

Volume **1** November 2013 /

Edisi Komisi Kejaksaan

Media Hukum dan Keadilan

ISSN 1412-7288

# teropong





Volume **1** November 2013

/

Edisi Komisi Kejaksaan

Media Hukum dan Keadilan

ISSN 1412-7288

# teropong

diterbitkan oleh

***MaPPI-fHUI***

Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia  
Fakultas Hukum Universitas Indonesia

# Kata Pengantar

**TEROPONG** merupakan salah satu media komunikasi MaPPI FHUI dalam bentuk kumpulan jurnal. Teropong sendiri terakhir terbit di tahun 2011, sehingga di tahun ini kami dari MaPPI mencoba menerbitkan teropong kembali agar sesuai dengan salah satu misi MaPPI, yaitu dalam rangka melakukan publikasi ilmiah sebagai pembelajaran di bidang pembaruan peradilan, maka penulisan teropong ini bertujuan memberikan informasi dan wawasan seputar hukum kepada khalayak umum.

Sejak dimulainya era reformasi, lembaga penegak hukum dituntut melakukan suatu reformasi terhadap institusinya, salah satu yang menjadi fokus adalah membuka akses masyarakat mengenai informasi terhadap proses penegakan hukum di negara ini. Salah satu institusi yang melakukan reformasi adalah Kejaksaan. Dahulu masyarakat sulit untuk memberikan pengaduan apabila menemukan pelanggaran yang dilakukan oleh aparat penegak hukum termasuk Jaksa. Sekarang sejak era reformasi, masyarakat bisa memberikan pengaduan secara langsung kepada institusi Kejaksaan apabila ditemukan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Jaksa. Dalam rangka memperkuat pengawasan Kejaksaan maka perlu dibentuk suatu komisi independen yang berfungsi dalam rangka pengawasan eksternal. Sejak tahun 2005 dibentuklah suatu lembaga Komisi Kejaksaan, pembentukan Komisi Kejaksaan bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan kinerja Jaksa. Namun, jika kita telusuri kondisi sosial dan politik pada tahun 2004-2005 tersebut bahwa pembentukan sebuah komisi adalah kebutuhan mendesak. Hal ini didasarkan pada sikap pesimis masyarakat terhadap kemampuan Kejaksaan dalam meningkatkan kualitas dan kinerjanya sendiri.

Oleh karena itu di dalam penulisan Teropong yang bertemakan Komisi Kejaksaan ini, diharapkan masyarakat dapat terinformasikan mengenai fungsi Komisi Kejaksaan dan evaluasi terhadap kinerja dari Komisi Kejaksaan itu sendiri. Isi penulisan teropong ini akan membahas lebih lanjut mengenai Komisi Kejaksaan, kinerja Komisi Kejaksaan, dan strategi penguatan Komisi Kejaksaan ke depannya. Sehingga hasil dari teropong ini bisa menjadi sumber informasi dan masukan terhadap perbaikan Komisi Kejaksaan ke depannya.

Tabik, *Dio Ashar Wicaksana, S.H.*

# Editorial

## Penanggung Jawab

Hasril Hertanto, S.H., M.H.

## Ketua Redaksi

Dio Ashar Wicaksana, S.H.

## Redaksi

Anugerah Rizki Akbari, S.H.

Muhammad Rizaldi, S.H.

Achmad Fikri Rasyidi, S.H.

Hilarius Simbolon, S.H.

Fransiscus Manurung

Raynov Tumorang Pamintori

## Design & Layout

Arditama Nusantara Putra, S.H.

## Cover Photo

Son of Groucho

<http://www.flickr.com/photos/sonofgroucho/3407040075>

Penggunaan dengan  
lisensi Creative Commons  
CC BY 2.0

## Keuangan

Triwahyuni Hartati, Amd.

## Sekretariat

Raisa Melania, S.I.A.

## Alamat

Gedung D, Lantai 4, Kampus Baru UI,  
Depok, Jawa Barat, 16424

## Telp.

+6221 7073 7874

## Fax

+6221 727 0052

## Email

[mappi@pemantauperadilan.or.id](mailto:mappi@pemantauperadilan.or.id)

## Website

[www.pemantauperadilan.or.id](http://www.pemantauperadilan.or.id)

## Twitter

@MaPPI\_FHUI

## Daftar Isi

<b>Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Komisi Kejaksaan</b> oleh, <i>Choky Risda Ramadhan, S.H.</i>	<b>1 - 14</b>
<b>Meninjau Efektivitas Kinerja Komisi Kejaksaan</b> oleh, <i>Nur Syarifah, S.H.</i>	<b>15 - 31</b>
<b>Strategi Penguatan Komisi Kejaksaan dalam Mendorong Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi</b> oleh, <i>Ajeng Tri Wahyuni S.H., LL.M.</i>	<b>33 - 46</b>



---

# Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Komisi Kejaksaan

oleh, Choky R. Ramadhan, S.H.<sup>1</sup>

## Pengantar

Komisi Kejaksaan dibentuk pada tahun 2005 dan dianggap sebagai *state auxiliary body/agency/institution* serupa dengan Komisi Yudisial, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, atau Komisi Pemilihan Umum. Istilah *state auxiliary body* ini memiliki beberapa padanan kata yang digunakan oleh beberapa ahli. **Cornelis Lay** menyebutnya sebagai lembaga sampiran,<sup>2</sup> **Prof. Satya Arinanto** menggunakan istilah lembaga mandiri,<sup>3</sup> sedangkan **Prof. Jimly A.** mengatakan sebagai lembaga penunjang.<sup>4</sup> Oleh karena *state auxiliary agency* ini pada dasarnya dibentuk untuk mendukung kerja lembaga-lembaga yang telah dibentuk sebelumnya, maka dalam tulisan ini akan lebih tepat digunakan istilah lembaga penunjang.

Pembentukan lembaga-lembaga tersebut merupakan hal yang lazim terjadi di negara-negara yang tengah mengalami transisi politik. Transisi Politik menurut **Prof. Satya** diartikan sebagai peralihan atau perubahan pemerintahan yang terjadi suatu negara.<sup>5</sup> Dalam pembahasan perkembangan politik dan hukum di Indonesia

---

<sup>1</sup> Penulis adalah peneliti MaPPI FHUI sejak tahun 2010.

<sup>2</sup> Cornelis Lay, *Sitate Auxiliary Agencies*, dalam JENTERA: Komisi Negara, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2006), hlm. 5

<sup>3</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm. 398.

<sup>4</sup> Jimly, Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, (Jakarta: Setjen & Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 140.

<sup>5</sup> Satya Arinanto, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, dalam Jurnal Konstitusi Vol. 3 No. 3, September 2006, hlm. 69.

## 2 | Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Komisi Kejaksaan

seringkali ditandai dengan Reformasi 1998. Tahun tersebut oleh banyak peneliti, akademisi, dan aktivis dijadikan titik awal bagi kajian mengenai perkembangan Indonesia menjadi negara yang lebih transparan, akuntabel, dan demokratis.

Beberapa tulisan mengenai *state auxiliary agency* menunjuk Negara Swedia sebagai *benchmark* dalam pembentukan lembaga-lembaga serupa berdasarkan pengalaman ketatanegaraannya membentuk Ombudsman. Raja Swedia Charles XII, dalam pengasingannya ke Turki paska kekalahan pada The Great Northern War (1700-1721) dari Rusia, terinspirasi dengan konsep pengawasan *Turkish Office of Chief Justice*<sup>6</sup> membentuk *Office of The King's Highest Ombudsman*. Lembaga ini bertugas untuk melakukan pengawasan dalam mengurangi kekisruhan yang terjadi dalam kondisi *vacuum* di Swedia mengingat pimpinan

-----  
**“Beberapa tulisan mengenai *state auxiliary agency* menunjuk Negara Swedia sebagai *benchmark* dalam pembentukan lembaga-lembaga serupa berdasarkan pengalaman ketatanegaraannya membentuk Ombudsman.”**  
-----

Negara tersebut sedang mengasingkan diri ke Turki.<sup>7</sup> Konsep “pengawasan” inilah pada tahun-tahun berikutnya yang diterima dan diadaptasi oleh beberapa Negara yang tengah mengalami transisi politik.

Amerika Serikat ditengah transisi politik dan kekacauan situasi yang dialami memaksa pada 1914 membentuk *Federal Trade Commission* (FTC) untuk secara khusus mengatur sektor ekonomi dan dunia bisnis. Hal ini didasarkan pada keadaan ekonomi yang sedang dalam titik puncak dengan kehadiran banyak korporasi sehingga menimbulkan tingkat persaingan yang tinggi dan penetrasi korporasi ke wilayah kekuasaan publik. FTC

---

<sup>6</sup> Di Turki, lembaga yang bertugas memastikan pelaksanaan Hukum Islam dengan mengawasi penyelenggara Negara dan Sultan ini identik dengan *Qadi Al Quadat* pada masa Khalifah Umar Bin Khatib (634-644 SM) yang bertugas sebagai pelindung rakyat dari kesewenang-wenangan Negara.

