa sebaiknya menggambarkan ruang lingkup dan sifat kerjasama yang diberikan oleh si terdakwa, dan merekomendasikan pengurangan tertentu dalam tuntutan hukuman, yang disebut "pengurangan kebawah," . Rekomendasi khusus untuk setiap kasus tergantung pada sifat dan keadaan dari kerjasama saksi yang bersangkutan, dan nilai dari kerjasama itu.³⁹

Dalam prakteknya saat ini, surat rekomendasi mengenai perlunya pengurangan hukuman dan kontribusi pelaku yang bekerjasama dalam dalam kasus-kasus yang pernah di sidangkan di pengadilan, dikirimkan oleh LPSK Setelah dilakukannya monitoring dan penilaian atas keterangan dari seorang pelaku yang bekerjasama sebelum proses penuntutan,

³⁹ Benjamin B. Wagner, Pemberian Kekebalan dan Penandatanganan Kesepakatan Kerjasama: Perangkat Penting Dalam Menghadapi Korupsi di Amerika Serikat, Makalah Diskusi, tidak di publikasikan. 2006

LPSK mengirimkan surat rekomendasi ke majelis hakim dan ketua pengadilan, atau pada saat pembacaan nota pembelaan. Sangatlah jarang, Jaksa memberikan penilaian atas kontribusi bagi seorang pelaku yang bekerjasama kecuali dalam kasus Kosasih Abas.

C. Peran Jaksa Terkait Syarat Remisi bagi Pelaku yang bekerjasama

Salah satu peran baru bagi Jaksa adalah terkait dengan PP No 99 tahun 2012, terkait remisi, PP bertujuan untuk memperbaiki pengetatan remisi berdasarkan aturan dalam PP No. 28 tahun 2006 tentang pemberian remisi, namun pemberian hak tersebut lebih diperketat lagi dengan diterbitkannya PP No. 99/2012. Salah satu poin penting dalam PP ini tercantum dalam butir menimbang, yang menyatakan: bahwa pemberian Remisi, Asimilasi, dan Pembebasan Bersyarat bagi pelaku tindak pidana terorisme, narkoba dan prekursor narkoba, psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, serta kejahatan transnasional terorganisasi lainnya perlu diperketat syarat dan tata caranya untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Dalam Pasal 34 dinyatakan:

- 1) Setiap Narapidana dan Anak Pidana berhak mendapatkan Remisi.
- 2) Remisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan kepada Narapidana dan Anak Pidana yang telah memenuhi syarat:
 - a. berkelakuan baik; dan
 - b. telah menjalani masa pidana lebih dari 6 (enam) bulan.
- 3) Persyaratan berkelakuan baik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dibuktikan dengan:
 - a. tidak sedang menjalani hukuman disiplin dalam kurun waktu 6 (enam) bulan terakhir, terhitung sebelum tanggal pemberian Remisi; dan
 - b. telah mengikuti program pembinaan yang diselenggarakan oleh LAPAS dengan predikat baik.”

Kemudian dalam Pasal 34 A:

- 1) Pemberian Remisi bagi Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme, narkoba dan prekursor narkoba, psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan hak asasi manusia yang berat, serta kejahatan transnasional terorganisasi lainnya, selain harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 juga harus memenuhi persyaratan:
 - a. bersedia bekerjasama dengan penegak hukum untuk membantu membongkar perkara tindak pidana yang dilakukannya;
 - b. telah membayar lunas denda dan uang pengganti sesuai dengan putusan pengadilan untuk Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana korupsi; dan
 - c. telah mengikuti program deradikalisasi yang diselenggarakan oleh LAPAS dan/atau Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, serta menyatakan ikrar:
 - 1) kesetiaan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia secara tertulis bagi Narapidana Warga Negara Indonesia, atau
 - 2) tidak akan mengulangi perbuatan tindak pidana terorisme secara tertulis bagi Narapidana Warga Negara Asing, yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme.
- (2) Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana narkoba dan prekursor narkoba, psikotropika sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berlaku terhadap Narapidana yang dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun.
- (3) Kesiediaan untuk bekerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus dinyatakan secara tertulis dan ditetapkan oleh instansi

penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Remisi untuk Narapidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34A ayat (1) diberikan oleh Menteri setelah mendapat pertimbangan tertulis dari menteri dan/atau pimpinan lembaga terkait.

Selanjutnya dalam Surat Edaran Menkumham Amir Syamsuddin tertanggal 21 Desember 2012 Nomor M.HH-04.PK.01.05.04 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan PP Nomor 99 Tahun 2012, disebutkan bahwa sejak berlakunya PP Nomor 99 Tahun 2012, semua pengusulan remisi (baik yang sudah pernah memperoleh remisi maupun baru pertama kali diusulkan remisi), asimilasi, dan pembebasan bersyarat bagi narapidana dan anak pidana harus memenuhi persyaratan sesuai PP Nomor 99 Tahun 2012, yakni:

- Telah mengikuti program pembinaan dengan predikat baik dibuktikan dengan kartu pembinaan dan/atau hasil *assessment*;
- Bersedia bekerjasama dengan penegak hukum untuk membantu membongkar perkara tindak pidana yang dilakukannya yang dibuktikan dengan surat yang ditetapkan oleh penegak hukum terkait bahwa narapidana dan anak pidana yang bersangkutan adalah saksi pelaku yang bekerja sama (*justice collaborator*);
- Telah mengikuti program deradikalisasi dibuktikan secara tertulis yang menerangkan bahwa narapidana yang bersangkutan telah bersikap kooperatif dan menyatakan ikrar kesetiaan kepada NKRI;
- Kategori kejahatan transnasional terorganisasi lainnya di antaranya *illegal logging, illegal fishing, illicit trafficking, money laundering*.

Peran jaksa sangat penting dalam implementasi remisi berdasarkan PP tersebut, namun dalam pelaksanaannya belum ditemukan pengaturan yang jelas bagaimana rekomendasi jaksa dalam hal narapidana mendapat remisi dapat di terapkan. Jika melihat syarat yang di minta oleh PP remisi maka

Jaksa memiliki kewenangan yang cukup besar yakni memberikan surat keterangan (ditetapkan oleh penegak hukum terkait) bahwa narapidana dan anak pidana yang bersangkutan adalah saksi pelaku yang bekerja sama (*justice collaborator*).

D. Peran Jaksa dalam Kasus Kosasih Abbas dan Hendra Saputra

Ada dua kasus terkait dengan pelaku yang bekerjasama yang menunjukkan keterkaitan peran Jaksa, LPSK dan Pengadilan, yang dapat menjadi pelajaran bersama. Kedua kasus ini menunjukkan bahwa pembagian peran yang tidak konsisten dalam regulasi dapat menjadi masalah dalam mengimplementasikan penggunaan pelaku yang bekerjasama. Kasus tersebut adalah kasus Kosasih Abbas, pelaku yang bekerjasama dalam kasus tindak pidana korupsi pada pengadaan dan pemasangan Solar Home System di Direktorat Jenderal Listrik dan Pemanfaatan Energi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Tahun Anggaran 2007 (selanjutnya disebut kasus Solar System)⁴⁰; dan kedua Hendra Saputra, pelaku yang bekerjasama dalam kasus tindak pidana korupsi proyek pengadaan videotron di Kementerian Koperasi dan UKM tahun 2012 (korupsi videotron).

Dalam penggunaan pelaku yang bekerjasama, Kosasihlah yang menjadi kasus pertama dalam sejarah hukum Indonesia, dimana seorang terdakwa yang posisinya sebagai pelaku yang bekerjasama telah dimulai sejak proses penyidikan dan penghargaannya dinyatakan dalam surat tuntutan Jaksa Penuntut Umum. Karena dalam kasus sebelumnya yaitu Agus Condro, Mindo Rosalina, dan Vincentius Amin Sutanto, pemberian status pelaku yang bekerjasama dilakukan setelah putusan pengadilan dijatuhkan dan perhitungan penghargaannya dilakukan ketika mereka telah menjadi terpidana. Yaitu dalam bentuk pengurangan hukuman

⁴⁰ Laporan Bedah Kasus Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadaan Dan Pemasangan Solar Home System Direktorat Jenderal Listrik Dan Pemanfaatan Energi Departemen Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Tahun Anggaran 2007 & 2008 Nomor Register Perkara: 56/Pid.B/TPK/2012/PN.Jkt.Pst (Terdakwa I Ir. Jacob Purwono, M.S.E.E. dan Terdakwa II Ir. Kosasih Abbas)Mappi, FH UI, Juni 2013

dengan menggunakan mekanisme pelepasan bersyarat.

KPK telah memberikan apresiasi kepada Kosasih Abbas yang ditetapkan sebagai *Justice Collaborator (JC)*, dalam bentuk menuntut Kosasih lebih ringan dibandingkan dengan terdakwa kasus yang sama. Kosasih dituntut pidana penjara 4 (empat) tahun, sedangkan Terdakwa I Jacob Purwono yang dituntut hukuman 12 tahun penjara. KPK menyatakan bahwa Kosasih Abbas telah menunjukkan sikap terbuka dengan tidak mengajukan eksepsi dan dengan tegas membenarkan isi seluruh surat dakwaan. Surat tuntutan JPU KPK Nomor TUT/04/24/01/2013 juga menyatakan Terdakwa II Kosasih Abbas telah berterus terang mengakui perbuatannya dan menyesali akibat dari perbuatannya yang tidak amanah. Dan dalam nota pembelaannya, Kosasih menyampaikan rasa penyesalan yang sangat mendalam dan meminta maaf karena kurang amanah dalam menjalankan tugas dan menyerahkan sepenuhnya kepada majelis hakim untuk menjatuhkan vonis yang seadil-adilnya.

Demikian pula, dalam pertimbangannya hakim yang menyatakan bahwa Kosasih mengakui perbuatannya dan berterus terang di depan persidangan, sehingga berperilaku kooperatif. Posisi dan peran dari Kosasih justru sangat membantu “pengungkapan kasus yang lebih besar” dengan memberikan kontribusi dalam menuntut Jacob sebagai Terdakwa I sehingga proses pengungkapan kasus menjadi lebih cepat dan efisien.

Namun kemudian dalam putusannya, hakim menjatuhkan pidana penjara 4 (empat) tahun dan denda sebesar Rp 150 juta subsidi 3 (tiga) bulan kurungan serta pidana tambahan yakni uang pengganti Rp 550 juta kepada Terdakwa Kosasih. Sementara Terdakwa I Jacob yang tidak kooperatif, dari tuntutan pidana selama 12 (dua belas) tahun, vonisnya justru turun tiga tahun, menjadi 9 (sembilan) tahun penjara. Sedangkan Kosasih tetap mendapat 4 tahun penjara, padahal hukumannya bisa turun minimal dua pertiga dari tuntutan, karena Majelis Hakim menggunakan Pasal 3 UU Pemberantasan Korupsi yang ancaman minimumnya 1 (satu)

tahun. Putusan ini menimbulkan polemik dari berbagai pihak, karena dinilai dapat menjadi preseden buruk bagi pihak-pihak yang hendak bekerjasama dalam memberantas korupsi, dan dikhawatirkan tidak akan ada lagi pelaku yang mau bekerja sama.

Jika saja kasus Kosasih dan Jacob berada dalam berkas terpisah, dan Kosasih menjadi saksi dalam berkas perkara Jacob, maka Hakim mungkin mempertimbangkan posisi dan peran Kosasih sebagai pelaku yang bekerjasama. Terutama mengingat Kosasih memberikan keterangan di persidangan dengan posisinya “sebagai saksi” dalam pengembangan kasus SHS. Namun penyempitan pengertian pelaku yang bekerjasama haruslah “saksi dalam pengadilan” ternyata justru membatasi makna dari pelaku yang bekerjasama sendiri. Sedangkan bagi Penuntut Umum, peran Kosasih tidak hanya dalam proses persidangan melainkan telah dimulai sejak proses penyidikan dengan menyatakan “Ir. Kosasih Abas telah memberikan keterangan secara terbuka tanpa ada yang ditutup-tutupi pada proses penyidikan sehingga beberapa fakta sebelumnya sulit terungkap ...”. Berdasarkan hal tersebut maka diperlukan pembenahan pengaturan mengenai pengertian Pelaku yang bekerjasama yang tidak terbatas hanya sebagai “saksi dalam pengadilan”.

Dalam surat tuntutan JPU terhadap Kosasih, tidak diketahui secara pasti bagaimana mekanisme penghitungan kontribusi pelaku yang bekerjasama dengan jumlah tuntutan pidananya. Secara umum, KPK melalui Penuntut Umum telah memberikan apresiasi kepada Kosasih Abbas dengan menuntutnya lebih ringan dibandingkan dengan terdakwa kasus yang sama. Kemungkinan KPK mengacu pada ketentuan “pidana penjara yang paling ringan diantara terdakwa lainnya yang terbukti bersalah dalam perkara yang dimaksud” dalam penentuan ini.

Sedangkan, Hakim hanya mempertimbangkan posisi Terdakwa Kosasih dalam hal-hal yang meringankan yaitu: mengakui perbuatannya dan berterus terang di depan persidangan sehingga berperilaku kooperatif,

mengabdikan pada negara sebagai Pegawai Negeri Sipil yang cukup lama, berlaku sopan di depan persidangan dan mempunyai tanggungan keluarga. Tidak ada pertimbangan yang tegas untuk menyatakan peran kosasih sebagai pelaku yang bekerjasama seperti yang dinyatakan dalam tuntutan Jaksa. Harusnya, Putusan Hakim memberikan “terobosan baru” dalam hal menyusun hal-hal yang meringankan dengan mempertimbangkan “tuntutan jaksa penuntut umum” dan secara tegas menyatakan bahwa Kosasih merupakan pelaku yang bekerjasama melalui hal-hal yang meringankan tersebut.

Berbeda dalam kasus Hendra Saputra, dimana Hendra oleh Jaksa ditolak statusnya sebagai pelaku yang bekerjasama, sedangkan di sisi lain, LPSK justru mendorongnya menjadi pelaku yang bekerjasama. Hendra bukanlah pelaku utama, hal ini dapat dilihat pada dakwaan dan tuntutan JPU. Maka sejatinya pemenuhan syarat “bukan pelaku utama” akan dapat ditemukan. Beberapa hal yang dapat mengkategorikan Hendra Saputra sebagai “bukan pelaku utama”, yakni:

- Hendra Saputra merupakan seorang *Office Boy (OB)* yang identitasnya digunakan untuk mendirikan PT. Imaji Media, yang nantinya perusahaan tersebut diikuti tender pengadaan videotron;
- Adapun kegiatan pengadaan videotron seluruhnya dilaksanakan oleh Riefan Afrian (Bos Hendra Saputra di PT. Rieful, dimana Hendra Saputra bekerja sebagai OB) dan seluruh pembayaran tender dikuasakan kepada Riefan Afrian.
- Penjualan PT. Imaji Media (Direktur Utamanya adalah Hendra Saputra) dilakukan Riefan Afrian tanpa sepengetahuan Hendra Saputra.

Dari beberapa hal diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pelaku utama pada kasus ini adalah Riefan Afrian bukan Hendra Saputra. Ditambah lagi pengakuan Riefan Afrian di persidangan bahwa dialah pelaku utama

kasus ini dan akan bertanggung jawab sepenuhnya⁴¹. Dengan demikian pemenuhan syarat “bukan pelaku utama” sudah terpenuhi.

Anehnya dalam kasus videotron ini, berkas perkara Hendra Saputra adalah perkara pertama yang proses pemeriksaannya telah sampai pada tahap persidangan, sedangkan tersangka lainnya masih dalam proses pemeriksaan awal. Dalam perkara Reifan, Hendra Saputra telah dijadikan saksi pada persidangan Riefan Afrian, dan keterangan Hendra sangat kuat menunjukkan modus kejahatan Reifan.

Pada kasus korupsi pengadaan videotron di Kementerian Koperasi dan UKM, penyidik menemukan 4 (empat) orang yang memiliki andil besar untuk melakukan korupsi. Yaitu (1) Hendra Saputra sebagai direktur PT. Imaji Media (pemenang tender); (2) Riefan Afrian sebagai direktur PT. Rifuel (pelaksana pengadaan barang); (3) Ir. Hasnawi Bachtiar (alm.) sebagai Pejabat Pembuat Komitmen Pekerjaan Pengadaan Videotron di Gedung Kementerian Koperasi dan UKM, dan (4) Yunie Nasriel (Kabag Rumah Tangga Kementerian Koperasi dan UKM).Hendra Saputra berperan mengungkap siapa pelaku lain dalam kasus korupsi ini. Hendra mengungkapkan bahwa dari awal pendirian PT. Imaji Media sampai pada pelaksanaan pengadaan barang videotron dan siapa saja pelaku dibaliknya. Melalui Hendra, penyidik mengetahui bahwa Riefan Afrian, yang menjadi dalang dibalik semuanya. Dan PT. Imaji Media, didirikan berdasarkan kehendak Riefan Afrian, dengan tujuan untuk mengikuti tender pengadaan barang videotron. Dengan perannya tersebut seharusnya JPU memberikan status pelaku yang bekerjasama kepada Hendra Saputra, mengingat semua persyaratan telah terpenuhi, dan selanjutnya status ini dimuat dalam surat tuntutan.

Namun ada penolakan dari Jaksa untuk menjadikan Hendra berstatus sebagai pelaku yang bekerjasama. Ketika persidangan dimulai, LPSK

⁴¹ <http://www.solopos.com/2014/07/16/kasus-korupsi-videotron-anak-syarif-hasan-akui-terlibat-korupsi-videotron-519791>, diakses pada tanggal 17 September 2014, pukul 11.18 WIB.

telah berupaya meminta kepastian mengenai status Hendra melalui dua surat yang dilayangkan ke JPU, namun JPU tidak pernah membalasnya. Akhirnya, LPSK menempuh jalan lain, yakni sebelum pembacaan tuntutan, LPSK mengirimkan surat ke Pengadilan Tipikor terkait dengan status Hendra. Dalam kasus ini, terlihat jelas bagaimana JPU memang menolak menetapkan Hendra sebagai pelaku yang bekerjasama, dan hal ini tidak diketahui alasannya. Penetapan pelaku yang bekerjasama dalam tuntutan memang kewenangan JPU, namun JPU harus memberikan argumen yang kuat mengapa Hendra tidak masuk kategori sebagai pelaku yang bekerjasama.

JPU kemudian menuntut Hendra Hendra Saputra dengan pidana penjara 2 tahun 6 bulan. Jaksa juga menuntut membayar denda Rp 50 juta subsider 6 bulan kurungan. Jaksa menilai, *office boy* PT Rifuel yang diangkat menjadi Direktur Utama PT Imaji Media oleh Riefan Avrian, itu terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi. Menurut Jaksa, Hendra secara sadar telah menandatangani sejumlah surat terkait proses lelang videotron di Kemenkop UKM. Salah satunya, yaitu menandatangani surat dokumen penawaran PT Imaji Media untuk pengerjaan videotron tahun 2012. Kemudian menandatangani kuitansi pembayaran uang muka dari kontrak atas pekerjaan videotron. Jaksa menilai Hendra selaku Direktur Utama PT Imaji Media melanggar Pasal 3 juncto Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) jo Pasal 55 KUHPidana. Sebab, Jaksa menilai perbuatan Hendra telah menguntungkan diri sendiri sebesar Rp 19 juta.⁴²

Majelis hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi akhirnya memvonis Hendra Saputra, pidana penjara selama satu tahun dan denda Rp 50 juta atau subsider satu bulan kurungan. Hendra dinyatakan terbukti bersalah atas keterlibatannya dalam korupsi proyek pengadaan papan

⁴² <http://news.liputan6.com/read/2082377/kasus-videotron-office-boy-hendra-dituntut-2-tahun-6-bulan-bui>

reklame digital (videotron) di Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. Majelis hakim menyatakan keterlibatan Hendra memenuhi semua unsur tindak pidana korupsi. Hendra terbukti memenuhi unsur pelaku korupsi, melawan hukum, memperkaya diri sendiri, orang lain, korporasi, dan merugikan negara. “Terdakwa yang sudah dewasa seharusnya bisa memikirkan konsekuensi atau berani menolak ajakan Riefan Avrian,”. Hendra juga dinilai lugu dan lugas ketika memberikan keterangan. Selain itu, hakim juga menimbang bahwa Hendra bergerak sesuai perintah Direktur PT Rifuel, Riefan Avrian.⁴³

III. PENUTUP

Paparan diatas menunjukkan peran jaksa dalam kaitannya dengan pelaku yang bekerjasama (*justice collaborator*) sangat penting. Tidak hanya dalam hal menetapkan apakah seseorang dapat diposisikan sebagai pelaku bekerjasama, menghitung kolaborasi atau cakupan kerjasamanya, juga terkait pula memberikan keringanan tuntutan atau *reward*, dan yang terakhir memberikan surat keterangan bekerjasama terkait dengan pengajuan remisi.

Namun dalam praktiknya, dalam beberapa kasus, ditemukan beberapa kesulitan, ini mungkin karena Jaksa belum memiliki panduan yang rinci atau spesifik mengenai tugas dan fungsi, termasuk prosedur terkait dengan pelaku yang bekerjasama. Beberapa regulasi yang bersifat umum baik dari UU perlindungan saksi dan korban, maupun kesepakatan bersama antar penegak hukum, belum mengartikulasikan secara cukup baik panduan, prosedur dan syarat penanganan pelaku yang bekerjasama bagi jaksa dalam menentukan langkah-langkah penanganan kasus terkait pelaku yang bekerjasama. Oleh karena itu kedepannya sangat penting untuk mendorong institusi Kejaksaan dalam menyusun panduan khusus dalam

⁴³ <http://nasional.tempo.co/read/news/2014/08/27/063602646/kasus-videotron-hendra-office-boy-divonis-1-tahun>

mengatur peran jaksa dalam kaitannya dengan pelaku yang bekerjasama.

DAFTAR PUSTAKA

- Benjamin B. Wagner, *Pemberian Kekebalan dan Penanda-tanganan Kesepakatan Kerjasama: Perangkat Penting Dalam Menghadapi Korupsi di Amerika Serikat*, Makalah Diskusi, tidak di publikasikan. 2006.
- Den Boer, M. *Undercover policing and accountability from an international perspective*. Maastricht: European Institute of Public Administration; 1997
- Den Boer, M. and Doelle, P. *Controlling organized crime; organizational changes in the law enforcement and prosecution services of the EU member states*. Maastricht: European Institute of Public Administration. 2000
- DIM RUU Perlindungan Saksi dan Korban versi Pemerintah berdasarkan Anpres 2005
- Eddyono, Supriyadi Widodo, *Prospek Perlindungan Justice Collaborators di Indonesia*, Jurnal Perlindungan Saksi dan Korban, Volume I No I Tahun 2011;
- Fyfe Nicholas dan James Sheptycki, *Facilitating witness co-operation in organised crime cases: an international review*, Online Report 27/05
- Illias Chatzis, UNODC, *Praktik Terbaik Perlindungan Saksi Dalam Proses Pidana yang Melibatkan Kejahatan Terorganisir*, LPSK, 2010.
- Konvensi PBB Anti Korupsi (*United Nations Convention Against Corruption* 2003).
- Konvensi PBB anti Kejahatan Transnasional yang terorganisasi (*United Nation Convention Against Transnasional Organized Crimes* 2000)
- Harris, R. J. *Whither the witness? The Federal Government's special duty of protection in criminal proceedings after Piechowicz versus United States*. *Cornell Law Review* 76, 1285–316, 1991.
- Levi, M. and Smith, A. *A comparative analysis of organized crime conspiracy legislation and practice and their relevance to England and Wales*.

London: Home Offic, 2002

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1986/K/Pid/1989 tanggal 21 Maret 1990

Putusan Mahkamah Agung RI No. 1174 K/Pid/ 1994 dan No. 1592 K/Pid/1994.

Notulesi Rapat Panja Pembahasan RUU perlindungan Saksi dan Korban Tanggal Tanggal 31 Mei 2006.

Mappi FH UI, *Laporan Bedah Kasus Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadaan dan Pemasangan Solar Home System Direktorat Jenderal Listrik dan Pemanfaatan Energi Departemen Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Tahun Anggaran 2007 & 2008 Nomor Register Perkara: 56/Pid.B/TPK/2012/PN.Jkt.Pst (Terdakwa I Ir. Jacob Purwono, M.S.E.E. dan Terdakwa II Ir. Kosasih Abbas)*, Juni 2013

Satgas Pemberantasan Mafia Hukum RI, *Perlindungan Terhadap Pelaku Yang Bekerjasama (Justice Collaborator)*, Usulan dalam rangka revisi UU perlindungan saksi dan korban, 2011

Peter J. Tak., Deals with criminals: Supergrasses, crown witnesses and pentiti. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 5, hal 18-9, tahun 1997.

Roberts-Smith, L. *Review of the Western Australia Police Witness Protection Program*, volume 1. Perth: Government of Western Australia, 2000.

U.S. Marshals Service talks WitSec to the world”, *America’s Star: FYi*, vol. 1, No. 1 (August 2006), http://www.usdoj.gov/marshals/witsec/americas_star.pdf).

S Greer, *Supergrasses: A study of anti-terrorist law enforcement in Northern Ireland*. Oxford: Clarendon Press. 1995

Vermeulen Gert, *EU Standards in Witness Protection and Collaboration with Justice*, IRCP, Maklu, Canada.2012

Pidana Uang Pengganti : Konsep dan Metode Penghitungan Penjara Pengganti Jika Uang Pengganti Tidak Dibayar Penuh

Muhammad Rafi

Peneliti Lembaga Kajian dan Advokasi
Independensi Peradilan (LeIP), Jakarta

Abstrak

Pidana Uang Pengganti merupakan bentuk pemidanaan yang hanya terdapat dalam tindak pidana korupsi. Terpidana yang tidak mampu membayar uang pengganti maka akan diganti dengan pidana penjara yang dikenal dengan pidana penjara pengganti. Dalam penerapannya, adakalanya terpidana tidak mampu membayar seluruh uang pengganti yang dijatuhkan kepadanya, kendati seluruh proses penyitaan aset dan pelelangan sudah dilakukan. Selain itu, belum terdapat metode penghitungan untuk mengkonversi pidana uang pengganti menjadi pidana penjara pengganti yang harus dijalani. Tidak adanya metode penghitungan ini, berpotensi melanggar hak keadilan terpidana.

Kata Kunci : Pidana Uang Pengganti, Pidana Penjara Pengganti, Tindak Pidana Korupsi

Abstract

A criminal replacement money is a form of punishment that is only found in corruption. The convict who can not to pay cash, it will be replaced with imprisonment. In practice, sometimes a convict can not able to pay the entire compensation, even though the entire process of asset forfeiture and auction already done. In addition, there has been no method of calculation to convert criminal money into imprisonment replacement that must be followed. The absence of this calculation method, pontentially will violate the rights of justice.

Keywords : A criminal replacement money, imprisonment replacement, korupsi.

I. PENDAHULUAN

Sejak pertama kali diundangkan sebagai tindak pidana, ketentuan pidana uang pengganti merupakan bentuk pemidanaan yang hanya dijatuhkan dalam perkara tindak pidana korupsi. Selanjutnya disebut Berdasarkan Pasal 18 ayat 3 UU Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut UU Pemberantasan Korupsi), terpidana yang tidak mampu membayar uang pengganti maka akan diganti dengan pidana penjara yang dikenal dengan “pidana penjara pengganti”.