<sup>7</sup> Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2005), hlm. 3.

diharapkan dapat mengatasi situasi resesi dan kompetisi yang tidak sehat sehingga dapat memulihkan kondisi sosial, ekonomi, dan politik di Amerika Serikat.<sup>8</sup>

Indonesia, sebelum lahirnya lembaga-lembaga baru paska reformasi 1998, telah membentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang didasari atas kondisi politik Indonesia ditengah sorotan besar dari dunia internasional dalam perlindungan HAM. Pembentukannya diharapkan dapat menghibur dunia internasional yang sedang mempermasalahkan pelanggaran HAM di Indonesia sekitar tahun 1993.<sup>9</sup>

Selain perlindungan terhadap HAM, sektor Peradilan menjadi salah satu sorotan utama dari agenda reformasi sebagai sektor yang harus direformasi. Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara di Bab IV Bagian C menyatakan bahwa intervensi yang tinggi dari kekuasaan eksekutif terhadap lembaga Peradilan menjadi permasalahan yang terjadi selama 32 tahun.<sup>10</sup> Berbagai langkah diambil oleh Negara ini selain penyatuan atap pengadilan juga termasuk membentuk lembaga pengawas peradilan yang terdiri dari Komisi Yudisial, Komisi Kejaksaan, dan Komisi Kepolisian Nasional.

Komisi Kejaksaan menjadi salah satu lembaga *state auxiliary body* yang akan diulas dari tiga lembaga serupa yang mengawasi sektor peradilan. Tulisan ini hanya akan memberikan penjelasan umum terkait Komisi Kejaksaan, ditengah krisis dan keterbatasan literatur yang mengulas Komisi Kejaksaan. Dengan membandingkan antara peraturan terdahulu, yaitu Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2005 (Perpres 18/2005), dengan peraturan yang berlaku saat ini, yaitu Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2011 (Perpres 18/201), beberapa pokok bahasan

---

<sup>8</sup> A. Ahsin Thohari, *Kedudukan Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan*, dalam JENTERA, (Jakarta: PSHK, 2006), hlm. 25.

<sup>9</sup> Cornelis Lay, *Loc. Cit.*, hlm. 5.

<sup>10</sup> Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negar, <http://www.tatanusa.co.id/tapmpr/98TAPMPR-X.pdf>, diakses 30 Mei 2013.

## 4 | Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Komisi Kejaksaan

terkait Komisi Kejaksaan adalah (a) Kedudukan Komisi Kejaksaan dalam Struktur Ketatanegaraan, dan (b) tugas dan kewenangan Komisi Kejaksaan.

### **Kedudukan Komisi Kejaksaan**

Komisi Kejaksaan (KK) dibentuk pertama kali berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan RI. Presiden RI saat itu, Susilo Bambang Yudhoyono menetapkan Perpres tersebut sebagai respon dari pengesahan UU No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI (UU Kejaksaan), setahun sebelum KK berdiri. UU Kejaksaan tidak mengatur secara rinci dan komprehensif mengenai Komisi Kejaksaan. Dalam BAB IV Ketentuan Peralihan, Pasal 38 UU Kejaksaan diatur bahwa:

.....  
"Komisi Kejaksaan (KK) dibentuk pertama kali berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan RI. Presiden RI saat itu, Susilo Bambang Yudhoyono menetapkan Perpres tersebut sebagai respon dari pengesahan UU No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI (UU Kejaksaan), setahun sebelum KK berdiri."  
.....

"Untuk meningkatkan kualitas kinerja kejaksaan, Presiden **dapat** membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden."

pada sikap pesimis masyarakat terhadap kemampuan Kejaksaan dalam meningkatkan kualitas dan kinerjanya sendiri.

Kata "dapat" dalam UU Kejaksaan dapat diinterpretasikan secara bahasa bahwa pembentukan sebuah komisi untuk meningkatkan kualitas dan kinerja jaksa adalah suatu pilihan, bukan kewajiban. Namun, jika kita telusuri kondisi sosial dan politik pada tahun 2004-2005 tersebut bahwa pembentukan sebuah komisi adalah kebutuhan mendesak. Hal ini didasarkan

Argumentasi dan justifikasi pembentukan Komisi Kejaksaan secara umum dipahami karena ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga yang telah ada,<sup>11</sup> yaitu Kejaksaan. Akibat pengalaman buruk yang dialami masyarakat pada masa

---

<sup>11</sup> Cornelis Lay, *Loc.Cit.*, hlm 15.

orde baru, seperti Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang sistemik, pelanggaran HAM, serta keengganan untuk mereformasi diri membuat pengambil kebijakan untuk membentuk suatu lembaga baru dibandingkan menguatkan lembaga yang sudah ada.<sup>12</sup>

**Rifqi Assegaf dan Nur Syarifah** mengutarakan bahwa dalam pembentukan lembaga penunjang di lingkup peradilan (Komisi Yudisial, Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian Nasional) pada dasarnya untuk menunjang fungsi pengawasan yang dilakukan oleh pengawas internal lembaga. Pengawas internal ini dinilai memiliki beragam permasalahan yang membuat fungsi pengawasan belum dapat berjalan sebagaimana mestinya dikarenakan: (i) Kemandirian dan semangat kerja korps, (ii) Rendahnya kualitas dan integritas personel pengawas, (iii) Sistem pengawasan internal yang lemah.<sup>13</sup> Kemudian, alasan pembentukan Komisi Kejaksaan yang lebih spesifik diutarakan **MaPPI FHUI** ialah (i) minimnya efektifitas internal Kejaksaan dan (ii) tingginya semangat melindungi dan membela korps.<sup>14</sup> **Marwan Effendy** sebagai jaksa juga menyadari pentingnya partisipasi masyarakat yang diwadahi oleh Komisi Kejaksaan dalam melakukan pengawasan kinerja jaksa karena hasil pengawasan yang dilakukan oleh internal Kejaksaan sangat bergantung pada *will/kebijakan* Jaksa Agung.<sup>15</sup>

Kedudukan Komisi Kejaksaan diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Perpres 18/2011 tentang Komisi Kejaksaan RI:

---

<sup>12</sup> Cornelis Lay menjelaskan bahwa ketidakpercayaan masyarakat akibat pengalaman yang dialami pada masa orde baru sangatlah mempengaruhi pendirian lembaga-lembaga penunjang. Masyarakat resah atas kegagalan-kegagalan lembaga-lembaga yang telah ada di dalam arus reformasi. Masyarakat yang tidak puas ini kemudian pada transisi politik di masa reformasi sangat vokal menyuarakan diluar ataupun di dalam (sebagai elit pada masa reformasi) pada saat proses pengambilan kebijakan.

<sup>13</sup> Rifqi Assegaf dan Nur Syarifah, *Memandingkan Komisi-Komisi Pengawas Lembaga Peradilan dan Penegak Hukum*, dalam JENTERA (Jakarta: PSHK, 2006).

<sup>14</sup> MaPPI FHUI, *Pembaruan Sistem Pengawasan Jaksa*, (Jakarta, The Asia Foundation, 2005), hlm. 144-145.

<sup>15</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya Dari Persepektif Hukum*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 150.

## 6 | Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Komisi Kejaksaan

“Komisi Kejaksaan merupakan lembaga non struktural yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat mandiri”

Berbeda dengan pengaturan pada Perpres tahun 2005 diatur bahwa Komisi Kejaksaan “lembaga **pemerintah** non struktural”. Namun, jika dilihat dari ayat selanjutnya yaitu Pasal 2 ayat (3) Perpres 18/2011 diatur bahwa Komisi Kejaksaan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Berdasarkan pengaturan tersebut kita dapat memahami bahwa posisi dan kedudukan Komisi Kejaksaan berada di pemerintahan karena berada dibawah Presiden.

Komisi Kejaksaan disebut sebagai lembaga **non struktural** dalam Perpres tersebut. Pada tahun 2013 ini tercatat ada 88 lembaga non struktural di Indonesia.<sup>16</sup> Lembaga non struktural dipahami dalam konteks Indonesia adalah *state auxiliary body* yang dibentuk untuk mendukung tugas lembaga-lembaga yang sudah ada sebelumnya. Menurut **Prof. Jimly A.** lembaga penunjang ini terkadang disebut juga sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang dilakukan secara bersamaan.<sup>17</sup> Komisi Kejaksaan jika ditinjau dari fungsinya untuk melakukan pengawasan terhadap Jaksa, maka lebih tepat dikategorikan sebagai *independent supervisory body*.

Selanjutnya, meski Komisi Kejaksaan dikategorikan sebagai *independent supervisory body*, timbul pertanyaan apakah dalam menjalankan tugas dan fungsinya Komisi Kejaksaan merupakan suatu institusi/badan yang independen? Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Perpres 18/2011 diatas diatur bahwa Komisi Kejaksaan bersifat mandiri. Kriteria Independensi berdasarkan **Prof. Jimly A.** yaitu:<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, “Lembaga Non Struktural”, <http://www.menpan.go.id/kelembagaan/549-lembaga-non-struktural>, diakses pada 24 Juni 2013.

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 7.

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: BIP Kelompok Gramedia, 2008), hlm. 879.