Terpidana yang dijatuhi pidana uang pengganti, dalam selang waktu 1 (satu) bulan sejak putusan yang menyatakan ia bersalah memiliki kekuatan hukum yang mengikat, diberikan kesempatan untuk melunasinya. Jika dalam jangka waktu 1 (satu) bulan terpidana belum mampu melunasi, akan dilakukan penyitaan dan pelelangan harta kekayaan terpidana. Dan jika ternyata penjualan aset terpidana tidak mencukupi untuk menutupi pidana uang pengganti, maka barulah terpidana dikenakan hukuman pidana penjara pengganti. Sampai saat ini, belum ada kesepakatan antara akademisi hukum dan praktisi hukum terkait pendefinisian pidana uang pengganti. Demikian halnya terkait dengan penghitungan jumlah maksimum pidana uang pengganti, dan penentuan besaran pidana penjara pengganti

Dan dalam penerapannya, adakala terpidana tidak mampu membayar seluruh uang pengganti, kendati penyitaan dan pelelangan aset sudah dilakukan. Terhadap kasus yang demikian, Jaksa Pelaksana Putusan Pengadilan (eksekutor) menerapkan pidana penjara pengganti dengan penuh. Hal ini disebabkan, paradigma yang melekat untuk menghukum terpidana korupsi seberat-beratnya dan adalah tidak adanya metode penghitungan untuk mengkonversi pidana uang pengganti yang sudah dibayarkan menjadi pidana penjara pengganti yang harus dijalani. Penghitungan ini menjadi penting, terkait dengan hak-hak terpidana untuk mendapatkan hukuman yang adil dan proporsional. yaitu, “terpidana yang

sudah melakukan pembayaran dalam jangka waktu 1 (bulan) sejak putusan berkekuatan hukum tetap, telah dilakukan penyitaan aset terpidana dan dilelang, namun masih belum mencukupi untuk melunasi pidana uang pengganti apakah pembayaran tersebut dapat menjadi pengurang dari pidana penjara pengganti yang dapat diterapkan kepadanya?”.

Tulisan ini akan membahas bagaimana perhitungan pidana penjara pengganti bagi terpidana yang sudah melakukan pembayaran dalam jangka waktu 1 (bulan) sejak putusan berkekuatan hukum tetap, telah dilakukan penyitaan aset terpidana dan dilelang, namun masih belum mencukupi untuk melunasinya, apakah pembayaran tersebut dapat menjadi pengurang dari pidana penjara pengganti yang dapat diterapkan kepadanya? Tulisan akan diawali dengan memberikan pengertian dan konsep normatif, kecenderungan putusan pengadilan dan kemudian menawarkan tata cara penghitungan pidana penjara pengganti jika uang pengganti tidak dibayar penuh. Yaitu, “terpidana yang sudah melakukan pembayaran dalam jangka waktu 1 (bulan) sejak putusan berkekuatan hukum tetap, telah dilakukan penyitaan aset terpidana dan dilelang, namun masih belum mencukupi untuk melunasi pidana uang pengganti apakah pembayaran tersebut dapat menjadi pengurang dari pidana penjara pengganti yang dapat diterapkan kepadanya?”.

II. PEMBAHASAN

A. Redefinisi Pidana Uang Pengganti dan Pidana Penjara Pengganti

1. Sejarah Pengaturan Pidana Uang Pengganti dalam Peraturan Perundang-Undangan

Pidana uang pengganti sebenarnya bukan produk baru dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Jenis pidana ini sudah ada sejak tahun 1957. Sejak pertama kali diundangkan sebagai tindak pidana, ketentuan pidana uang pengganti merupakan bentuk pemidanaan

yang hanya dijatuhkan dalam perkara tindak pidana korupsi. Hal ini dikarenakan uang pengganti berkaitan dengan kerugian negara yang juga merupakan *bestandel delicten* dari tindak pidana korupsi.

Untuk membahas sejarah pengaturan pidana uang pengganti, maka kita dapat membedakannya berdasarkan periode berlakunya aturan hukum pemberantasan korupsi di Indonesia. Yaitu: (a) Periode Peraturan Penguasa Militer; (b) Periode Undang-Undang No.24/Prp/Tahun 1960; (c) Periode Undang-Undang No.3 Tahun 1971; dan (d) Periode Undang-Undang No.31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No.20 Tahun 2001.

Periode Peraturan Penguasa Militer, 1957-1960

Pada masa ini, ketentuan tentang tindak pidana korupsi merupakan hal yang baru dalam peraturan di Indonesia. Tindak pidana korupsi diatur dalam beberapa peraturan Penguasa Militer, diantaranya yaitu Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/1957, Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/08/1957, dan Peraturan Penguasaan Militer Nomor PRT/PM/011/1957.

Ketentuan pidana uang pengganti, terdapat dalam Pasal 5 Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/1957 tanggal 9 April 1957 yang berbunyi sebagai berikut:¹

“Barang siapa melakukan korupsi dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya 5 tahun, segala harta benda yang diperoleh dari korupsi itu dirampas atau diwajibkan membayar uang pengganti sejumlah sama dengan harga harta benda yang diperoleh dari korupsi”

Dalam ketentuan diatas, diketahui bahwa pidana uang pengganti memiliki kesamaan ide dengan pidana perampasan sebagaimana yang diatur dalam KUHP. Hal ini, disebabkan baik pidana uang pengganti maupun pidana perampasan ditujukan untuk merampas segala harta benda yang didapatkan oleh pelaku tindak pidana korupsi. Dan besaran

¹ Pasal 5 Peraturan Penguasa Militer No.Prt/PM/06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi, tanggal 9 April 1957.

pidana uang pengganti didasarkan kepada besaran harta benda yang diperoleh dari korupsi.

Selain itu, ketentuan mengenai pidana uang pengganti juga diatur dalam Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat Nomor PRT/PEPERPU/031/1958 tanggal 16 April 1958 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi dan Penilikan Harta Benda. Ketentuan pidana uang pengganti dalam peraturan ini diatur dalam Pasal 40 ayat (3) yang pada intinya menyatakan:²“Si terhukum dapat juga diwajibkan membayar uang pengganti yang jumlahnya sama dengan harta benda yang diperoleh dari korupsi”

Periode Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi.

Melalui Perpu Nomor 24 tahun 1960, pengaturan pemberantasan tindak pidana korupsi untuk pertama kalinya di naikkan menjadi setingkat undang-undang, dimana sebelumnya hanya berupa Peraturan Penguasa Militer. Kendati demikian, ketentuan pidana uang pengganti masih sangat terpengaruh dengan ketentuan sebelumnya. Hal ini nampak dari samanya perumusan pasal tentang pidana uang pengganti sebagaimana yang diatur dalam Pasal 16 ayat (3) Peraturan Penguasa Perang³.

Ketentuan pidana uang pengganti dalam Perpu ini masih sangat sederhana. Yaitu, hanya sekedar mengatur mengenai jumlah yang dapat diterapkan kepada terpidana sebanyak-banyaknya dari harta-benda yang ia peroleh dari tindak pidana korupsi. Sedangkan, mengenai alternatif

² Pasal 40 ayat (3), Perpu No. PRT/PEPERPU/031/1958 Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi dan Penilikan Harta Benda, tanggal 16 April 1958

³ Pasal 16 ayat (3) berbunyi: “Siterhukum dapat juga diwajibkan membayar uang pengganti yang jumlahnya sama dengan harta-benda yang diperoleh dari korupsi” baca PERPU No.30 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi.

pidana jika terpidana tidak membayar uang pengganti tersebut tidak diatur dalam Perpu ini.

Periode Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Dalam UU Nomor 3 Tahun 1971, ketentuan pidana uang pengganti diatur dalam Pasal 34 huruf c yang berbunyi:⁴ “Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta-benda yang diperoleh dari korupsi”.

Ketentuan ini, kurang lebih sama dengan ketentuan dalam Perpu Nomor 24 Tahun 1960. Namun, dalam UU No.3 Tahun 1971, mulai diberlakukan mekanisme khusus sebagai alternatif penjatuhan hukuman, bilamana terpidana tidak memiliki aset yang cukup untuk melunasi pidana uang pengganti. Bagi terpidana yang tidak melunasi pidana uang pengganti, maka yang berlaku adalah ketentuan mengenai denda sebagaimana yang terdapat dalam KUHP. Hal ini tercantum dalam Penjelasan Pasal 34, dengan bunyi sebagai berikut:⁵

“Apabila pembayaran uang pengganti tidak dapat dipenuhi oleh terdakwa maka berlakulah ketentuan-ketentuan mengenai pelaksanaan pembayaran hukuman denda.”

Dan ketentuan denda sebagaimana yang dimaksud dalam Penjelasan Pasal 34 tersebut, mengacu kepada ketentuan denda sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) KUHP. Dalam KUHP, jika pidana denda tidak dibayar, maka ia diganti dengan pidana kurungan. Dengan demikian, jika terpidana tidak mampu membayar pidana uang pengganti maka yang dapat dikenakan kepadanya adalah pidana kurungan sebagai alternatif penghukuman. Pidana kurungan disini mengacu kepada pidana kurungan

⁴ Penjelasan Pasal 34 huruf c paragraf ke-2. Pasal 34 huruf c, UU No.3 Tahun 1971 tentang Tindak Pidana Korupsi.

⁵ *Ibid.*

yang diatur dalam KUHP. Alternatif ini yang nantinya menjadi cikal bakal diterapkannya penjara pengganti terhadap pidana uang pengganti.

Periode Undang-Undang No.31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No.20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Melalui Undang-Undang No.31 Tahun 1999, pengaturan pidana uang pengganti mulai diperinci, dan pidana penjara pengganti mulai diterapkan. Ketentuan mengenai pidana uang pengganti terdapat dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b yang memasukkan pidana uang pengganti sebagai pidana tambahan baru. Adapun, bunyi pasalnya adalah sebagai berikut:⁶ “Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi”

Selanjutnya dalam undang-undang ini, disinggung sedikit ketentuan pelaksanaan hukuman pidana uang pengganti, yang memperjelas proses pelaksanaan hukuman. Hal ini diatur dalam Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut:⁷

“Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut.”

Dalam ketentuan tersebut, terlihat bahwa pembuat undang-undang meminta itikad baik dari terpidana korupsi untuk membayar uang pengganti secara sukarela, dengan memberi tenggat waktu pembayaran paling lama sebulan sejak putusan pengadilan memiliki kekuatan hukum tetap. Jika ternyata terpidana tidak menunjukkan itikad baik, pembuat undang-undang memberikan sebuah bentuk penyitaan harta benda milik terpidana agar dilelang untuk membayar kewajiban. Dengan demikian,

⁶ Pasal 18 ayat (1) huruf b.UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

⁷ *Ibid.* Pasal 18 ayat (2).

penyitaan disini semata-mata bertujuan sebagai jaminan pembayaran pidana uang pengganti.

Kendati undang-undang sudah mengatur konsekuensi jika terpidana tidak membayar uang pengganti dalam kurun waktu 1 (satu) bulan sejak putusan *in kracht*, tidak menutup kemungkinan jika aset terpidana yang sudah dilelang ternyata belum mencukupi untuk melunasi pidana uang pengganti. Maka, kemudian diaturlah ketentuan mengenai pidana penjara pengganti, yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (3) sebagai berikut:⁸

“Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang ini dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan.”

Dari perumusan pasal diatas, pembuat undang-undang menjadikan pidana penjara pengganti sebagai instrumen paling terakhir dalam menyelesaikan hukuman pidana uang pengganti. Selain itu, dalam Pasal 18 ayat (3), diatur juga bahwa pidana penjara pengganti lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan undang-undang.

2. Konsep Pidana Uang Pengganti

Latar belakang ide pidana uang pengganti, berkaitan erat dengan sifat dari tindak pidana korupsi itu sendiri, yang selalu mengakibatkan hilangnya aset-aset negara serta keuangan negara. Dan akibat korupsi, akhirnya menimbulkan dampak ke berbagai hal, terutama pada fungsi negara sebagai penyedia kebutuhan publik. Bahkan Romli Atmasasmita, ahli hukum dari Universitas Padjajaran, menyatakan bahwa korupsi telah menyebabkan kemiskinan.⁹ Menyadari dampak bahaya yang ditimbulkan

⁸ *Ibid.* Pasal 18 ayat (3).

⁹ Dedyng Wibiyanto Atabay, *Pidana Tambahan Pembayaran Uang Pengganti atas Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta : Tesis Magister

oleh tindak pidana korupsi, pemerintah menerapkan sebuah hukuman yang bertujuan untuk menetralkan atau setidaknya meminimalisir dampak dari tindak pidana korupsi dengan mewajibkan kepada terpidana untuk membayar sejumlah uang berdasarkan jumlah uang yang ia korupsi,¹⁰ yang kemudian hukuman ini dikenal dengan pidana uang pengganti.

Layaknya sebuah pidanaaan, pidana uang pengganti memiliki tujuan untuk memberikan pembalasan terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Tujuan dari pembalasan ini adalah untuk memberikan efek jera kepada pelaku agar tidak lagi melakukan tindak pidana, sekaligus memberikan efek *deterren* kepada masyarakat yang belum melakukan tindak pidana agar tidak melakukan tindak pidana. Namun, dikarenakan tindak pidana korupsi adalah tindak pidana yang menyerang keuangan negara, maka pidana uang pengganti memiliki tujuan lain yaitu sebagai pengembalian aset negara yang telah hilang. Jika terpidana hanya dikenakan pidana badan atau denda, kondisi keuangan negara yang hilang akibat perbuatan korupsi tersebut tidak secara otomatis dapat dipulihkan. Untuk itu, pidana uang pengganti diterapkan kepada pelaku tindak pidana korupsi sebagai alat untuk mengembalikan keuangan negara yang hilang.

Sampai saat ini, belum ada kesepakatan antara akademisi hukum dan praktisi hukum terkait pendefinisian pidana uang pengganti. Namun, ada beberapa akademisi dan praktisi yang memberikan definisi yang berbeda satu dengan lainnya. Efi Laila Kholis, dalam bukunya mendefinisikan pidana uang pengganti, sebagai berikut:¹¹

“Definisi pidana pembayaran uang pengganti dapat ditarik dari Pasal 18 ayat (1) huruf b No.31 Tahun 1999 yaitu “pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi”. Untuk dapat menentukan dan membuktikan

Universitas Indonesia : 2005), hal. 80.

¹⁰ PPM No. Prt/PM/06/1957 tanggal 9 April 1957, *Op., Cit*, Pasal 5.

¹¹ Efi Laila Kholis, *Pembayaran Uang Pengganti dalam Perkara Korupsi*, (Jakarta:Solusi Publishing,2010), Hal. 15.

berapa jumlah “harta benda yang diperoleh terpidana dari tindak pidana korupsi” jangan hanya ditafsirkan harta benda yang masih dikuasai oleh terpidana pada saat jatuhnya putusan pengadilan tetapi juga harta benda hasil korupsi yang pada waktu pembacaan putusan sudah dialihkan terdakwa kepada orang lain.”

Definisi lain disampaikan oleh Alamando Jefri Teguh dalam tulisannya, yaitu : “Konsep pembayaran uang pengganti adalah untuk membalas agar pelaku korupsi tidak menikmati hasil kejahatannya dan Negara dapat memperoleh pengembalian uang yang diderita.”¹² Dan Imansyah, dalam Jurnal Demokrasi, mendefinisikan pidana uang pengganti sebagai berikut :

“Pidana uang pengganti pada dasarnya merupakan suatu hukuman yang mengharuskan seseorang yang telah bertindak merugikan orang lain (negara) untuk membayar sejumlah uang ataupun barang pada orang yang dirugikan, sehingga kerugian yang telah terjadi dianggap tidak pernah terjadi.”¹³

Dari definisi-definisi tersebut diatas, maka pengertian pidana uang pengganti memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. Pidana tambahan;
2. Pembayaran sejumlah uang;
3. Berdasarkan keuntungan yang diperoleh;
4. Untuk mengembalikan kerugian negara yang hilang;
5. Pada tindak pidana korupsi.

Pendapat berbeda dari definisi-definisi diatas, diberikan oleh Arsil, peneliti dari LeIP, yang menggambarkan bahwa uang pengganti merupakan perluasan dari pidana perampasan¹⁴. Sehingga, tujuan dari uang pengganti tidak hanya sekadar menggantikan keuangan negara yang

¹² Alamando Jefri Teguh, et.al, Jurnal, *Efektifitas Pelaksanaan Pidana Pembayaran Uang Pengganti oleh Kejaksaan dalam Tindak Pidana Korupsi*, Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang.

¹³ Imansyah, *Penerapan dan Pelaksanaan Pidana Uang Pengganti dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Demokrasi Vol.VI No.2 2007), Hal. 43

¹⁴ Wawancara dengan Arsil, pada tanggal 28 November 2015.

hilang, melainkan juga untuk merampas keuntungan (bersifat materiil) yang seharusnya tidak berhak untuk dinikmati oleh terdakwa. Definisi ini, sejalan dengan makna pidana perampasan yang terdapat dalam KUHP. Hanya saja untuk merampas hasil tindak pidana dalam KUHP harus berwujud nyata. Namun, dalam uang pengganti bentuk perampasan tersebut diperluas ke dalam bentuk hasil tindak pidana yang sudah dinikmati oleh terpidana. Sehingga meskipun hasilnya sudah dihabiskan masih dapat ditagih kepada terpidana.

Pendapat Arsil ini didasarkan pada hal-hal sebagai berikut :¹⁵

1. Ketentuan pidana uang pengganti dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b UU Nomor 31 Tahun 1999, yang mensyaratkan bahwa, "uang pengganti sebanyak-banyaknya dari harta benda yang diperoleh oleh terdakwa". Jika memang bertujuan untuk menggantikan kerugian negara, seharusnya perumusannya adalah, "uang pengganti sebanyak-banyaknya dari kerugian negara";
2. Pidana uang pengganti dapat dikenakan terhadap tindak pidana penyuapan. Dalam tindak pidana penyuapan terdapat kemungkinan jika uang yang dipakai adalah uang milik privat. Jika uang pengganti diterapkan, maka tujuan dari pengganti sebagai pemulih uang negara menjadi bergeser. Oleh karena itulah beliau berpendapat bahwa uang pengganti merupakan pidana perampasan yang diperluas.¹⁶

Penulis sependapat dengan definisi yang dikemukakan oleh Arsil. Sebab sudah seharusnya pidana uang pengganti ditafsirkan tidak hanya sebatas pada pengembalian uang negara yang hilang, melainkan juga hingga pada merampas keuntungan/kenikmatan yang telah di peroleh

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Pendapat ini merupakan pendapat yang kurang populer di kalangan akademisi maupun praktisi hukum, namun definisi berbeda ini membuka ruang diskusi untuk menafsirkan pidana uang pengganti.

oleh terpidana. Penafsiran ini menjadi penting untuk dipromosikan dan diterapkan, mengingat terdapat tindak pidana korupsi yang tidak mengakibatkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, semisal penyuaipan atau gratifikasi. Selain itu, dalam sejarahnya, peraturan peundang-undangan sejak tahun 1957, secara konsisten mengatur bahwa uang pengganti diterapkan sebanyak-banyaknya dari apa yang diperoleh oleh terpidana sebagai hasil tindak pidana korupsi.

B. Penghitungan Jumlah Maksimum Pidana Uang Pengganti, Pidana Pengganti, Penentuan Besaran Pidana Penjara Pengganti

Penghitungan Jumlah Maksimum Pidana Uang Pengganti

Isu lain dari pidana uang pidana adalah jumlah maksimum uang pidana pengganti. Terdapat dua pendapat yang berbeda, yaitu: pertama, pidana uang pengganti didasarkan pada kerugian negara yang ditimbulkan akibat tindak korupsi. Dan pendapat kedua, didasarkan pada keuntungan (materiil) yang diperoleh oleh terpidana. Norma yang mengatur pidana uang pengganti terdapat dalam Pasal 18 ayat (1) poin b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyatakan: “Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya **sama** dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.”

Berdasarkan rumusan pasal yang demikian, jelas terlihat bahwa penerapan pidana uang pengganti dilaksanakan berdasarkan dari banyaknya harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Hanya saja, dalam penerapannya seringkali aparat penegak hukum, -terutama hakim-, sulit untuk menentukan berapa jumlah uang yang diperoleh oleh terdakwa. Sebab seringkali dalam tindak pidana korupsi, sangat sulit untuk mengetahui berapa banyak harta benda yang diperoleh dari hasil tindak pidana korupsi, dan yang diketahui hanya sebatas pada kerugian negara yang ditimbulkan. Belum lagi, korupsi dilakukan oleh lebih dari satu orang,

dan dalam jangka waktu lama, maka hal tersebut akan meningkatkan tingkat kesulitan pembuktian. Oleh karena itu, maka kemudian muncul penafsiran jika pidana uang pengganti seharusnya diterapkan berdasarkan kerugian negara yang ditimbulkan.

Kesulitan yang dialami dalam menghitung jumlah maksimum pidana uang pengganti, diungkapkan oleh Yoseph Suardi Sabda, Direktur Perdata Kejaksaan Agung, sebagaimana dikutip Efi Laila Kholis, yang mengatakan bahwa pengaturan rumusan jumlah uang pengganti dalam undang-undang korupsi yang berlaku saat ini sangat membingungkan. Menurutnya, lebih baik jika menggunakan pemahaman bahwa uang pengganti disamakan saja dengan kerugian negara yang ditimbulkan. Sisi positif dari pemahaman ini adalah menghindari kesulitan hakim dalam memilah dan menghitung aset terpidana, karena besarnya sudah jelas dan memudahkan pengembalian keuangan negara yang disebabkan oleh tindak pidana korupsi.¹⁷

Penafsiran besarnya pidana uang pengganti berdasarkan kerugian negara, tidaklah sepenuhnya bertentangan menurut undang-undang. Sebab, dalam penjelasan umum Undang-Undang No.31 Tahun 1999, justru menyatakan demikian, sebagai berikut:¹⁸

“Dalam rangka mencapai tujuan yang lebih efektif untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi, undang-undang ini memuat ketentuan pidana yang berbeda dengan undang-undang sebelumnya, yaitu menentukan ancaman pidana minimum khusus, pidana denda yang lebih tinggi, dan ancaman pidana mati yang merupakan pemberatan pidana. Selain itu undang-undang ini memuat juga pidana penjara bagi pelaku tindak pidana korupsi yang tidak dapat membayar pidana tambahan berupa **uang pengganti kerugian negara.**”

Argumen-argumen hukum tersebutlah, yang dijadikan sebagai dasar oleh pihak-pihak yang mendukung maksimum penjatuhan pidana uang pengganti didasarkan pada kerugian negara yang ditimbulkan.

¹⁷ Efi Laila Kholis, *Op., Cit.* Hal.19.

¹⁸ UU No.31 Tahun 1999, ...penjelasan Umum alinea ke-8. *Op.,Cit.*

Akan tetapi, penerapan yang demikian akan menimbulkan ketidakadilan bagi terpidana. Sebab, kerugian negara belum tentu sama dengan keuntungan yang diperoleh oleh terdakwa. Bisa saja kerugian negara yang ditimbulkan sangat besar, namun keuntungan yang diperoleh oleh terdakwa tidak sebesar kerugian yang ditimbulkan.

Di sisi lain, penentuan pidana uang pengganti berdasarkan keuntungan yang diperoleh terdakwa, sangat beralasan untuk diterapkan. Sebab, terdapat tindak pidana yang tidak dapat dijatuhi hukuman pidana uang pengganti. Misal, pasal 12 tentang tindak pidana penyuapan. Dalam tindak pidana penyuapan, tidak ada atau belum terjadi kerugian negara, karena umumnya uang yang digunakan adalah milik privat, dalam hal ini orang perorangan yang mewakili kepentingan sebuah perusahaan.¹⁹ Lain halnya, jika penerapan pidana uang pengganti diterapkan berdasarkan keuntungan yang diperoleh oleh terdakwa, maka setiap tindak pidana korupsi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dapat diterapkan pidana uang pengganti, sepanjang terdakwa mendapatkan keuntungan materiil akibat perbuatan korupsinya.

Bagi yang berpendapat, bahwa pidana uang pengganti didasarkan pada keuntungan yang diperoleh, maka besaran pidana uang pengganti juga ditentukan oleh tahap penyitaan di tahap penyidikan. Hal ini disebabkan, penyitaan juga mencakup barang bukti dan melalui putusan pengadilanlah akan ditentukan statusnya, apakah dikenakan pidana perampasan atau tidak. Menurut Hakim Made Rawa, Hakim Tinggi pada Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, berpendapat uang pengganti didasarkan dari keuntungan yang diperoleh, akan menimbulkan ketidakadilan bagi terpidana jika dikenakan hukuman perampasan terhadap barang bukti hasil tindak pidana, tetapi juga dikenakan hukuman pidana uang pengganti secara

¹⁹ Lihat Putusan No.1616 K/Pid.Sus/2013 a/n terdakwa Angelina Patricia Pingkan Sondakh, dalam hal ini terdakwa menerima uang sebesar Rp12.580.000.000,00 (dua belas milyar lima ratus delapan puluh juta rupiah) dan US \$.2.350.000,00 (dua juta tiga ratus lima puluh ribu) yang diberikan oleh Mindo Rosalina Manulang mewakili Permai Grup dalam upaya pemenangan tender pada proyek-proyek Kemendiknas dan Kemenpora.

penyut (double accounting)²⁰. Menurut Hakim Mada, hal ini didasarkan pada pidana uang pengganti yang diterapkan berdasarkan harta benda yang diperoleh. Jika harta benda tersebut sudah diambil melalui pidana perampasan, maka harta benda tersebut diperhitungkan sebagai pengurang pidana uang pengganti²¹.

Dari dua kelompok pendapat yang berseberangan tersebut, penulis sependapat dengan pandangan bahwa pidana uang pengganti didasarkan dari keuntungan yang diperoleh oleh terpidana dari tindak pidana korupsi. Walau, akan terdapat kesulitan dalam penerapannya, akan tetapi pendapat ini tidak melanggar hak keadilan dan menjunjung tinggi hak asasi manusia, sebagaimana yang diamanatkan KUHAP. Selain itu, pidana uang pengganti yang didasarkan dari keuntungan yang diperoleh sejalan dengan landasan filosofis dan maksud pembuat undang-undang yang konsisten sejak tahun 1957.

Pidana Penjara Pengganti

Layaknya hukuman yang dijatuhkan kepada harta benda, ada kalanya jika terpidana tidak mampu untuk melunasi hukuman tersebut dikarenakan tidak adanya aset untuk melunasi. Pidana penjara pengganti hadir sebagai instrumen *alternative*, jika terpidana tidak memiliki aset lagi dalam melunasi pidana uang pengganti. Instrumen alternatif ini, pada dasarnya mencontoh hukuman denda, yang telah diatur sebelumnya dalam KUHP. Dimana, jika terpidana tidak membayar pidana denda, maka akan digantikan dengan pidana kurungan.²²

Namun, pidana penjara pengganti tidaklah sama dengan pidana kurungan, ada beberapa hal yang membedakannya. Pidana penjara

²⁰ *Double accounting* merupakan sebuah kondisi dimana seorang terpidana dijatuhi hukuman yang bersifat material yang sama lebih dari sekali atas perbuatan yang sama.

²¹ Wawancara dengan I Made Rawa Aryawan, tanggal 21 November 2014

²² *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana [Wetboek van Strafrecht]*, diterjemahkan oleh Moeljatno, (Jakarta:Pradnya Paramitha, 1976), Pasal 30 ayat (2).

pengganti merupakan hukuman yang bersifat *ultimum remedium*, sedangkan pidana denda lebih bersifat *voluntary*, yakni terpidana dapat memilih untuk menjalani pidana kurungan atau melunasi pidana denda. Sedangkan, untuk dapat dikenakan pidana penjara pengganti, terpidana harus melalui beberapa proses terlebih dahulu. Seperti diatur dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang No.31 Tahun 1999, sebagai berikut:

“Ayat (2) : Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut.”

“Ayat (3) : Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang ini dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan.”

Ini berarti, sejak putusan sudah memiliki kekuatan hukum yang tetap (*in kracht*)²³, diberikan waktu selama 1 (satu) bulan bagi terpidana untuk membayar uang pengganti. Namun, jika pembayaran tersebut belum dilakukan, maka Jaksa selaku pelaksana putusan pengadilan melakukan penyitaan terhadap harta benda terpidana. Menurut Hakim Agung Suhadi²⁴ penyitaan ini dilakukan terhadap seluruh aset terpidana, baik yang tersangkut dengan perkara korupsi maupun yang tidak. Kemudian harta benda tersebut dilelang, agar keuntungannya dimasukkan ke dalam kas negara sebagai pembayaran pidana uang pengganti. Tujuan penyitaan

²³ Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap adalah putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak dapat mengajukan banding, atau tidak diajukan banding atau kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh KUHAP; Putusan pengadilan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh KUHAP; atau Putusan Kasasi. Baca Pasal 67, Pasal 233 ayat (2), Pasal 245 ayat (1) UU No.8 Tahun 1981 tentang KUHAP.

²⁴ Wawancara dengan Hakim Agung Suhadi, Hakim Agung Kamar Pidana MA RI, 5 Januari 2015

ini adalah sebagai jaminan agar uang pengganti yang menjadi kewajiban terpidana terlunasi. Jika ternyata, setelah dilakukan pelelangan namun belum mencukupi, maka barulah terpidana diterapkan pidana penjara pengganti.