1. Independensi Institusional atau struktural yang tercermin dalam mekanisme hubungan eksternal antarlembaga negara;
2. Independensi Fungsional yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan;
3. Independensi Administratif yaitu merdeka dalam kebijakan administratif untuk mendukung pengelolaan lembaga yang terdiri dari: (i) independensi keuangan, yaitu kemerdekaan dalam menentukan anggaran; (ii) independensi personalia, yaitu merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan dan pemberhentian pegawai.

Apabila diurai satu persatu kriteria independensi menurut Prof. Jimly, maka dapat disimpulkan bahwa Komisi Kejaksaan hanya memiliki independensi secara fungsional dalam menentukan program, kegiatan, serta menjalankan tugas dan wewenangnya. Komisi Kejaksaan dalam mengawasi Jaksa bebas dari campur tangan serta intervensi pihak lain. Kemandiriannya memang secara gramatikal diatur dalam Perpres hanya sebatas dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Kemandirian Komisi Kejaksaan tidak terdapat pada institusional dan administratifnya. Independensi institusional tidak ada dikarenakan dalam Perpres diatur bahwa Komisi Kejaksaan berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Pengaturan seperti ini jelas mendudukan Komisi Kejaksaan berada dibawah kekuasaan eksekutif. Hal ini kurang sesuai dengan prinsip bahwa lembaga penunjang (*state auxiliary institution*) dibentuk untuk mendukung kerja lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif yang sudah ada sebelumnya secara independen diluar dari tiga cabang kekuasaan tersebut.

-----  
**“Apabila diurai satu persatu kriteria independensi menurut Prof. Jimly, maka dapat disimpulkan bahwa Komisi Kejaksaan hanya memiliki independensi secara fungsional dalam menentukan program, kegiatan, serta menjalankan tugas dan wewenangnya.”**  
-----

## 8 | Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Komisi Kejaksaan

Administrasi di Komisi Kejaksaan juga tidak independen. Hal ini terjadi akibat dari kedudukannya yang berada dibawah eksekutif. Pasal 14 Perpres 18/2011 mengatur hal terkait urusan administratif di Komisi Kejaksaan, yaitu:

1. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Komisi Kejaksaan dibantu Sekretariat Komisi Kejaksaan.
2. Sekretariat Komisi Kejaksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berada di lingkungan Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.
3. Sekretariat Komisi Kejaksaan mempunyai tugas memberikan dukungan teknis dan administratif kepada Komisi Kejaksaan.
4. Sekretariat Komisi Kejaksaan secara fungsional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Komisi Kejaksaan dan secara administratif bertanggung jawab kepada Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.

Pelaksanaan administratif di Komisi Kejaksaan berada dibawah lingkungan Kementerian Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Kemenkopolkam). Oleh karenanya Komisi Kejaksaan dalam menentukan anggaran dan pegawai yang dibutuhkan dalam menjalankan tugas dan fungsinya sangat bergantung kepada Kemenkopolkam. Rekrutmen pegawai yang mendukung tugas-tugas Komisi Kejaksaan juga bergantung pada Kemenkopolkam. Dapat disimpulkan “kemandirian” yang diberikan kepada Komisi Kejaksaan sebagai *state auxiliary institution* tidak mutlak. Oleh karenanya pengaturan pada Perpres terdahulu dinilai lebih tegas dan jelas dalam mengatur kedudukan Komisi Kejaksaan sebagai “Lembaga pemerintahan non struktural”. Namun, hal ini perlu dibahas oleh pemangku kebijakan dengan melibatkan masyarakat dengan pertanyaan utama apakah lembaga pengawas Kejaksaan diharapkan mandiri dari kekuasaan eksekutif atau bagian dari eksekutif serupa dengan Kejaksaan, lembaga yang diawasinya.

## Tugas dan Kewenangan Komisi Kejaksaan

Sejak pertama kali dihembuskan rencana membentuk Komisi Kejaksaan, tugas utama yang pasti akan disematkan adalah tugas Pengawasan. Pada tahun 2004, menjelang dibentuknya Komisi Kejaksaan, masyarakat mengalami ketidakpercayaan terhadap Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan dalam memeriksa dan menindak Jaksa-Jaksa yang bermasalah.<sup>19</sup> Berdasarkan hal tersebut seringkali dipahami oleh publik bahwa tugas dan wewenang Komisi Kejaksaan hanya mengawasi kinerja Jaksa. Namun, penelusuran dalam Perpres menemukan bahwa Tugas dan Kewenangan Komisi Kejaksaan tidak hanya mengawasi kinerja Jaksa.

Tugas Komisi Kejaksaan diatur pada Pasal 3 Perpres 18/2011 sebagai penyempurnaan Perpres 18/2005. Perpres tersebut mengamanatkan tugas Komisi Kejaksaan untuk:

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

Berdasarkan Pasal 3 huruf a. Perpres tersebut dapat diketahui bahwa selain Jaksa, Komisi Kejaksaan juga memiliki Tugas untuk mengawasi **Pegawai Kejaksaan**. Nomenklatur “Pegawai Kejaksaan” setelah “Jaksa” dalam pengaturan

---

<sup>19</sup> Muhammad Yasin, “Komisi Pengawas Kejaksaan: Antara Urgensi dan Resistensi”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol11570/komisi-pengawas-kejaksaan-antara-urgensi-dan-resistensi>, diakses pada 28 Juni 2013. Pada saat itu masyarakat tengah menyoroti pemeriksaan yang dilakukan oleh JAMWas Achmad Lopa terhadap Asisten Pidana Khusus (Aspidsus) Kejati DKI, Marwan Effendy (saat ini menjadi JAMWas) dikarenakan terindikasi menerima suap pada kasus BNI.

## **10 | Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Komisi Kejaksaan**

Perpres tersebut dinilai kurang tepat. Hal ini dikarenakan yang dimaksud dengan Pegawai Kejaksaan berdasarkan Pasal 1 ayat (1) PERJA Nomor: Per-049/A/J.A/12/2011 Tentang Pembinaan Karier Pegawai Kejaksaan Republik Indonesia adalah:

“Pegawai Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Pegawai adalah setiap Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan di lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Pengaturan tersebut mengatur bahwa Pegawai Kejaksaan adalah segala pegawai yang diangkat dan diberi tugas dalam lingkungan Kejaksaan, oleh karenanya dapat dipahami bahwa Pegawai Kejaksaan termasuk juga Jaksa. Kategorisasi pegawai Kejaksaan yang umum terjadi di lingkungan Kejaksaan yaitu Jaksa dan Tata Usaha.

Komisi Kejaksaan dalam menjalankan tugas pengawasan terhadap Pegawai Kejaksaan memiliki kewenangan yang diatur dalam Pasal 4 Perpres 18/2011, yaitu:

- a. Menerima dan menindaklanjuti 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 ditindaklanjuti 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.

Selain kewenangan yang diatur tersebut diatas, Komisi Kejaksaan memiliki kewenangan untuk meminta informasi dari badan pemerintah, organisasi atau anggota masyarakat berkaitan dengan kinerja dan perilaku Jaksa dan/atau pegawai Kejaksaan.<sup>20</sup> Kewenangan ini diberikan untuk membuat Komisi Kejaksaan dapat mengumpulkan informasi lengkap dan mendalam yang dibutuhkan dalam melakukan pengawasan pegawai kejaksaan.

Aspek yang ditugaskan kepada komisi kejaksaan untuk mengawasi, memantau dan menilai ada 2 hal, yaitu **kinerja** dan **perilaku**. Menurut Askolani Kinerja atau dapat disamakan dengan *performance*, yaitu:<sup>21</sup>

“Hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.”

Sedangkan apa yang dimaksud dengan perilaku Jaksa diatur dalam Perja Nomor: Per-067/A/JA/07/2007 Tentang Kode Perilaku Jaksa yang berlaku sejak 12 Juli 2007. Perja tersebut mengatur 14 Kewajiban dan 8 larangan yang harus dipatuhi oleh Jaksa dalam berperilaku baik di dalam ataupun di luar kedinasan. Komisi Kejaksaan telah memiliki indikator untuk mengukur perilaku Jaksa berdasarkan Kode Perilaku Jaksa tersebut. Namun, apakah Komisi Kejaksaan telah memiliki alat ukur untuk menilai kinerja seorang Jaksa menjadi pertanyaan tersendiri. Oleh karena Perpres menugaskan pada Komisi Kejaksaan untuk melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap keduanya, yaitu kinerja **dan** perilaku, maka seharusnya Komisi Kejaksaan menggunakan indikator yang berbeda untuk menilai **kinerja** dan **perilaku**.

Komisi Kejaksaan juga memiliki tugas selain mengawasi pegawai Kejaksaan yaitu dalam melakukan pemantau dan penilaian atas **kondisi organisasi, tata kerja, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya**

---

<sup>20</sup> Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Komisi Kejaksaan RI.