Sejatinya, menerapkan pidana penjara terhadap pidana tambahan melanggar azas pemidanaan. Sebab terpidana yang sudah dikenakan pidana penjara melalui pidana pokok, harus dikenakan lagi pidana penjara berdasarkan pidana tambahan. Namun, dikarenakan jumlah penjatuhan pidana uang pengganti jumlahnya relatif besar, penerapan pidana subsider kurungan (seperti pidana denda) dianggap kurang efektif.²⁵ Ketidakefektifan ini muncul dikarenakan penerapan pidana kurungan jika dijadikan pidana subsider tidak melebihi 8 (delapan) bulan kurungan²⁶. Sehingga, sebagai alternatif pemidanaan dari pidana uang pengganti, maka pidana penjara dianggap sebanding dengan jumlah pidana uang pengganti yang dijatuhkan.

Penentuan Besaran Pidana Penjara Pengganti

Besaran pidana pengganti yang dapat dijatuhkan kepada terpidana mengacu kepada Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang No.31 Tahun 1999 yaitu: "...lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang ini". Terhadap rumusan pasal yang demikian, terdapat perbedaan pendapat di kalangan ahli hukum dan praktisi hukum dalam menentukan maksimum pidana penjara pengganti.

Setidaknya terdapat 3 (tiga) kelompok pendapat, yaitu :

1. Pidana penjara pengganti merupakan kumulasi dari pidana penjara

²⁵ Ketentuan pidana kurungan sebagai pidana subsider dari pidana uang pengganti sebelumnya pernah diterapkan pada Undang-Undang No.3 Tahun 1971, tepatnya diatur dalam Penjelasan Pasal 34 pragraf 2.

²⁶ Pasal 30 ayat (6) KUHP

dari pidana pokok namun tidak boleh melebihi 20 (dua puluh) tahun. Pendapat ini mengacu kepada azas mengenai maksimum pidana penjara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 ayat (4) KUHP yang menyatakan bahwa pidana penjara tidak boleh melebihi 20 (dua puluh) tahun. Dengan asumsi demikian, terhadap sebuah putusan yang menjatuhkan pidana penjara maka sekali-kali tidak boleh melebihi 20 (dua puluh) tahun dalam putusan tersebut. Sebagai contoh, jika terpidana korupsi dihukum pidana penjara pokok selama 15 tahun. Dikarenakan pidana penjara tidak boleh melebihi 20 tahun, maka maksimum dari pidana penjara pengganti adalah 5 tahun. Pendukung pendapat ini diantaranya Aristo Marisi Adiputra Pangaribuan, Febby Mutiara Nelson, dan Eva Achjani Zulfa, dosen di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.²⁷

2. Pendapat yang menyatakan bahwa pidana penjara pengganti sekali-kali tidak boleh melebihi pidana penjara pada pidana pokok, dengan kata lain maksimum pidana penjara pengganti mengacu kepada pidana penjara pokok yang dijatuhkan terhadap terpidana tersebut.²⁸ Pendapat ini berdasarkan penafsiran secara gramatikal terhadap pasal 18 ayat (3) Undang-Undang No.31 Tahun 1999 yaitu dari kata-kata “...dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang ini...”. Kata-kata “tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya,” inilah yang menjadi rujukannya. Dengan demikian, jika seseorang dijatuhi pidana pokok penjara selama 15 (limabelas) tahun, maka maksimum pidana penjara pengganti yang dapat dijatuhkan kepadanya adalah 15 (lima belas) tahun. Pendapat pada kelompok ini diwakili oleh Budi

²⁷ Wawancara dengan Aristo Marisi Adiputra Pangaribuan, Febby Mutiara Nelson, dan Eva Achjani Zulfa, pada tanggal 7 Januari 2015.

²⁸ Wawancara dengan Budi Triono, Jaksa Eksekutor pada Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Wawancara, pada tanggal 11 November 2014

Triono, Jaksa Eksekutor pada Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

3. Pendapat yang menyatakan bahwa maksimum pidana penjara pengganti tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana penjara pokok yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.²⁹ Sama seperti pendapat yang kedua, pendapat ini didasarkan dari penafsiran gramatikal terhadap frasa “...tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini...”. Kata “ancaman” dan “dalam undang-undang ini,” merupakan rujukan utamanya. Selain itu, praktisi hukum yang berpendapat demikian beranggapan bahwa pidana penjara pengganti merupakan pidana tambahan yang terpisah dari pidana pokok. Oleh karena itu, penjatuhan pidana ini tidak ada sangkut pautnya dengan pidana penjara dalam pidana pokok. Sebagai contoh, seorang terpidana melanggar Pasal 3 Undang-Undang No.31 Tahun 1999 yang mengatur pidana penjara maksimum selama 20 tahun. Sehingga pidana penjara pengganti yang dapat diterapkan kepadanya adalah 20 tahun. Walaupun pidana pokoknya sendiri dijatuhkan dibawah 20 tahun. Kelompok pendapat ini diantaranya adalah Hakim Agung Suhadi.

Dari 3 (tiga) pendapat yang berbeda tersebut, penulis sependapat dengan kelompok pendapat ke-3, yakni pidana penjara pengganti didasarkan dari ancaman maksimum dari pidana pokok. Menurut penulis, penafsiran yang demikian adalah penafsiran yang paling sesuai dengan rumusan pasal yang diatur dalam undang-undang. Kendati penafsiran ini melanggar asas yang diatur dalam KUHP, akan tetapi sangat relevan jika diterapkan untuk menjamin terbayarnya uang pengganti. Jika semakin besar ancaman pidana penjara pengganti yang dijatuhkan, maka semakin besar pula kemungkinan bagi terpidana untuk membayar uang pengganti. Jika pidana penjara pengganti dibatasi pada pidana pokok atau kumulasi

²⁹ Wawancara dengan Hakim Agung Suhadi, Hakim Agung Kamar Pidana, pada Tanggal 5 Januari 2015

dari pidana pokok, maka akan muncul kecenderungan bagi terpidana untuk menjalani hukuman pidana penjara pengganti alih-alih membayar uang pengganti.

Tren Penjatuhan besaran Pidana Penjara Pengganti dalam Putusan Pengadilan

Lantas, bagaimana kecenderungan penjatuhan hukuman pidana penjara pengganti dalam putusan pengadilan. Menurut Arsil, yang melakukan penelitian terhadap putusan kasasi tindak pidana korupsi dari tahun 2010 hingga tahun 2012, ditemukan 325 putusan yang menjatuhkan hukuman pidana uang pengganti yang disubsiderkan dengan pidana penjara pengganti, dan trennya dapat digambarkan dalam tabel:

Tabel 1 : Jumlah Penjatuhan Pidana Uang Pengganti Dalam Putusan Pengadilan Dengan Jumlah Penjara Pengganti Sebagai Patokan

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Penjara Pengganti (dlm Bulan)	Jumlah Putusan	Rata-Rata uang Pengganti	Uang Pengganti Terendah	Penjara Pengganti dari Uang Pengganti Terendah
0 – 3	138	80,863,631	0	0
4 – 6	88	291,905,407	6,050,000	6
7 – 12	63	7,369,862,427	2,800,000	12
13 – 18	5	1,797,134,472	7,324,663	15
19 – 24	19	7,351,454,575	78,749,249	21
25 – 36	8	6,592,701,139	178,166,611	30
37 – 60	3	59,861,368,314	5,558,182,897	60
61 - 120	0	0	0	0
Total	324			

Dari tabel diatas dapat kita lihat bagaimana tren penjatuhan jumlah pidana uang pengganti dalam putusan pengadilan. Terbaca bahwa, penjatuhan pidana penjara pengganti selama 0-3 bulan menempati urutan

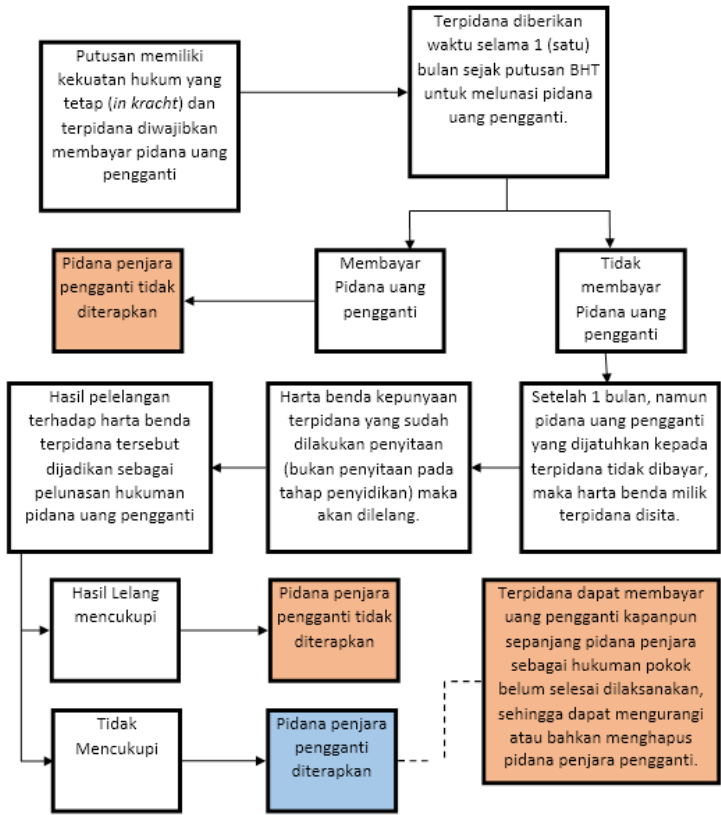
teratas yaitu 138 putusan, untuk pidana pengganti 4-6 bulan berjumlah 88 putusan, pidana pengganti 7-12 bulan berjumlah 63 putusan dan pidana pengganti 19-24 bulan berjumlah 19 putusan. Pada kolom (3) merupakan rata-rata penjatuhan pidana uang pengganti dari kolom (2), sehingga dari 63 putusan yang menjatuhkan pidana uang pengganti dengan range 7-12 bulan, rata-rata pidana uang penggantianinya adalah Rp.7,369,862,427,00 (Tujuh Milyar Tiga Ratus Enam Puluh Sembilan Juta Delapan Ratus Enam Puluh Dua Ribu Empat Ratus Dua Puluh Tujuh Rupiah). Dan pada kolom (4) merupakan uang pengganti terendah dan yang dijatuhkan dalam rata-rata dari pidana pengganti 7-12 bulan, yakni Rp.2,800,000, (Dua Juta Delapan Ratus Ribu Rupiah) adalah pidana penjara pengganti terendah yang dijatuhkan terhadap penjara pengganti dalam range 7-12 bulan. Sedangkan kolom (5) merupakan pidana penjara pengganti dari penjatuhan pidana uang pengganti terendah.

Berdasarkan penelitian diatas, terdapat disparitas yang cukup tinggi dalam menjatuhkan pidana uang pengganti, dibandingkan dengan penjara pengganti yang dijatuhkan. Hal ini dapat dilihat dari ketidakseimbangan antara nilai uang pengganti yang dijatuhkan dengan penjara pengganti sebagai pidana subsidernya. Rata-rata penjatuhan penjara pengganti selama 7-12 bulan, jika dibandingkan dengan penjatuhan rata-rata penjara pengganti 19-24 bulan, tetapi rata-rata nilai penjatuhan uang pengganti dari range 7-12 bulan dengan 19-24 bulan memiliki nilai yang relatif sama. Seharusnya, uang pengganti yang dijatuhkan berbanding lurus dengan penjara penggantianinya, dimana jika uang pengganti yang dijatuhkan besar, maka akan semakin besar penjara pengganti sebagai pidana subside. Hal yang sama juga terjadi pada range penjatuhan pidana penjara pengganti 25-36 bulan, yang justru rata-rata uang pengganti yang dijatuhkan lebih rendah dibanding range sebelumnya. Tren ini memperlihatkan belum adanya standar penjatuhan pidana penjara pengganti berdasarkan pidana uang pengganti yang dikenakan.

C. Proses Penjatuhan Pidana Penjara Pengganti Dalam Pelaksanaan Putusan Pegadilan

Dilihat dalam ruang lingkup yang luas, proses penjatuhan pidana uang pengganti dimulai sejak penyidikan dilaksanakan pertama kali. Namun, dalam tulisan ini difokuskan sejak putusan yang menyatakan terdakwa bersalah berkekuatan hukum tetap (*in kracht*), sampai terpidana dinyatakan tidak mampu dan harus menjalani hukuman pidana penjara pengganti. Dasar hukum utama eksekusi pidana uang pengganti adalah Pasal 18 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang dapat digambarkan secara sederhana sebagai berikut :

Bagan 2 Proses Penjatuhan Pidana Penjara Pengganti



Dari bagan diatas, dapat kita lihat bagaimana proses penjatuhan pidana penjara pengganti terhadap terpidana, yang dimulai sejak putusan berkekuatan hukum tetap. Jika kita melakukan elaborasi terhadap seluruh ketentuan mengenai pidana penjara pengganti, maka terdapat 3 (tiga) cara untuk mencegah terpidana tidak terkena penjara pengganti, yaitu: ³⁰

1. Membayar uang pengganti dalam selang waktu 1 (satu) bulan sejak putusan yang menyatakan ia bersalah memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Dalam waktu satu bulan, terpidana diberikan kesempatan menunjukkan itikad baiknya dengan melunasi pidana uang pengganti. Jika dalam jangka waktu 1 (satu) bulan tersebut terpidana mampu melunasi, maka terpidana dapat dibebaskan dari pidana uang pengganti.
2. Melalui pelelangan asset. Jika terpidana tidak membayar uang pengganti dalam jangka waktu satu bulan, maka jaksa akan menyita harta benda milik terpidana untuk dilakukan pelelangan sebagai pelunasan pidana uang pengganti. Jika ternyata nanti aset terpidana mencukupi untuk menutupi pidana uang pengganti, maka terpidana dibebaskan dari pidana penjara pengganti. Jika tidak mencukupi barulah terpidana dikenakan hukuman pidana penjara pengganti.
3. Melakukan pembayaran pidana uang pengganti. Pada prinsipnya pembayaran pidana uang pengganti dapat dilakukan kapanpun sesuai kemampuan terpidana, baik dalam tahap penyitaan, pelelangan, hingga ke tahap penentuan besaran pidana penjara pengganti. Asalkan, pembayaran tersebut dilakukan sebelum pidana penjara pokok yang dijatuhkan belum selesai dilaksanakan. Maka pembayaran tersebut dapat diterima, sebagaimana yang diatur dalam Surat Edaran Jaksa Agung (SEJA) No. No.B-012/A/Cu.2/2013, Bagian ke-5 Sub A, huruf ke-3, poin b, yang menyatakan: “Apabila

³⁰ Lampiran Surat Edaran Jaksa Agung No.B-012/A/Cu.2/2013 tentang Pedoman Penyelesaian Piutang Negara Uang Pengganti Tindak Pidana Korupsi.

terpidana membayar uang pengganti sebelum hukuman pokok selesai dilaksanakan, maka dapat diterima selanjutnya Berita Acara pelaksanaan pidana penjara tambahan (subsider uang pengganti) di BATAL kan.”³¹. Kesempatan pembayaran uang pengganti yang dapat dilakukan kapanpun inilah yang menjadi pintu ke-3 untuk mencegah terpidana dijatuhi pidana penjara pengganti.