<sup>21</sup> Askolani, “Kinerja”, [http://file.upi.edu/Direktori/FPEB/PRODI.MANAJEMENFPEB/197507042003121-ASKOLANI/Makalah\\_Kinerja.pdf](http://file.upi.edu/Direktori/FPEB/PRODI.MANAJEMENFPEB/197507042003121-ASKOLANI/Makalah_Kinerja.pdf), diakses pada 29 Juni 2013.

## 12 | Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Komisi Kejaksaan

**manusia (SDM)** di Kejaksaan (Pasal 3 huruf b Perpres 18/2011). Tugas ini pada dasarnya telah melekat pada Komisi Kejaksaan sejak berdirinya dengan berdasarkan Perpres 18/2005. Namun, publik tidak terinformasikan apa saja yang telah dilakukan oleh Komisi Kejaksaan dalam melakukan tugas tersebut.

Pengaturan wewenang Komisi Kejaksaan dalam melakukan tugas tersebut diatas pada Perpres saat ini sangat tidak tepat. Pasal 8 Perpres 18/2011 mengatur:

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Komisi Kejaksaan berwenang meminta informasi dari badan pemerintah, organisasi atau anggota masyarakat **berkaitan dengan kinerja dan perilaku** Jaksa dan/atau pegawai Kejaksaan.”

Apabila ketentuan tersebut ditafsirkan secara tekstual, maka pada dasarnya Komisi Kejaksaan hanya memiliki kewenangan meminta informasi berkaitan dengan kinerja dan perilaku. Apabila Komisi Kejaksaan meminta informasi yang berkaitan dengan organisasi, tata kerja, sarana dan/atau SDM, pihak yang dimintakan informasinya dapat menolak karena secara tekstual Komisi Kejaksaan tidak memiliki kewenangan tersebut. Regulator Perpres 18/2011 membedakan antara pengawasan terhadap kinerja dan perilaku Jaksa serta pengawasan terhadap organisasi, tata kerja, sarana dan prasarana dan SDM. Pengaturan mengenai kewenangan dalam melaksanakan tugas pengawasan organisasi ini berbeda dengan Perpres sebelumnya, yaitu Perpres 18/2005 yang mengatur kewenangan diantaranya:<sup>22</sup>

1. Meminta informasi kepada badan di lingkungan Kejaksaan berkaitan dengan kondisi organisasi, personalia, sarana, dan prasarana.
2. Menerima masukan dari masyarakat tentang kondisi organisasi, kelengkapan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan.

Namun demikian, Perpres 18/2011 tersebut terdapat penambahan kewenangan diberikan kepada Komisi Kejaksaan dalam hal melakukan

---

<sup>22</sup> Pasal 11 huruf d dan e Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005.

penanganan atas laporan Masyarakat. Berbeda dengan ketentuan sebelumnya, Perpres 18/2011 memberikan kewenangan tambahan kepada komisi kejaksanaan untuk:

1. Melakukan pemeriksaan ulang atau pemeriksaan tambahan atas pemeriksaan yang telah dilakukan oleh aparat pengawas internal Kejaksaan apabila ada bukti atau informasi baru yang dalam pemeriksaan sebelumnya belum diklarifikasi dan/atau memerlukan klarifikasi lebih lanjut, atau pemeriksaan oleh aparat pengawas internal Kejaksaan tidak dikoordinasikan sebelumnya dengan Komisi Kejaksaan;
2. Mengusulkan pembentukan Majelis Kode Perilaku Jaksa;
3. Dapat sewaktu-waktu menyampaikan laporan kepada Presiden.

Penambahan kewenangan ini membuat posisi tawar Komisi Kejaksaan semakin meningkat, terutama terhadap Kejaksaan. Penambahan kewenangan tersebut tidaklah cukup jika ditinjau dari beberapa pengaturan yang dibahas sebelumnya.

### **Kesimpulan**

Perubahan pengaturan dan periode kepengurusan Komisi Kejaksaan pastinya membawa perubahan untuk kinerja Komisi Kejaksaan. Perubahan ke arah yang lebih baik tersebut sekiranya dapat lebih optimal jika pembuat kebijakan dapat menentukan dengan jelas dan tegas kedudukan, tugas dan kewenangan Komisi Kejaksaan. Pengaturan saat ini dinilai kurang efektif dalam mendukung kinerja Komisi Kejaksaan. Kedudukan Komisi Kejaksaan yang ambigu antara berada dibawah pemerintahan namun dalam pengaturannya tidak membuat kedudukannya yang ambigu. Lembaga yang diatur memiliki kedudukan non-struktural serta diharapkan mandiri dalam melaksanakan tugasnya pada praktiknya masih dibawah keadminstrasian Kemenkopolkham. Penentu kebijakan perlu merumuskan secara serius mengenai pengaturan lembaga-lembaga pengawas peradilan, seperti Komisi Kejaksaan, Komisi Yudisial, dan Komisi Kepolisian Nasional. Harmonisasi dan optimalisasi kinerja ketiganya sangat diharapkan dapat membenahi peradilan Indonesia. Aspek yang juga perlu

## 14 | Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Komisi Kejaksaan

ditinjau dalam reformulasi adalah mengenai efektifitas dan efisiensi dibidang penganggaran. Saat ini terdapat sekitar 88 state *auxiliary body* di Indonesia, dan kondisi ini perlu mendapat perhatian khusus dalam menata negara.

Penambahan kewenangan dalam Perpres 18/2011 membuat posisi tawar dan kewenangan Komisi Kejaksaan meluas dan bertambah. Hal krusial terjadi saat pembuat Perpres kurang cermat dalam mengatur mengenai kewenangan Komisi Kejaksaan untuk menjalankan tugasnya pada Pasal 3 huruf c Perpres 18/2011 yaitu tentang pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap organisasi, tata kerja, prasarana, dan SDM Kejaksaan. Hal penting lainnya berdasarkan tugas dan kewenangan untuk menilai kinerja pegawai Kejaksaan sekiranya dapat ditindaklanjuti oleh pembuat kebijakan atau Komisi Kejaksaan untuk merumuskan indikator menilai kinerja pegawai kejaksaan.

---

# Meninjau Efektivitas Kewenangan Komisi Kejaksaan

oleh, Nur Syarifah, S.H.<sup>1</sup>

## Pengantar

Salah satu perubahan yang terjadi pasca lahirnya era reformasi pada 1998 adalah munculnya berbagai lembaga baru yang berada di luar struktur lembaga konvensional (lembaga ekstra struktural). Lembaga-lembaga tersebut dibentuk dengan dasar hukum yang berbeda-beda dan nomenklatur yang beragam, mulai dari komisi, komite, dewan, lembaga, badan, konsil, dll.<sup>2</sup> Sebagian lembaga ekstra struktural tersebut menjalankan fungsi yang sama sekali baru. Sebagian lain menjalankan fungsi yang menggantikan sebagian atau seluruh fungsi lembaga konvensional yang telah ada sebelumnya. Sebagian lainnya memiliki fungsi sama yang bersifat melengkapi atau menduplikasi fungsi yang telah ada sebelumnya demi memperkuat pelaksanaan fungsi tersebut.<sup>3</sup> Tidak dapat dipastikan apa yang menjadi latar belakang dibentuknya lembaga-lembaga ekstra struktural tersebut. Namun, kesan yang paling menonjol adalah karena: pertama, adanya fungsi-fungsi baru yang sebelumnya tidak ada, dan berdasarkan perkembangannya fungsi tersebut perlu dilaksanakan oleh negara atau pemerintah. Kedua, lembaga-lembaga konvensional dianggap lemah dan gagal melaksanakan fungsi tertentu, hingga menuntut dibentuknya lembaga-lembaga baru di luar struktur

---

<sup>1</sup> Penulis adalah peneliti di Lembaga Independensi Peradilan (LeIP).

<sup>2</sup> Antara lain Komisi Yudisial, Komisi Hukum Nasional, Komisi Kepolisian Nasional, Komite Kebijakan Sektor Keuangan, Dewan Ketahanan Pangan, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Konsil Kedokteran, dll. Hingga 2013 terdapat kurang lebih 55 (lima puluh lima) lembaga ekstra struktural, baik yang berada di bawah eksekutif maupun independen, yang dibentuk dengan dasar hukum dan fungsi yang berbeda-beda.

<sup>3</sup> Rifqi S. Assegaf dan Nur Syarifah, *Membedingkan Komisi-Komisi Pengawas Lembaga Peradilan dan Penegak Hukum*, Jurnal Jentera, edisi 12 tahun III April-Juni 2006, hlm. 37.

## 16 | Meninjau Efektivitas Kewenangan Komisi Kejaksaan

hingga menuntut dibentuknya lembaga-lembaga baru di luar struktur konvensional untuk mengatasi kelemahan dan/atau kegagalan tersebut. Ketiga, sejalan dengan faktor kedua, aspirasi publik yang telah lama terkekang di bawah era orde baru menuntut adanya keberpihakan kepada publik yang diwujudkan dengan keterwakilan publik untuk duduk dalam lembaga-lembaga ekstra struktural tersebut.

Di lingkungan Kejaksaan, mandat untuk membentuk lembaga ekstra struktural semacam ini ada dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan (UU No.16/2004). UU tersebut memandatkan pembentukan sebuah komisi yang dibentuk untuk meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan. Kendati mandat tersebut bersifat fakultatif,<sup>4</sup> pembentukan komisi tersebut pada akhirnya diwujudkan melalui Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 yang kemudian diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan.

Tulisan ini bertujuan untuk meninjau efektivitas Komisi Kejaksaan berdasarkan tugas dan wewenang yang dimilikinya. Tinjauan efektivitas tersebut didasarkan pada latar belakang pembentukan dan capaian pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Kejaksaan. Informasi dalam tulisan ini bersumber dari berbagai literatur, antara lain: peraturan perundang-undangan, artikel, berita, hasil survei, laporan tahunan, dan sumber-sumber informasi tertulis lainnya yang telah dipublikasikan, serta wawancara dengan pihak-pihak terkait. Tulisan ini tidak dimaksudkan untuk mendiskreditkan pihak-pihak tertentu, melainkan semata-mata untuk memberikan pandangan terhadap publik mengenai efektivitas keberadaan Komisi Kejaksaan saat ini.

### Latar Belakang Pembentukan Komisi Kejaksaan

Buruknya pelayanan peradilan yang diberikan penegak hukum kepada publik dan lemahnya pengawasan internal yang dilaksanakan oleh lembaga konvensional menjadikan penegakan hukum sebagai salah satu sektor yang

---

<sup>4</sup> Pasal 38 UU Nomor 16 Tahun 2004, untuk meningkatkan kualitas kinerja kejaksaan, Presiden **dapat** membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden.

dianggap korup di Indonesia.<sup>5</sup> Hasil survei yang dilakukan oleh beberapa lembaga menunjukkan bahwa pandangan publik terhadap integritas para penegak hukum berada pada tingkat yang menguatirkan.<sup>6</sup> Salah satu penyebabnya adalah karena pengawasan internal yang dilakukan oleh lembaga konvensional lemah dan telah gagal melaksanakan fungsinya. Kelemahan dan kegagalan tersebut terjadi karena:<sup>7</sup> pertama, kemandirian aparat pengawas yang terbatas. Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan sebagai unit kerja yang melaksanakan pengawasan internal di Kejaksaan berada dalam struktur organisasi Kejaksaan dan tunduk pada Jaksa Agung sebagai pimpinan tertinggi Kejaksaan.

Struktur yang demikian menimbulkan konsekuensi kemandirian pengawas yang sangat terbatas, terutama ketika memeriksa pejabat di posisi yang cukup penting, mengingat posisi pengawas sesungguhnya adalah “orang dalam.” Kedua, semangat korps yang dimaknai secara keliru. Empati yang terlalu besar kepada lembaga dan rekan korps, ditambah dengan tradisi semi militer, telah menggeser semangat membela korps dalam arti negatif dengan standar nilai dan cara pandang yang keliru. Ketiga, rendahnya kualitas dan integritas pengawas. Penentuan personil pengawas kerap dilakukan tanpa memperhatikan sungguh-sungguh kualitas dan integritasnya, sehingga mengacaukan standar nilai dan memperburuk semangat korps. Keempat, lemahnya sistem pengawasan. Pengawasan dilaksanakan dengan mengabaikan prinsip transparansi dan akuntabilitas, serta cenderung tidak kreatif dan pasif. Pelapor dianggap tidak punya hak untuk

---

<sup>5</sup> *Op. Cit.*, Rifqi S. Assegaf dan Nur Syarifah, hlm. 38.

<sup>6</sup> Hasil survei yang telah dilakukan oleh Partnership for Governance Reform in Indonesia dan United Nations Development Programme (UNDP) pada 2001 serta Transparency International untuk Barometer Global Korupsi pada 2003 menunjukkan lembaga kepolisian, kejaksaan dan pengadilan sebagai lembaga terkorup dan karenanya perlu segera dibersihkan, lihat Transparency International Indonesia, *Indeks Persepsi Korupsi*, 2004, [http://www.gtzsfgg.or.id/csr/docs/cpi\\_2004\\_comments\\_id.pdf](http://www.gtzsfgg.or.id/csr/docs/cpi_2004_comments_id.pdf) dan [http://www.goodgovernance-bapenas.go.id/archieve/wacana/wacana\\_1\\_files/wacan\\_6.htm](http://www.goodgovernance-bapenas.go.id/archieve/wacana/wacana_1_files/wacan_6.htm).

<sup>7</sup> Rifqi S. Assegaf, “Menegakkan Kode Perilaku (*Code of Conduct*) Hakim,” (makalah yang disampaikan dalam seminar “Memperkuat Integritas dan Profesionalisme Hakim Melalui Penegakan *Code of Conduct*,” Jakarta, 29 Juli 2005). Lihat juga *Indonesia Police Review*, “Komisi Kepolisian Nasional: Antara Harapan dan Kenyataan” (Vol.I Num.2, June 2005) dalam <http://www.ridep.or.id/web/?op=publikasi&name=traces&id=59&p=4>, dan *Indonesian Police Review*, “Pemetaan Korupsi di Tubuh Polri,” (Vol.1, Num.4, August 2005) dalam <http://www.ridep.or.id/web/?op=publikasi&name=traces&id=87&p=4>.

## 18 | Meninjau Efektivitas Kewenangan Komisi Kejaksaan

mengontrol tindak lanjut laporannya dan pengawas tidak punya kewajiban untuk mempertanggungjawabkan tugasnya kepada pelapor. Berdasarkan deskripsi tersebut adalah wajar jika kemudian dalam survei yang dilaksanakan oleh Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI) dan Komisi Hukum Nasional (KHN) pada 2002, mayoritas responden mengatakan perlu adanya lembaga pengawas eksternal di luar pengawas internal pada lembaga konvensional.<sup>8</sup>

.....  
**“Dalam survei yang dilaksanakan oleh Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI) dan Komisi Hukum Nasional (KHN) pada 2002, mayoritas responden mengatakan perlu adanya lembaga pengawas eksternal di luar pengawas internal pada lembaga konvensional.”**  
.....

Gagasan membentuk Komisi Kejaksaan bermula pada saat pembahasan Rancangan UU Kejaksaan (yang kemudian disahkan menjadi UU No.16/2004) di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Awalnya, draft RUU tersebut belum mencantumkan pembentukan Komisi Kejaksaan.<sup>9</sup> Namun, di pertengahan pembahasan, beberapa pihak dari kelompok masyarakat mengusulkan kepada satu-dua anggota legislatif untuk memasukan pasal baru yang mengatur pembentukan lembaga

ekstra struktural dengan nama Komisi Kejaksaan. Gagasan tersebut kemudian diterima dan mulai diperjuangkan melalui lobi-lobi informasi kepada beberapa anggota legislatif lainnya. Agar usulan tersebut tidak menimbulkan kontroversi atau perdebatan yang panjang, maka konsep dan redaksional yang diusulkan sengaja dibuat sedemikian rupa hingga tidak mengubah draft awal dan lebih mudah diterima.

Melihat kondisi yang demikian, wajar jika konsep Komisi Kejaksaan yang sifatnya *superficial* sebagaimana diatur dalam Pasal 38 UU No.16/2004 lolos dengan mudah dalam proses pembahasan. Konsep tersebut kemudian disusun secara lebih berbobot di masa kepemimpinan Jaksa Agung Abdul Rahman Saleh,

---

<sup>8</sup> Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia dan Komisi Hukum Nasional, *Lembaga Pengawas Sistem Peradilan (Pidana) Terpadu, 2002*, <http://www.pemantauperadilan.com/detil/detil.php?id=62&tipe=penelitian-ftn1>.

<sup>9</sup> *Op. Cit.*, Rifqi S. Assegaf dan Nur Syarifah, hlm .59.

dengan dukungan pemangku kepentingan Kejaksaan terutama dari Kelompok Pembaruan Kejaksaan, hingga akhirnya disetujui Presiden melalui Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 (Perpres No.18/2005).<sup>10</sup> Meski disusun dengan keterbatasan mandat dari sebuah Perpres, Komisi Kejaksaan diberi tugas dan wewenang yang lebih luas dari penafsiran gramatikal yang ada dalam UU, yakni melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap Sumber Daya Manusia (SDM) dan organisasi Kejaksaan, serta memberi masukan kepada Jaksa Agung.

Dalam perkembangannya, pengaturan yang terdapat dalam Perpres No. 18/2005 dipandang tidak efektif hingga perlu diubah dan disempurnakan, antara lain mencakup: penambahan wewenang,<sup>11</sup> keanggotaan,<sup>12</sup> kesekretariatan<sup>13</sup> dan pembiayaan.<sup>14</sup> Perubahan tersebut kemudian diatur dalam Perpres Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan, yang mencabut dan menggantikan Perpres No.18/2005.

### **Dasar Hukum dan Kedudukan Komisi Kejaksaan**

Komisi Kejaksaan dibentuk berdasarkan UU No.16/2004 dan diatur lebih lanjut diatur dalam Perpres No.18/2011. Dibanding dua komisi lainnya yang mempunyai tugas dan wewenang yang kurang lebih sama dengan Komisi

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, Rifqi S. Assegaf dan Nur Syarifah, hlm. 60.