Setelah menjelaskan mengenai cara-cara mencegah terpidana dari pidana penjara pengganti, timbul pertanyaan yaitu, jika terpidana yang sudah melakukan pembayaran dalam jangka waktu 1 (bulan) sejak putusan berkekuatan hukum tetap, telah dilakukan penyitaan aset terpidana dan dilelang, namun masih belum mencukupi untuk melunasi pidana uang pengganti apakah pembayaran tersebut dapat menjadi pengurang dari pidana penjara pengganti yang dapat diterapkan kepadanya?.

Untuk isu pengurangan pidana penjara pengganti ini, terdapat 2 (dua) pendapat yang berbeda. Pendapat pertama menyatakan bahwa pidana penjara pengganti yang dijatuhkan harus penuh sebagaimana yang ditetapkan oleh putusan pengadilan. Pendukung pendapat ini adalah Eva Achjani Zulfa, ahli pidana dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Eva berpendapat, bahwa tidak satupun orang –termasuk jaksa– boleh melakukan penafsiran putusan pengadilan, terlebih lagi dalam bagian amar putusan. Seharusnya putusan pengadilan dijalankan sesuai dengan apa yang tercantum dalam amarnya. Perbuatan jaksa yang mengurangi pidana penjara pengganti sebagai akibat dari dibayarnya sebagian dari uang pengganti dapat dipandang sebagai perbuatan yang menafsirkan putusan pengadilan, dan hal ini jelas melanggar asas hukum³². Pendapat Eva ini juga merupakan hal yang biasa dilaksanakan dalam praktek penegakan hukum, sebagaimana yang dikemukakan oleh Jaksa Budi Triono. Jaksa Budi menyatakan bahwa dalam praktek, Jaksa biasanya menerapkan

³¹ *Ibid.*, Bagian Ke-2 poin c, dan Bagian ke-5 Sub A, huruf ke-3, poin b.

³² Wawancara dengan Eva Achjani Zulfa, *op.cit*

pidana penjara pengganti secara penuh terhadap terpidana yang hanya membayar sebagian³³.

Pendapat kedua menyatakan bahwa pidana penjara pengganti harus dikurangi jika terpidana tidak membayar penuh. Pendapat ini muncul karena tidak dipenuhinya rasa keadilan jika terpidana hanya mampu membayar sebagian dari uang pengganti namun penjara pengganti yang dibebankan kepadanya justru penuh. Pendukung pendapat ini yaitu Hakim Tinggi Made Rawa, Ketua Pengadilan Tinggi DKI Jakarta³⁴ serta Hakim Agung Suhadi, Hakim Agung Kamar Pidana Mahkamah Agung. Pada intinya, menyatakan bahwa terhadap terpidana yang hanya mampu membayar sebagian uang pengganti, seharusnya dilakukan pengurangan juga terhadap pidana penjara penggantinya. Lebih lanjut Hakim Agung Suhadi menambahkan bahwa dengan dilakukannya pengurangan terhadap pidana penjara pengganti seiring dengan pembayaran uang pengganti, justru akan lebih memotivasi terpidana untuk melunasinya.³⁵ Selain dari pihak hakim, kejaksaan –meskipun pada prakteknya menjalani penuh– juga memiliki pandangan yang sama, seperti pendapat Jaksa Budi Triono,³⁶ meskipun dalam prakteknya tidak ada pengurangan uang pengganti, seharusnya terhadap terpidana yang mampu membayar sebagian uang pengganti harus dikenakan pula hukuman yang proporsional terhadap pidana penjara penggantinya.

Kejaksaan melalui Surat Edaran Jaksa Agung No. B-0028/A/Ft.1/05/2009 tentang Penentuan Status Benda Sitaan/Barang Bukti dan Uang Pengganti Dalam Amar Surat Tuntutan, mencoba mengakomodasi kepentingan terpidana yang hanya mampu membayar sebagian. Dalam

³³ Wawancara dengan Budi Triono, *op.cit*

³⁴ Wawancara dengan I Made Rawa Aryawan, *op.cit*

³⁵ Wawancara dengan Hakim Agung Suhadi, Hakim Agung Kamar Pidana, Wawancara pada tanggal 5 Januari 2015 Pukul 08:30

³⁶ Wawancara dengan Budi Triono, *op.cit*.

SEJA tersebut dinyatakan sebagai berikut bahwa:³⁷

“Untuk memberi rasa keadilan kepada terpidana yang membayar uang pengganti tetapi hanya sebagian (tidak penuh) sesuai jumlah uang pengganti yang diputuskan oleh pengadilan maka didalam Amar Tuntutan supaya ditambah dengan kalimat atau klausula : “..... apabila terdakwa / terpidana membayar uang pengganti, maka jumlah uang pengganti yang dibayarkan tersebut akan diperhitungkan dengan lamanya pidana tambahan berupa pidana penjara sebagai pengganti dari kewajiban membayar uang pengganti.”

Melalui SEJA diatas, seharusnya dalam praktek sudah dilakukan pengurangan terhadap penjara pengganti bagi terpidana yang mampu membayar sebagian dari uang pengganti. Namun, setelah dikonfirmasi penerapannya, Budi Triono mengakui terdapat kendala untuk menjalankan ketentuan SEJA No.B-0028/A/Ft.1/05/2009 Poin ke-5. Karena dalam SEJA disyaratkan bahwa dalam pencantuman amar tuntutan harus ada kalimat “...apabila terdakwa /terpidana membayar uang pengganti, maka jumlah uang pengganti yang dibayarkan tersebut akan diperhitungkan dengan lamanya pidana tambahan berupa pidana penjara sebagai pengganti dari kewajiban membayar uang pengganti”. Terhadap pencantuman kalimat tersebut, tidak semua jaksa mencantumkannya dalam surat tuntutan. Dan meskipun jaksa mencantumkannya, hakim belum tentu mengikuti apa yang dilakukan oleh jaksa yakni ikut mencantumkan hal yang sama dalam amar putusan. Mengingat surat edaran ini tidak mengikat kepada hakim. Selain itu, sekalipun hakim dalam amar putusannya mencantumkan kalimat yang diatur dalam SEJA, pihak Kejaksaan belum mengatur tentang bagaimana cara pengurangan pidana penjara pengganti jika uang pengganti yang dibayarkan oleh terpidana hanya sebagian. Kendala tersebutlah yang menyebabkan tidak berjalannya pengurangan pidana penjara pengganti bagi terpidana yang tidak membayar penuh pidana uang pengganti.

D. Metode Penghitungan Pidana Penjara Jika Uang Pengganti Tidak Dibayar Penuh

³⁷ Surat Edaran Jaksa Agung op.cit.

Salah satu permasalahan utama tidak terlaksana pengurangan pidana penjara pengganti adalah tidak ada aturan yang mengatur metode pengurangan pidana penjara pengganti. Ini berarti terdapat kekosongan hukum perhitungan pidana penjara pengganti bagi terpidana yang hanya mampu membayar sebagian pidana uang pengganti.

Hakim Agung Suhadi, memberikan ide dasar rumus penghitungan pidana penjara pengganti jika uang pengganti tidak dibayar penuh, yang kemudian penulis rumuskan³⁸ menjadi sebagai berikut:

$$\frac{\text{pidana penjara pengganti yang dijatuhkan} \\ (\text{dikonversi dalam hitungan hari})}{\text{pidana uang pengganti yang dijatuhkan}} \times \frac{x}{\text{pidana uang pengganti yang dibayarkan}}$$

Dalam menentukan variabel “pidana uang pengganti yang dibayarkan” sebagaimana yang menjadi rumus diatas, harus memperhatikan pembayaran yang dilakukan terpidana. Pembayaran sekecil apapun, haruslah diperhitungkan sebagai pengurang dari pidana uang pengganti yang diwajibkan kepadanya.

Untuk memudahkan, berikut gambaran penggunaan rumus pidana uang ganti dalam contoh kasus berikut:

Contoh Kasus 1:

Seorang terpidana terbukti melakukan tindak pidana korupsi dan dijatuhi hukuman pidana uang pengganti sebesar Rp. 378.116.230.813,00 (Tiga Ratus Tujuh Puluh Delapan Milyar Seratus Enam Belas Juta Dua Ratus Tiga Puluh Delapan Ratus Tiga Belas Rupiah) dengan pidana penjara pengganti selama 1 (satu) tahun.

Satu bulan sejak putusan berkekuatan hukum tetap, terpidana membayar sebanyak Rp. 50.000.000.000,00. (Lima Puluh Milyar). Setelah

³⁸ Rumus ini sudah dimodifikasi sedemikian rupa oleh penulis agar dapat menghasilkan penghitungan yang lebih proporsional bagi terpidana.

melalui tahap penyitaan dan pelelangan terhadap harta benda terpidana didapatkan uang sejumlah Rp.50.000.000.000,00. (Lima Puluh Milyar). Kemudian terpidana mengusahakan untuk membayar uang pengganti sebelum masa penjara pokoknya selesai sejumlah Rp.33.783.000.000,00. (Tiga Puluh Tiga Milyar Tujuh Ratus Delapan Puluh Tiga Juta Rupiah) Maka hitunglah pidana penjara pengganti yang dapat diterapkan kepada terpidana.³⁹

Terhadap kasus diatas, maka perhitungannya sebagai berikut :

Diketahui :

- pidana penjara pengganti yang dijatuhkan = 1 tahun.
- Pidana uang pengganti yang dijatuhkan = Rp.378.116.230.813,00
- Pidana uang pengganti yang mampu dibayar Rp. 50.000.000.000,00 + Rp.50.000.000.000,00, + Rp.33.783.000.000,00

Ditanya :

- Berapa pidana penjara pengganti yang diterapkan?

Dijawab :

- Akumulasikan seluruh pembayaran yang telah dilakukannya, yaitu : Rp. 50.000.000.000,00 + Rp. 50.000.000.000,00 + Rp. 33.783.000.000,00 = Rp.133.783.000.000,00
- Perhitungan pidana penjara pengganti, sesuai rumus sebagai berikut :

$$\frac{\text{pidana penjara pengganti yang dijatuhkan} \\ \text{(dikonversi dalam hitungan hari)}}{\text{pidana uang pengganti yang dijatuhkan}} \times \frac{x}{\text{pidana uang pengganti yang dibayarkan}}$$

³⁹ Uang pengganti dan penjara pengganti yang menjadi contoh merujuk pada Putusan Kasasi Nomor 655 K/Pid.Sus/2010, namun mengenai tahapan pembayaran merupakan ilustrasi penulis.

$$\frac{1 \times 365}{378116230,813} \times \frac{x}{133783000000} \quad (1)$$

$$\frac{365}{378116230,813} \times \frac{x}{133783000000} \quad (2)$$

$$378116230813x = (365 \times 133783000000) \quad (3)$$

$$378116230813x = 48830795000000 \quad (4)$$

$$x = \frac{48830795000000}{378116230813} \quad (5)$$

$x = 129,4228$ hari, dan dibulatkan menjadi 130 hari⁴⁰

Jadi, terhadap terpidana tersebut dikenakan pidana penjara pengganti selama 235 hari, atau 7 bulan 25 hari.⁴¹

Sehingga, 365 (penjara pengganti yang dijatuhkan) $- 130$ (x) $= 235$ hari

Contoh Kasus 2:

Seorang terpidana terbukti melakukan tindak pidana korupsi dan dijatuhi hukuman pidana uang pengganti sebesar Rp.149.187.953.040,00

⁴⁰ Menurut Suhadi, pembulatan ke arah atas disini dimaksudkan untuk mematuhi asas yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) KUHP. Dimana dalam ketentuan tersebut diatur bahwa jika terdapat perubahan dalam peraturan perundang-undangan maka yang dipergunakan adalah yang menguntungkan bagi terdakwa. Mengacu kedalam rumus yang diajukan, jika nilai x menjadi di perbesar maka akan semakin besar pula nilai pengurang dari pidana penjara pengganti yang dijatuhkan sehingga akan menguntungkan terdakwa.

⁴¹ Pengkonversian sebagaimana yang dilakukan oleh penulis disini merupakan sebuah ketentuan yang diatur dalam Pasal 27 KUHP yang mengatur bahwa “Lamanya pidana penjara untuk waktu tertentu dan pidana kurungan dalam putusan hakim dinyatakan dengan hari, minggu, bulan, dan tahun; tidak boleh dengan pecahan”.

Moeljatno, *Op., Cit.* Pasal 27.

(Seratus Empat Puluh Sembilan Milyar Seratus Delapan Puluh Tujuh Juta Sembilan Ratus Lima Puluh Tiga Ribu Empat Puluh Rupiah) dengan pidana penjara pengganti selama 5 tahun.

Satu bulan sejak putusan berkekuatan hukum tetap, terpidana membayar sebanyak Rp.80.000.000,00. (Delapan Puluh Juta). Setelah melalui tahap penyitaan dan pelelangan terhadap harta benda terpidana didapatkan uang sejumlah Rp.40.000.000,00.(Empat Puluh Juta Rupiah). Kemudian terpidana mengusahakan untuk membayar uang pengganti sebelum masa penjara pokoknya selesai sejumlah Rp.76.000.000,00. (Tujuh Puluh Enam Juta Rupiah) maka hitunglah pidana penjara pengganti yang dapat diterapkan kepada terpidana.⁴²

Diketahui:

- Pidana penjara pengganti yang dijatuhkan 5 tahun.
- Pidana uang pengganti yang dijatuhkan= Rp 149.187.953.040,00
- Pidana uang pengganti yang mampu dibayar = Rp.80.000.000,00 , Rp.40.000.000,00 dan Rp.76.000.000,00.