<sup>11</sup> Semula Dalam Perpres No.18/2005 Komisi Kejaksaan tidak mempunyai wewenang untuk mengusulkan pembentukan Majelis Kode Perilaku Jaksa. Namun dalam Perpres No.18/2011 kewenangan tersebut dimasukan. Komisi Kejaksaan memiliki wewenang untuk mengusulkan pembentukan Majelis Kode Perilaku Jaksa (Pasal 4 butir f Perpres No.18/2011).

<sup>12</sup> Jumlah dan unsur keanggotaan semula adalah tujuh orang, terdiri dari: mantan jaksa, praktisi hukum, akademisi hukum, anggota masyarakat (Pasal 18 Perpres No.18/2005). Kemudian berubah menjadi sembilan orang, terdiri dari enam orang unsur masyarakat dan tiga orang wakil Pemerintah yang dapat berasal dari kalangan dalam maupun luar aparaturnya (Pasal 15 Perpres No.18/2011).

<sup>13</sup> Sekretariat Komisi Kejaksaan semula dibentuk dan berada di lingkungan Kejaksaan Agung Republik Indonesia.(Pasal 9 ayat (1) Perpres No.18/2005). Kemudian berubah menjadi berada di lingkungan Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Pasal 18 ayat (2) Perpres No.18/2011).

<sup>14</sup> Mulai 2011 anggaran Komisi Kejaksaan berada di sektor politik, hukum dan keamanan. Tidak lagi berada di bawah Kejaksaan.

## 20 | Meninjau Efektivitas Kewenangan Komisi Kejaksaan

Kejaksaan, yaitu Komisi Yudisial dan Komisi Kepolisian Nasional, maka Komisi Kejaksaan mempunyai kedudukan dan jaminan kemandirian yang paling lemah, sebab Perpres merupakan bentuk hukum terlemah bagi pembentukan komisi negara.<sup>15</sup> Bandingkan dengan Komisi Yudisial yang dibentuk berdasarkan amanat Konstitusi dan diatur lebih lanjut dalam UU (UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial) dan Komisi Kepolisian Nasional yang diatur dalam UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, Pasal 37 – 40. Kondisi ini

.....  
**“Dibanding dua komisi lainnya yang mempunyai tugas dan wewenang yang kurang lebih sama dengan Komisi Kejaksaan, yaitu Komisi Yudisial dan Komisi Kepolisian Nasional, maka Komisi Kejaksaan mempunyai kedudukan dan jaminan kemandirian yang paling lemah, sebab Perpres merupakan bentuk hukum terlemah bagi pembentukan komisi negara.”**  
.....

tidak hanya sangat tidak strategis bagi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Kejaksaan. Bagaimana mungkin pengawasan dapat berjalan efektif jika pihak yang mengawasi, yakni Komisi Kejaksaan, mempunyai dasar hukum yang lebih rendah daripada pihak yang diawasi, yakni Kejaksaan, yang dibentuk berdasarkan UU (UU No. 16/2004).

Selain lemah dari sisi dasar hukum, Komisi Kejaksaan juga lemah dari sisi kedudukan. Pasal 2 ayat (2) Perpres No.18/2011 menyebutkan bahwa Komisi Kejaksaan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Konsekuensinya, meski Pasal 2 ayat (1) Perpres No.18/2011 menyebutkan bahwa Komisi Kejaksaan melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat mandiri, namun secara

hakekat Komisi Kejaksaan tidak akan pernah bisa independen, sebab pembentukan atau pembubaran Komisi Kejaksaan sepenuhnya bergantung kepada Presiden. Lemahnya kedudukan Komisi Kejaksaan juga tersirat dalam rumusan Pasal 38 UU No.16/2004 yang menyebutkan bahwa “Untuk meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan, Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang

---

<sup>15</sup> “Dasar Hukum Pembentukan Komisi Kejaksaan Sangat Lemah”, <http://www.merdeka.com/politik/nasional/dasar-hukum-pembentukan-komisi-kejaksaan-sangat-lemah-c40953o.html>.

susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden.” Kata "dapat" yang terdapat dalam pasal tersebut mengindikasikan bahwa keberadaan Komisi Kejaksaan bersifat fakultatif dan sangat bergantung pada Presiden. Presiden dapat setiap saat mengubah keanggotaan, mengurangi tugas dan wewenang, atau bahkan membubarkan komisi ini sesuai kebutuhannya.

### **Tugas dan Wewenang Komisi Kejaksaan**

Meski kedudukan dan jaminan kemandirian Komisi Kejaksaan kurang kuat, namun tugas dan wewenang yang dimiliki Komisi Kejaksaan saat ini signifikan dan luas, bahkan lebih luas dari pada yang diatur dalam Perpres No.18/2005. Pasal 4 Perpres No.18/2011 menyebutkan Komisi Kejaksaan bertugas untuk: (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 tugas kedinasan; dan (c) melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, tata kerja, kelengkapan sarana dan prasarana, serta SDM di lingkungan Kejaksaan.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, Komisi Kejaksaan berwenang: (a) menerima dan menindaklanjuti 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 ditindaklanjuti 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

.....

**“Meski kedudukan dan jaminan kemandirian Komisi Kejaksaan kurang kuat, namun tugas dan wewenang yang dimiliki Komisi Kejaksaan saat ini signifikan dan luas, bahkan lebih luas dari pada yang diatur dalam Perpres No.18/2005”**

.....

## 22 | Meninjau Efektivitas Kewenangan Komisi Kejaksaan

pengawas internal Kejaksaan; (e) mengambil alih pemeriksaan yang telah dilakukan oleh aparat pengawas internal Kejaksaan; dan (f) mengusulkan pembentukan Majelis Kode Perilaku Jaksa.<sup>16</sup>

### Anggota Komisi Kejaksaan

Anggota Komisi Kejaksaan berjumlah sembilan orang, terdiri dari enam orang unsur masyarakat dan tiga orang wakil Pemerintah yang dapat berasal dari kalangan dalam maupun luar aparatur pemerintah. Anggota Komisi Kejaksaan

.....  
“Anggota Komisi Kejaksaan berjumlah sembilan orang, terdiri dari enam orang unsur masyarakat dan tiga orang wakil Pemerintah yang dapat berasal dari kalangan dalam maupun luar aparatur pemerintah. Anggota Komisi Kejaksaan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk masa jabatan empat tahun dan dapat dipilih untuk satu kali masa jabatan berikutnya.”  
.....

diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk masa jabatan empat tahun dan dapat dipilih untuk satu kali masa jabatan berikutnya.<sup>17</sup> Di tahun pertama Komisi Kejaksaan dibentuk, proses seleksi anggota (komisioner) Komisi Kejaksaan dilaksanakan oleh Panitia Seleksi (Pansel) yang dibentuk oleh Jaksa Agung dengan anggota-anggota yang terdiri dari unsur internal dan eksternal Kejaksaan, seperti akademisi, praktisi dan masyarakat. Calon-calon komisioner hasil seleksi Pansel kemudian dipilih oleh Presiden untuk diangkat sebagai komisioner tanpa melalui proses *fit & proper test* di DPR. Meski proses seleksinya dapat dipantau publik dan melibatkan konsultan SDM untuk membantu *profile assessment*, namun proses tersebut menuai kritik. Pembentukan Pansel oleh Jaksa Agung dikuatirkan dapat menjadi ajang bagi Jaksa

Agung untuk menyingkirkan calon-calon potensial yang menurutnya berbahaya. Selain itu, ketiadaan *fit & proper test* di DPR dianggap menafikan aspirasi publik dan menitikberatkan *executive heavy* daripada *legislative heavy*. Karenanya

---

<sup>16</sup> Perpres No.18/2011, Pasal 3.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Pasal 26 dan Pasal 31 ayat (1) dan (2).

metode tersebut kemudian diubah di tahun 2011, yakni melalui pengajuan dari Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Menkopolkam) untuk komisioner yang mewakili Pemerintah; dan proses seleksi oleh Pansel yang ditetapkan Presiden atas usul Menkopolkam untuk komisioner yang mewakili unsur masyarakat.<sup>18</sup>

Saat ini, anggota Komisi Kejaksaan dijabat oleh Halius Hosen SH - mantan Jaksa (ketua); Prof Dr Satya Arinanto SH MH - akademisi hukum (wakil ketua); Abas Azhari SH MHum; H Rantawan Djanim SH MH; Puspo Adji SH, CN; Kamilov Sagala SH MH; Kaspudin Nor SH Msi; Dr Surastini Fitriyaningsih SH MSi (akademisi hukum); dan TH Budi Setyo SH. Mereka merupakan komisioner Komisi Kejaksaan periode kedua dan telah bertugas sejak Maret 2011. Dilihat dari komposisinya, mayoritas komisioner saat ini didominasi dari unsur eksternal Kejaksaan. Hanya dua orang komisioner yang mempunyai latar belakang dan ikatan dengan Kejaksaan.

### **Pertanggungjawaban dan Pembiayaan**

Sebagai bagian dari eksekutif, Komisi Kejaksaan bertanggung jawab kepada Presiden. Pertanggungjawaban tersebut diwujudkan dalam bentuk laporan berkala yang diserahkan kepada Presiden dan Jaksa Agung.<sup>19</sup> Pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Kejaksaan dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) c.q anggaran Kemenkopolkam.<sup>20</sup> Semula, lembaga-lembaga ekstra struktural yang bernaung di bawah eksekutif, termasuk Komisi Kejaksaan, menumpang pada anggaran kementerian c.q Kejaksaan, sehingga laporan keuangannya pun juga belum dapat terlihat secara jelas dalam laporan pertanggungjawaban APBN karena masih menyatu dengan laporan kementerian. Di tahun 2012, realitas penyediaan anggaran Komisi Kejaksaan sebesar Rp.7,6 milyar.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, Pasal 28.

<sup>19</sup> *Ibid.*, Pasal 24.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Pasal 40.

<sup>21</sup> Komisi Kejaksaan, *Laporan Tahunan 2011*, hlm. 18.

### Kinerja Komisi Kejaksaan

Sesuai Pasal 4 Perpres No.18/2011, salah satu tugas Komisi Kejaksaan adalah melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap tiga hal, yaitu: (a) kinerja dan perilaku Jaksa dan/atau pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan kode etik; (b) perilaku Jaksa dan/atau pegawai Kejaksaan baik di dalam maupun di luar tugas kedinasan; dan (c) kondisi organisasi, tata kerja, kelengkapan sarana dan prasarana, serta SDM di lingkungan Kejaksaan. Pelaksanaan tugas tersebut dilaksanakan melalui pemantauan penanganan perkara, terutama pada perkara-perkara penting yang menarik perhatian masyarakat.

Tim Pemantau tidak hanya bertugas memantau perkembangan penanganan perkara, tetapi juga Jaksa dan satuan kerja Kejaksaan yang menangani perkara tersebut. Beberapa perkara yang telah dipantau antara lain:<sup>22</sup> penyerangan dan pembunuhan Jemaah Ahmadiyah di Cikeusik, Banten oleh Kejaksaan Tinggi (Kejati) Banten dan Kejaksaan Negeri (Kejari) Pandeglang;<sup>23</sup> perkara narkoba di Jakarta Utara;<sup>24</sup> sidang 11 menit di Sumatera Utara;<sup>25</sup> rekayasa perkara narkoba di Sumatera Utara;<sup>26</sup> pemerasan oleh Kepala Seksi Pidana Khusus Kejari Tebing

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal. 12.

<sup>23</sup> Dalam perkara ini terdakwa dituntut ringan, yakni tujuh bulan penjara. Argumen Jaksa Penuntut Umum (JPU) ringannya tuntutan disebabkan karena adanya provokasi yang membuat terdakwa melakukan penyerangan dan pembunuhan. Sedangkan Komisi Kejaksaan menduga ringannya tuntutan disebabkan adanya tekanan terhadap JPU.

<sup>24</sup> Penanganan perkara dengan dua berkas tuntutan terpisah (kepemilikan narkoba dan kepemilikan senjata api secara tidak sah) dengan terdakwa sdr. Nico oleh Kejari Jakarta Utara. Pembacaan tuntutan tertunda berkali-kali karena JPU belum siap membacakan tuntutan, Majelis Hakim dan Penasehat Hukum sakit. Komisi Kejaksaan berpendapat bahwa tuntutan JPU dalam kasus kepemilikan narkoba telah sepadan dengan bobot kesalahan dalam dakwaan.

<sup>25</sup> Persidangan perkara narkoba yang berlangsung sangat singkat (11 menit) dengan melibatkan jaksa dari Kejaksaan Negeri Medan. Merupakan bentuk ketidakprofesionalan jaksa dalam penegakan hukum dan keadilan, di mana penyimpangan prosedur sudah dilakukan sejak awal persidangan oleh JPU, yaitu dengan mengajukan rencana penuntutan sebelum dimulainya sidang pemeriksaan perkara. Terdakwa dalam perkara ini divonis enam tahun penjara.

<sup>26</sup> Dugaan konspirasi dan pemerasan oleh penyidik dan dua orang JPU dari Kejaksaan Negeri Medan terhadap dalam perkara narkoba dengan tersangka Sdr. Said Ikhsan. Komisi Kejaksaan merekomendasikan untuk dilakukan eksaminasi dan pemeriksaan internal terhadap para JPU tersebut.

Tinggi;<sup>27</sup> dugaan pemerasan dan pelecehan seksual oleh Kepala Seksi Pidana Umum Kejari Trenggalek;<sup>28</sup> perlakuan istimewa terhadap terdakwa korupsi oleh Jaksa Kejati Sumatera Barat.<sup>29</sup>

Komisi Kejaksaan berwenang menerima dan menindaklanjuti laporan pengaduan masyarakat tentang kinerja dan perilaku Jaksa dan/atau pegawai Kejaksaan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya; serta meneruskan laporan pengaduan tersebut kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti oleh aparat pengawas internal Kejaksaan. Setiap laporan pengaduan yang masuk dibahas dalam Rapat Pleno Komisioner, kecuali terhadap surat dari KPK yang disampaikan kepada Kejaksaan Agung. Terhadap yang terakhir ini, sesuai dengan kapasitas yang dimiliki KPK untuk melakukan supervisi pelaksanaan penyidikan, Komisi Kejaksaan akan langsung menyurati Jaksa Agung untuk meminta tanggapan mengenai tindak lanjut penanganan perkara atau kasus yang disampaikan oleh KPK.<sup>30</sup>

.....

**“Komisi Kejaksaan berwenang menerima dan menindaklanjuti laporan pengaduan masyarakat tentang kinerja dan perilaku Jaksa dan/atau pegawai Kejaksaan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya; serta meneruskan laporan pengaduan tersebut kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti oleh aparat pengawas internal Kejaksaan.”**

.....

Jumlah laporan pengaduan yang diterima Komisi Kejaksaan cenderung meningkat setiap tahunnya sebagaimana terlihat dalam Tabel 1. Laporan-laporan

---

<sup>27</sup> Dalam proses pengawasan dan pemantauan yang dilakukan Komisi Kejaksaan, Kepala Seksi Pidana Khusus terlapor mengakui pemerasan yang dilakukannya.

<sup>28</sup> Pengawasan dan pemantauan yang dilakukan Komisi Kejaksaan menemukan fakta bahwa Kepala Seksi Pidana Umum terlapor sudah ditarik dari satuan kerjanya, namun belum ditahan atau dieksekusi.

<sup>29</sup> Terdakwa korupsi merupakan mantan walikota Bukittinggi dan anggota DPR-RI, diketahui makan siang bersama dengan jaksa di sebuah Rumah Makan mewah di kota Padang. Terdakwa mendapat ijin ke luar rumah tahanan Negara dari Pengadilan Negeri untuk keperluan berobat ke rumah sakit.

<sup>30</sup> *Op. Cit.*, Komisi Kejaksaan, hlm. 19.

## 26 | Meninjau Efektivitas Kewenangan Komisi Kejaksaan

tersebut umumnya berisi pengaduan terhadap perilaku Jaksa dalam menangani perkara, antara lain: lemahnya alasan penghentian penyidikan, memaksakan perkara perdata menjadi pidana, salah menerapkan pasal, salah menghitung kerugian negara, dakwaan *copy paste*, hingga dugaan pungutan liar.<sup>31</sup> Laporan-laporan tersebut diperiksa dan ditelaah lebih dulu, sebelum kemudian diberi rekomendasi kepada Jaksa Agung. Sebab banyak dari laporan tersebut yang tidak menyampaikan secara rinci kasus yang dilaporkan, melainkan hanya menyampaikan kliping surat kabar daerah, atau merupakan ulangan dari laporan yang telah pernah dikirimkan sebelumnya. Umumnya rekomendasi yang diajukan Komisi Kejaksaan berisi agar dilakukan klarifikasi atau pemeriksaan oleh Kejaksaan.

**Tabel 1. Tabulasi Laporan Pengaduan**

Komisi Kejaksaan Periode Kesatu			
Tahun	Jumlah Laporan Pengaduan yang Diterima Komisi Kejaksaan	Jumlah Laporan Pengaduan yang Diteruskan ke Jaksa Agung	Jumlah Laporan Yang Telah Direspon Jaksa Agung
2006	398	204	NA
2007	435	227	NA
2008	425	251	NA
2009	332	NA	NA
2010	NA	NA	NA

---

<sup>31</sup> Lihat antara lain: (1) “Kajari Dilaporkan ke Komisi Kejaksaan Dinilai Sewenang-wenang Sidik Kasus Dugaan Korupsi Alumni UI Adukan Kejagung ke Komisi Kejaksaan Terkait Kasus Korupsi Proyek Bioremediasi Chevron”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt519480da853f6/alumni-ui-adukan-kejagung-ke-komisi-kejaksaan>, (2) “Dakwaan *Copy Paste*”, <http://www.kaltimpost.co.id/berita/detail/10388/kajari-dilaporkan-ke-komisi-kejaksaan.html>; (3) “Awasi Penyelidikan Korupsi Humas dan Protokoler Komisi Kejaksaan RI Tinjau Kejati Kepri dan Kejari Tanjungpinang”, <http://batamtoday.com/berita19682-Komisi-Kejaksaan-RI-Tinjau-Kejati-Kepri-dan-Kejari-Tanjungpinang.html#>; (4) “MAKI akan laporkan kasus Lanjar ke Komisi Kejaksaan”, <http://www.solopos.com/2010/01/17/maki-akan-laporkan-kasus-lanjar-ke-komisi-kejaksaan-12129>; (5) “Komisi Kejaksaan 1107 Laporan Jaksa Nakal”, <http://www.iradiofm.com/informatif/220-ekonomi-jakarta/3465-komisi-kejaksaan-1107-laporan-jaksa-nakal>.