Ditanya :

- Berapa pidana penjara pengganti yang diterapkan ?

Dijawab :

- Akumulasi pembayaran uang pengganti = Rp. 30.000.000 + Rp. 40.000.000 + Rp. 76.000.000 = Rp.146.000.000.000
- Perhitungan pidana penjara pengganti, sesuai rumus sebagai berikut
:

$$\frac{\text{pidana penjara pengganti yang dijatuhkan} \\ \text{(dikonversi dalam hitungan hari)}}{\text{pidana uang pengganti yang dijatuhkan}} \times \frac{x}{\text{pidana uang pengganti yang dibayarkan}}$$

⁴² Uang pengganti dan penjara pengganti yang menjadi contoh merujuk pada Putusan Kasasi Nomor 655 K/Pid.Sus/2010, namun mengenai tahapan pembayaran merupakan ilustrasi penulis

$$\frac{5 \times 365}{149187953040} \times \frac{x}{146000000000} \quad (1)$$

$$\frac{1825}{149187953040} \times \frac{x}{146000000000} \quad (2)$$

$$149187953040x = (1825 \times 146000000000) \quad (3)$$

$$149187953040x = 266450000000000 \quad (4)$$

$$x = \frac{149187953040}{266450000000000} \quad (5)$$

$x = 1786,0021$ hari, dan dibulatkan menjadi 1787 hari

Sehingga, 1825 (penjara pengganti yang dijatuhkan) – 1787 (x) = 38 hari

Jadi, terhadap terpidana tersebut dikenakan pidana penjara pengganti selama 38 hari atau 1 bulan 8 hari.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan-pembahasan yang diuraikan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Tata cara penjatuhan pidana penjara pengganti dalam pelaksanaan putusan yang menjatuhkan pidana uang pengganti dalam tindak pidana korupsi bersumber dari Pasal 18 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian diperjelas dengan peraturan setingkat Surat Edaran Jaksa Agung untuk mempertegas dan merinci pelaksanaan putusan.

2. Untuk dapat dijatuhi hukuman pidana penjara pengganti harus melalui beberapa langkah, yang dimulai sejak putusan yang menyatakan terpidana bersalah memiliki kekuatan hukum yang tetap. Sebulan sejak putusan berkekuatan hukum tetap, namun terpidana tidak membayar atau membayar namun masih kurang, maka dilakukan penyitaan dan pelelangan harta benda milik terpidana, untuk diperhitungkan sebagai pelunasan pidana uang pengganti. Jika ternyata dari hasil pelelangan masih belum mencukupi, maka barulah terpidana dikenakan pidana penjara pengganti.
3. Mengenai pengurangan uang pengganti jika terpidana tidak mampu melunasi pidana uang pengganti, masih terdapat perdebatan diantara ahli hukum pidana dan praktisi hukum. Namun, untuk keadilan dan kemanfaatan penegakan hukum, maka pengurangan pidana penjara pengganti merupakan keniscayaan yang harus dilakukan. Sehingga diperlukan metode penghitungan, untuk menentukan penjatuhan pidana penjara pengganti secara proporsional dengan jumlah pembayaran uang pengganti yang mampu dibayarkan oleh terpidana.
4. Berdasarkan pendapat Hakim Agung Suhadi, penelitian penulis berhasil merumuskan metode perhitungan yang dapat mengakomodir kekosongan peraturan dalam menghitung pidana penjara pengganti. Rumus yang dihasilkan adalah sebagai berikut :

$$\frac{\text{pidana penjara pengganti yang dijatuhkan} \\ \text{(dikonversi dalam hitungan hari)}}{\text{pidana uang pengganti yang dijatuhkan}} \times \frac{x}{\text{pidana uang pengganti yang dibayarkan}}$$

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Anwar, Yesmil dan Adang. *Pembaruan Hukum Pidana*. Jakarta: PT. Grasindo, 2008.
- Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung : Citra Aditya Bhakti 2005.
- Chazawi, Adami. *Pelajaran Hukum Pidana : Bagian I*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.
- Djaja, Emansyah. *Memberantas Korupsi Bersama KPK*. Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2008.
- Hamzah, Andi. *Korupsi Dalam Pengelolaan Proyek*. Jakarta: Akademik Pressindo, 1991.
- _____, *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika, 2009.
- Hartati, Evi. *Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2005.
- Hasbullah, Frieda Husni. *Hukum Kebendaan Perdata: Hak-Hak yang Memberi Kenikmatan*. Jakarta: Ind-Hill Co., 2002.
- Kholis, Efi Laila. *Pembayaran Uang Pengganti dalam Perkara Korupsi*. Jakarta: Solusi Publishing, 2010.
- Muhammad, Rusli. *Hukum Acara Pidana Kontemporer*. Bandung : Citra Aditya Bakti, 2007.
- Mulyadi, Lilik. *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia : Normatif, Teoritis, Praktik dan Masalahnya*. Bandung: PT. Alumni, 2007.
- Napitupulu, Diana. *KPK in Action*. Jakarta: Raih Asa Sukses 2010.
- Pope, Jeremy. *Strategi Memberantas Korupsi*, Penerjemah : Maris, Masri. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2003.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 2003.
- Soesilo, R. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal demi Pasal*. Bogor: Politea.

Sutarto, Suryono. *Hukum Acara Pidana Jilid I*. Semarang : Badan Penerbit UNDIP, 2005.

Imansyah. *Penerapan dan Pelaksanaan Pidana Uang Pengganti dalam Tindak Pidana Korupsi*. Demokrasi Vol.VI No.2 (2007).

Teguh, Alamando Jefri. Et.al, *Efektifitas Pelaksanaan Pidana Pembayaran Uang Pengganti oleh Kejaksaan dalam Tindak Pidana Korupsi*, Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang.

W, Syukur. "Korupsi Sebagai Cara Bisnis ala Indonesia." *Media Hukum*, Vol.2 No. 11. (September 2004): 58.

Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana. UU No.8 Tahun 1981. L.N. No.76 Tahun 1981. T.L.N No. 3209.

Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. UU No.31 Tahun 1999. L.N. 140 Tahun 1999. T.L.N No. 3847.

Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi. UU No.3 Tahun 1971, L.N. No.19 tahun 1971, T.L.N No.3874.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. PERPU No. 24 Tahun 1960.

Peraturan Penguasa Militer tentang Pemberantasan Korupsi. PPM No.Prt/PM/06/1957 tanggal 9 April 1957.

Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi dan Penilikan Harta Benda. PEPERPU No. PRT/PEPERPU/031/1958 tanggal 16 April 1958.

Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Surat Edaran Jaksa Agung tentang Pedoman Penyelesaian Piutang Negara Uang Pengganti Tindak Pidana Korupsi. SEJA No.B-012/A/Cu.2/2013.

Surat Edaran Jaksa Agung tentang Pelaksanaan Pidana Tambahan Pembayaran Uang Pengganti. SEJA No. SE-004/J.A/8/1988.

Surat Edaran Jaksa Agung tentang Penentuan status benda sitaan/barang bukti dan uang pengganti dalam amar surat tuntutan. SEJA No. B-0028/A/Ft.1/05/2009.

Surat Edaran Jaksa Agung tentang Tata Cara Penyelesaian Denda dan Uang Pengganti Dalam perkara Tindak Pidana Korupsi. SEJA No. B-020/A/J.A/04/2009.

Surat Edaran Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus tentang Upaya Pengembalian Uang Pengganti. SEJAMPIDSUS No. B-623/F/Fu.1/04/2008.

Surat Edaran Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus tentang Eksekusi Uang Pengganti. SEJAMPIDSUS B-779/F/Fjp/Ft/1-/2005.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana[Wetboek van Strafrecht]. Diterjemahkan oleh Moeljatno. Jakarta:Pradnya Paramita, 1976.

Mahkamah Agung. Surat Edaran tentang Eksekusi Terhadap Hukuman Pembayaran Uang Pengganti. SEMA No.4 Tahun 1988.

Peraturan Penjualan di muka umum di Indonesia. Ordonansi 28 Februari 1908, S. 1908-189.

Wawancara dengan Arsil, peneliti LeiP, pada tanggal 28 November 2015.

Wawancara dengan I Made Rawa Aryawan, pada tanggal 21 November 2014

Wawancara dengan Hakim Agung Suhadi, Hakim Agung Kamar Pidana MA RI, pada tanggal 5 Januari 2015

Wawancara dengan Aristo Marisi Adiputra Pangaribuan, Febby Mutiara Nelson, dan Eva Achjani Zulfa, Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pada tanggal 7 Januari 2015.

Wawancara dengan Budi Triono, Jaksa Eksekutor pada Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Wawancara, pada tanggal 11 November 2014

Riwayat Hidup Penulis



Bambang Waluyo, lahir pada tanggal 12 Juli 1958 di Magetan, saat ini menjabat sebagai Jaksa Agung Muda Bidang Pembinaan Kejaksaan Agung RI. Bambang telah memulai karir di Kejaksaan semenjak Tahun 1985 dan diangkat sebagai Jaksa pada Tahun 1989. Dalam perjalanan karirnya Bambang pernah menduduki jabatan sebagai Kepala Pusdiklat Kejaksaan Agung RI, Kepala Kejaksaan Tinggi Gorontalo, Kepala Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah, dan Kepala Badan Diklat Kejaksaan Agung RI. Bambang telah menempuh pendidikan Strata Satu Hukum dari Universitas Islam Indonesia, Magister Hukum dari STIH IBLAM Jakarta dan Gelar Doktorat dari Universitas Hasanuddin dengan judul Fungsi Kejaksaan Mewujudkan Hakikatnya *Restorative Justice* pada Penyelesaian Perkara Pidana di Luar Pengadilan. Bambang juga pernah mengikuti pendidikan *Sandwich Program* di Utrecht University Belanda. Bambang aktif dalam membuat berbagai tulisan dalam bentuk Buku, Jurnal dan berbagai bentuk Karya Ilmiah. Bambang saat ini juga mengajar pada Pusat Diklat Kejaksaan RI, Dosen tetap Fakultas Hukum UPN Veteran Jakarta, dan Dosen tidak tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Bambang telah mendapatkan beberapa penghargaan seperti Satya Lencana Karya Satya XXX pada tahun 2013. Bambang juga aktif dalam organisasi profesi dan menjabat sebagai Ketua I Persatuan Jaksa Indonesia pada tahun 2013-2015.



M Jasman Panjaitan, lahir pada tanggal 6 September 1956 di Pintu Batu, saat ini menjabat sebagai PLT Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan Kejaksaan Agung RI. Dalam perjalanan karirnya Jasman pernah menduduki jabatan sebagai Kepala Kejaksaan Negeri Blora, Kepala Kejaksaan Negeri Jakarta Timur, Kepala Pusat Penerangan Hukum Kejaksaan Agung, Direktur Penyidikan pada Kejaksaan Agung Muda Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Agung dan Kepala Kejaksaan Tinggi Kalimantan Barat. Jasman telah menempuh pendidikan Strata Satu Hukum dari Universitas Islam Nusantara, Magister Hukum dari Universitas Padjajaran dan Gelar Doktorat dari Universitas Padjajaran.



Noor Rochmad, lahir pada tanggal 21 Maret 1959 di Jepara, saat ini menjabat sebagai Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung RI. Noor telah memulai karir di Kejaksaan semenjak Tahun 1984 dan diangkat sebagai Jaksa pada Tahun 1986. Dalam perjalanan karirnya Noor pernah menduduki jabatan sebagai Kepala Kejaksaan Negeri Bandung, Wakil Kepala Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta, Kepala Pusat Penerangan Hukum Kejaksaan Agung, Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara dan Deputi Bidang 3 Kementerian Koordinator Politik Hukum dan HAM. Noor telah menempuh pendidikan Strata Satu Hukum dari Universitas Diponegoro, Magister Hukum dari Universitas Airlangga dan Gelar Doktorat dari Universitas Padjajaran.



Ferdinand T Andi Lolo, menjadi anggota Komisioner Komisi Kejaksaan RI sejak tahun 2015- 2019 membidangi Koordinator Peningkatan Kinerja Internal Kejaksaan. Telah menempuh pendidikan S-1 Ilmu Hukum di Universitas Indonesia (UI), Depok, dan Master of Law (LL.M) di University of Washington – New South Wales, Australia dan Ph.D di Universitas of Auckland, New Zealand dengan tulisan *The Prosecutorial Corruption During the New Order*

Regime, Case Study : The Prosecution Service of the Republic of Indonesia.

Ferdinand juga menjadi pengajar di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Jurusan Kriminologi Universitas Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan dan Pengajar Badan Diklat Kejaksaan RI. Ferdinand juga pernah menjadi Konsultan Ahli Penyusunan Naskah Akademik untuk pembentukan Pusat Pemulihan Aset Kejaksaan RI. Ferdinand pada masa aktif di Kejaksaan pernah menjadi Anggota Tim Lapangan Timor-Timur, Invetigasi gabungan Pemerintah RI-PBB penanganan pelanggaran HAM Berat Pasca Jajak Pendapat, Anggota Tim Kejaksaan Agung RI dalam gugatan Pemerintah RI terhadap Yayasan Supersemar dan H.M Soeharto, dan Analis, Penyidik dan Penuntut Umum pada Kantor Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus.



Jan S Maringka, saat ini menjabat sebagai Kepala Biro Hukum dan Hubungan International Kejaksaan Agung RI. Jan telah memulai karir di Kejaksaan semenjak Tahun 1989. Dalam perjalanan karirnya Jan pernah menduduki jabatan sebagai Kepala Kejaksaan Negeri Tarakan, Atase Kejaksaan pada KJRI Hongkong, Kepala Bagian Kerja Sama Hukum

Luar Negeri Kejaksaan Agung RI dan Kepala Kejaksaan Negeri Serang. Jan telah menempuh pendidikan Strata Satu Hukum dari Universitas Krisnadwipayana, Magister Hukum dari Universitas Krisnadwipayana dan gelar Doktor dari Universitas Hasanuddin dengan Judul Penguatan Ekstradisi Dalam Sistem Peradilan Pidana Terkait Dengan Yurisdiksi Asing. Jan juga pernah mengikuti beberapa pendidikan seperti *International Cooperation in Anti-Corruption Cases Course*, *Combating Transnational Crime Course* dan *Intellectual Property Rights*. Jan aktif dalam membuat berbagai tulisan dalam bentuk Buku, Jurnal dan berbagai bentuk Karya Ilmiah. Jan juga tergabung kedalam organisasi seperti International Prosecutor Association, International Anti Corruption Authority, ASEAN Law Association, World Jurist Association dan International Crimes Prevention Foundation.



Datas Ginting Suka, lahir pada tanggal 1 Agustus 1957 di Kabanjahe, saat ini menjabat sebagai Koordinator Jaksa Agung Muda Bidang Pidana Umum Kejaksaan Agung RI. Datas telah memulai karir di Kejaksaan semenjak Tahun 1986. Dalam perjalanan karirnya Datas pernah menduduki jabatan sebagai Pemeriksa Pidsus dan Datun Kejati Jawa Barat, Kepala Kejaksaan Negeri Ujung Tanjung dan Kepala Kejaksaan Negeri

Jakarta Pusat. Datas telah menempuh pendidikan Strata Satu Hukum dari Universitas Parahyangan dan Magister Hukum dari Universitas Islam Riau. Datas telah mendapatkan beberapa penghargaan seperti Tanda Penghargaan Jaksa Agung, Penyelesaian Kasus BLBI Tahun 2002 dan Piagam Penghargaan Jaksa Agung SIDHAKARYA.



Supriyadi Widodo Eddyono, lulusan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada yang saat ini bekerja di Direktur Eksekutif Institute For Criminal Justice Reform (ICJR) yang secara khusus memberi perhatian kepada Criminal Justice Reform di Indonesia. Surpiyadi juga bekerja pada Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) sebagai Koordinator Bidang Hukum. Aktif di Koalisi Perlindungan Saksi - yang sejak awal melakukan advokasi terhadap proses legislasi UU Perlindungan Saksi dan Korban - serta mejadi pengurus di Aliansi Nasional Reformasi KUHP, sebuah aliansi yang melakukan advokasi terhadap RUU KUHP.



Khunaifi Alhumami, lahir di Gresik pada tanggal 3 Nopember 1974. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya pada tahun 1999 dan Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta pada tahun 2007 dengan konsentrasi Hukum Pidana dan Sistem Peradilan Pidana. Sebelum bekerja di Kejaksaan, sempat bekerja sebagai Repoter Majalah Berita Mingguan (MBM) Gatra Biro Surabaya. Saat ini bekerja pada Instansi Kejaksaan Republik Indonesia sejak tahun 2001 dengan penempatan pertama kali pada Kejaksaan Negeri Bangkalan dan saat ini menjabat sebagai Kepala Sub Bidang Penyusunan Program Penelitian pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Kejaksaan Agung Republik Indonesia.



Choky R. Ramadhan, menjadi peneliti MaPPI FHUI sejak tahun 2010 dan menjadi Ketua Harian MaPPI FHUI sejak tahun 2012. Telah menempuh pendidikan S-1 Ilmu Hukum di Universitas Indonesia (UI), Depok, dan *Master of Law* (LL.M) dalam *Asian and Comparative Law* di University of Washington – Seattle, WA. Choky juga menjadi pengajar tamu di Fakultas Hukum

UI dan Fakultas Hukum UGM. Di UI, Choky menjadi penanggung jawab kelas Klinik Hukum Anti Korupsi. Choky pernah terlibat dalam *Innocence Project Northwest Legislative Advocacy Clinic*, serta Suara Pemuda Anti-Korupsi (SPEAK). Fokus isu Choky diantaranya pendekatan ekonomi dalam *criminal justice reform*, reformasi Kejaksaan, *collective action* dalam pencegahan korupsi, serta keterbukaan informasi peradilan.



Tolib Effendi, lahir pada tanggal 28 Januari 1983 di Jombang, Jawa Timur. Belajar Ilmu Hukum dan memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Universitas Brawijaya Malang tahun 2004 dan Magister Hukum dari Universitas Padjadjaran Bandung tahun 2011. Diangkat sebagai staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura pada tahun 2005 dan aktif mengajar sampai saat ini. Pada tahun 2006 Te pernah mengikuti Program Dosen Magang yang

diselenggarakan oleh Dirjen Pendidikan Tinggi di Universitas Padjadjaran Bandung selama 6 bulan.

Di bidang penelitian dan publikasi ilmiah, belajar untuk aktif meneliti dan menulis baik dimuat dalam bentuk jurnal maupun diterbitkan

dalam bentuk buku. Di bidang pengabdian kepada masyarakat Te pernah menjabat sebagai Sekretaris Unit Pendidikan, Penyuluhan dan Konsultasi Hukum (UPPKH) Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura Periode 2006 – 2008, lembaga bergerak dalam memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat. Dalam jabatan struktural di Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, Te saat ini menjabat sebagai Wakil Dekan I Bidang Akademik dan pernah menjabat sebagai Ketua Bagian Hukum Pidana periode 2011 – 2013.



Tatang Sutarna, lahir pada tanggal 10 Agustus 1963 di Sumedang, saat ini menjabat sebagai Asisten Pembinaan Kejaksaan Tinggi Jawa Barat. Tatang telah memulai karir di Kejaksaan semenjak Tahun 1989 dan diangkat sebagai Jaksa pada Tahun 1991. Dalam perjalanan karirnya Tatang pernah menduduki jabatan sebagai Kepala Kejaksaan Negeri Monikwari, Kepala Kejaksaan Negeri Ciamis, Kepala

Kejaksaan Negeri Batam, Kepala Sub Direktorat Orang dan Harta Benda dan Kepala Sub Direktorat Prapenuntutan Pada Dit TPUL. Tatang telah menempuh pendidikan Magister Hukum dari Universitas STIH IBLAM Jakarta.



Heru Anggoro, saat ini menjabat sebagai Kepala Sub Bagian Pertimbangan Hukum, pada Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri, Kejaksaan RI. Studi S-1 Fakultas Hukum Universitas Lampung diselesaikan pada tahun 1998. Karier di Kejaksaan dimulai pada tahun 2000 di Kejaksaan Negeri Jakarta Utara, hingga

kemudian diangkat sebagai Jaksa untuk pertama kali di Kejaksaan Negeri Metro (2003). Selanjutnya ditugaskan di Kejaksaan Tinggi Lampung (2004). Pada saat penugasan ini, Heru berkesempatan menempuh pendidikan S-2 di Universitas Indonesia, Depok, yang diselesaikan pada tahun 2007, untuk kemudian melanjutkan kembali tugas di Kejaksaan Tinggi Lampung. Selanjutnya Heru pernah ditugaskan di Satuan Tugas Tindak Pidana Terorisme dan Tindak Pidana Lintas Negara, pada Jaksa Agung Muda Bidang Tindak Pidana Umum (2012-2014).



Fachrizal Afandi, menjadi pengajar Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan menjadi peneliti pada Departemen Hukum Pidana dan Pusat Kajian *Sociolegal* Universitas Brawijaya. Fachrizal telah menempuh pendidikan S-1 Ilmu Hukum, S-1 Ilmu Psikologi dan Magister Hukum.



Fajri Nursyamsi, lahir pada tanggal 8 Juni 1987 di Bogor. Fajri saat ini menjadi peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) sejak tahun 2009 dan menjadi Asisten Dosen pada Progra Pengkhususan Hukum Tata Negara FH UI sejak tahun 2013. Telah menempuh pendidikan S-1 Ilmu Hukum di Universitas Indonesia (UI). Fajri telah melaksanakan beberapa kegiatan penelitian seperti Mekanisme Judicial Review terhadap Regulasi Daerah, Peforma Legalisasi Parlemen, dan Legal Framework penyandang Disabilitas di Indonesia. Fajri juga

aktif dalam proses perancangan peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Bantuan Hukum bersama Koalisi Bantuan Hukum, Revisi Undang-undang No 22 Tahun 2011 tentang Komisi Judisial, UU Penyandang Disabilitas bersama Komnas HAM dan Koalisi Masyarakat Sipil serta UU MPR,DPR dan DPD.



Ghunarsa Sujatnika, lahir pada tanggal 7 Maret 1990 di Jakarta. Ghunarsa saat ini menjadi peneliti Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia sejak tahun 2014 dan menjadi Asisten Dosen pada Progra Pengkhususan Hukum Tata Negara FH UI sejak tahun 2014. Ghunarsa pernah berkecimpung di Kantor Notaris Siti Femira Finarti antara 2013-2014. Telah menempuh pendidikan S-1 Ilmu Hukum di Universitas Indonesia (UI), dalam bidang Hukum Tata Negara dan sedang mengambil Magister di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Semasa berkuliah di FH UI Ghunarsa bergerak didalam bidang Kajian dan juga bertanggungjawab terhadap beberapa kegiatan Kampus. Ghunarsa telah melaksanakan beberapa kegiatan penelitian seperti Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Migran Indonesia yang Berkonflik dengan Hukum, Reformasi Partai Politik : Kajian Model Organisasi Partai Politik dan Pengaturannya dalam Perundang-undangan Indonesia dan Paper pada Konfrensi HTN ke-2 Pusako Universitas Andalas, Tinjauan Kritis atas Seleksi Panglima TNI dalam Sistem Presidensial di Indonesia.



Aulia Ali Reza Kuartanegara, lahir pada tanggal 12 Juni 1992 di Jakarta. Ali telah menjadi peneliti MaPPI FHUI sejak tahun 2013. Telah menempuh pendidikan S-1 Ilmu Hukum di Universitas Indonesia (UI), dalam bidang Hukum Pidana dengan Fokus Pidanaan Korporasi. Semasa berkuliah di FH UI Ali bergerak didalam bidang Kajian dan juga bertanggungjawab terhadap beberapa kegiatan Kampus. Saat ini Ali fokus dalam pemantauan terhadap pelaksanaan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Fokus Isu Ali, pemantauan kejaksaan, reformasi dan pengembangan Kejaksaan, analisis hukum dalam prespektif ekonomi, keterbukaan informasi peradilan dan Pengembangan Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.



Muhammad Rafi, lahir pada tanggal 8 Februari 1992 di Pekanbaru. Rafi telah menjadi peneliti Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP) sejak tahun 2014, sebelum menjadi peneliti Rafi telah menjadi enemurator dalam Proyek Indeksasi Putusan Mahkamah Agung bersama dengan LeIP pada tahun 2013. Telah menempuh pendidikan S-1 Ilmu Hukum di Universitas Indonesia (UI), dalam bidang Hukum Pidana denga Fokus Pelaksanaan Pidana Uang Pengganti. Semasa berkuliah di FH UI Rafi bergerak didalam bidang Kajian terhadap Peradilan dan ikut serta dalam beberapa Kompetisi Peradilan Semu. Rafi telah melaksanakan kegiatan penelitian seperti Tim Perumus Peraturan Mahkamah Agung No. 5 Tahun 2014 tentang Pidana Tambahan Uang Pengganti dalam Tindak Pidana Korupsi. Saat ini Rafi

fokus dalam pemantauan terhadap pelaksanaan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan Core Fasilitator dalam Pelatihan Pemantau Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Rafi juga tergabung kedalam beberapa Aliansi seperti Aliansi Reformasi RKUHP dan RKUHAP dan Aliansi Anti Kriminalisasi.



Jazau Elvi Hasani, lahir pada tanggal 17 November 1995 di Jombang. Jazau saat ini sedang menempuh pendidikan S-1 Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya. Saat ini Jazau bergerak didalam bidang Kajian di Forum Riset FH Brawijaya dan Hubungan Masyarakat di Institut Klub Studi Islam FH Brawijaya. Beberapa prestasi yang telah diraih Jazau antara lain Runner Up Chemistry Carnival Daur Ulang Kreativitas Contest 2011, Finalis Top 10 Penulisan Ilmiha SMA Minggu Pigora 2012 National Geografi, Top 10 Lomba Karya Tulis Ilmiah Finalis Law Fair FKPH UB 2014. Selain itu Jazau juga membuat beberapa karya ilmiah seperti PKM-K Gerabah Merah “Getuk rasa buah adalah Wow Rasannya”, Perlindungan Hukum Korban Pemerkosaan dirumuskan Berdasarkan Sistem ATP untuk Mencapai Strategi HAM adil, dan Model baru dari sistem ketahanan pangan dengan IKHLAS melalui paradigma nasionalis di daerah perbatasan.

Tentang MaPPI FH UI



Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia (MaPPI FHUI) merupakan lembaga advokasi berbasis riset di bawah Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang bergerak di bidang penelitian, pemantauan, dan advokasi peradilan. Sejak didirikan pada 27 Oktober 2000 melalui Surat Keputusan Dekan FHUI Nomor 38/SK/D/FH/10/2000, MaPPI FHUI aktif terlibat dalam berbagai kegiatan pembaruan peradilan, mengembangkan riset yang diarahkan pada perumusan kebijakan, dan bersama-sama dengan unsur masyarakat sipil lainnya mengawal proses peradilan. Hal-hal tersebut dilakukan untuk mendorong terwujudnya sistem peradilan Indonesia yang adil dan melindungi Hak Asasi Manusia, yang MaPPI FHUI yakini dapat dicapai dengan melakukan perubahan terhadap lembaga peradilan dan penegak hukum yang diiringi dengan peningkatan partisipasi masyarakat untuk secara aktif memantau peradilan.

Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia merupakan kumpulan tulisan terpilih dari sejumlah pakar. Buku ini berisikan evaluasi, gagasan, dan/atau rekomendasi terhadap Kejaksaan paska 10 tahun diundangkannya UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Buku ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi ilmiah bagi pemangku kebijakan penegakan hukum, akademisi, peneliti, LSM, instansi pemerintah serta DPR. Secara spesifik buku ini diharapkan juga dapat memberikan masukan dan rekomendasi untuk pembahasan RUU Kejaksaan. Buku ini tentunya tidak luput dari kekurangan, namun setidaknya dapat dihitung sebagai salah satu ayunan langkah yang melengkapi ribuan ayunan langkah dalam menjadikan Kejaksaan yang lebih baik.



Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia

ISBN 978-979-8972-58-4