Komisi Kejaksaan Periode Kedua			
Tahun	Jumlah Laporan Pengaduan yang Diterima Komisi Kejaksaan	Jumlah Laporan Pengaduan yang Diteruskan ke Jaksa Agung	Jumlah Laporan Yang Telah Direspon Jaksa Agung
2011	1159	222	NA
2012	1107	568	361

Sumber:  
Laporan Tahunan Komisi Kejaksaan 2011, dan Umar Badarsyah, "Komisi Kejaksaan Sepi Peminat", <http://umarbadarsyah.wordpress.com/2010/04/20/kok-komisi-kejaksaan-sepi-peminat/>

Sayangnya, peningkatan jumlah laporan pengaduan yang masuk belum diimbangi dengan penuntasan penanganan laporan secara optimal oleh Komisi Kejaksaan. Minimnya jumlah pengaduan masyarakat yang telah ditelaah dan diteruskan ke Kejaksaan Agung menunjukkan bahwa kinerja Komisi Kejaksaan belum optimal. Ketidakefektifan tersebut terjadi karena beberapa hal, yaitu:<sup>32</sup> pertama, terjadinya masa kekosongan anggota Komisi Kejaksaan RI periode I ke Periode II selama masa 1 (satu) tahun, sehingga semua kegiatan diambil alih oleh Sekretariat Komisi Kejaksaan RI dan Rencana Kerja serta Rencana Anggaran dibuat oleh sekretariat Komisi berdasarkan kebutuhan normal saja, tanpa melalui konsultasi anggota Komisi Kejaksaan Periode II yang terbentuk belakangan setelah rencana Anggaran diserahkan ke Bappenas; kedua, belum maksimalnya dukungan administratif SDM Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kejaksaan Agung yang diperbantukan kepada Komisi Kejaksaan;<sup>33</sup> ketiga, belum terbentuknya kelompok kerja sesuai Perpres No.18 tahun 2011 sebagai tenaga ahli yang diharapkan membantu kelancaran pelaksanaan tugas anggota Komisi Kejaksaan serta dapat membuat lebih tajam dan akuratnya penelaahan terhadap laporan masyarakat

<sup>32</sup> *Op. Cit.*, *Komisi Kejaksaan*, hlm. 11.

<sup>33</sup> Meski saat ini sudah ada integrasi dari PNS Kejaksaan Agung ke PNS Menkopolkam sesuai amanat dari Perpres No. 18/2011, namun SDM yang dibutuhkan tetap belum terpenuhi secara lengkap, baik jumlah maupun kompetensinya.

## 28 | Meninjau Efektivitas Kewenangan Komisi Kejaksaan

yang diterima Komisi Kejaksaan; keempat, belum selesainya perangkat Peraturan internal di Komisi Kejaksaan sebagai pendukung kinerja anggota Komisi; dan kelima, belum digunakannya teknologi informasi secara penuh untuk memudahkan pengumpulan dan pengolahan data secara berkelanjutan oleh Sekretariat Komisi.<sup>34</sup>

Dari sisi kewenangan, wewenang yang belum dijalankan oleh Komisi Kejaksaan saat ini meliputi: pertama, meminta tindak lanjut pemeriksaan dari Jaksa Agung terkait laporan masyarakat tentang kinerja dan perilaku Jaksa dan/atau pegawai Kejaksaan; kedua, melakukan pemeriksaan ulang atau pemeriksaan tambahan atas pemeriksaan yang telah dilakukan oleh aparat pengawas internal Kejaksaan; ketiga, mengambil alih pemeriksaan yang telah dilakukan oleh aparat pengawas internal Kejaksaan; dan keempat, mengusulkan pembentukan Majelis Kode Perilaku Jaksa. Terkait dengan hal tersebut, alasan yang dikemukakan Komisi Kejaksaan adalah sebagai berikut: <sup>35</sup> pertama, Komisi Kejaksaan masih berfokus pada penelaahan laporan pengaduan serta penyampaian rekomendasi kepada Jaksa Agung; kedua, Komisi Kejaksaan belum dapat mengambil langkah konkrit melakukan pemeriksaan ulang, pemeriksaan tambahan, atau pengambilalihan pemeriksaan dari pengawas internal Kejaksaan karena minimnya pendataan berbasis teknologi informasi yang mampu merealisasikan pencatatan perkembangan penanganan laporan pengaduan secara lengkap dan terkini.<sup>36</sup> Maka tak heran meski anggarannya telah dialokasikan, namun wewenang-wewenang tersebut tidak kunjung dilaksanakan.

### Kesimpulan

Merujuk pada uraian di atas, dapat dilihat bahwa pembentukan Komisi Kejaksaan tidak didesain dan disiapkan secara baik atau matang. Kondisi tersebut, serta argumen untuk menghindari perdebatan panjang terhadap masuknya konsep

---

<sup>34</sup> Penerimaan laporan pengaduan masih bertumpu pada pencatatan secara manual dalam format yang sederhana.

<sup>35</sup> *Op. Cit., Komisi Kejaksaan*, hal. 20

<sup>36</sup> Misalkan: apakah aparat pengawas internal sudah atau belum merespons rekomendasi dari Komisi dalam tenggang waktu yang ditentukan, dan sejauh mana pengawas internal Kejaksaan telah melakukan langkah pemeriksaan awal ataupun lanjutan atas kasus yang diadakan.

Komisi Kejaksaan pada saat pembahasan RUU Kejaksaan pada akhirnya melemahkan keberadaan Komisi Kejaksaan sendiri.

Peraturan Presiden sebagai dasar pembentukan Komisi Kejaksaan merupakan bentuk hukum terlemah bagi pembentukan komisi negara. Keberadaannya yang bersifat fakultatif dan kedudukannya yang berada di bawah Presiden menjadikan Komisi Kejaksaan tidak pernah bisa independen, sebab pembentukan atau pembubaran Komisi Kejaksaan sepenuhnya bergantung kepada Presiden. Presiden dapat setiap saat mengubah keanggotaan, mengurangi tugas dan wewenang, atau bahkan membubarkan komisi ini sesuai kebutuhannya. Meski hingga kini hal itu belum pernah terjadi, namun tidak menutup kemungkinan, jika terjadi perubahan visi politik Presiden atau terjadi pergantian Presiden ke depannya, kewenangan komisi ini ditinjau kembali dan bahkan dibubarkan.

Meski sejak awal telah disadari bahwa pengawasan internal yang dilakukan oleh lembaga konvensional lemah dan gagal melaksanakan fungsinya, hingga akhirnya dibentuk Komisi Kejaksaan sebagai lembaga pengawas eksternal, namun pada kenyataannya pembentukan pengawas eksternal tersebut tidak disiapkan dengan baik untuk menjawab kelemahan lembaga pengawas internal, sehingga terkesan apa adanya. Fungsi pengawasan yang dijalankan Komisi Kejaksaan pada akhirnya tumpang tindih dengan tugas dan wewenang pengawasan internal. Pengawasan tersebut juga rentan tidak efektif dan mempunyai daya tawar yang lemah, mengingat Komisi Kejaksaan selaku pihak yang mengawasi, mempunyai dasar hukum yang lebih rendah dari pada Kejaksaan selaku pihak yang diawasi.

Di tengah keterbatasan yang dimilikinya karena tidak disesainnya secara baik, sekilas komisi pengawas eksternal para adhyaksa ini terkesan memang melakukan tugasnya. Namun jika dilihat lebih dalam lagi, misalnya merujuk jumlah laporan pengaduan yang ditelaah dan diteruskan kepada Jaksa Agung, terlihat bahwa komisi ini masih belum optimal dan belum efektif memenuhi harapan masyarakat. Komisi Kejaksaan masih terfokus pada penanganan laporan pengaduan –sebuah tugas yang sesungguhnya juga menjadi wewenang pengawas internal- di mana muara dari penanganan laporan pengaduan tersebut hanya berupa rekomendasi yang dijalankan atau tidaknya rekomendasi tersebut

### 30 | Meninjau Efektivitas Kewenangan Komisi Kejaksaan

se penuhnya tergantung pada Jaksa Agung. Meski Komisi Kejaksaan dapat melaporkan kepada Presiden jika Jaksa Agung tidak kunjung menjalankan rekomendasi-rekomendasi yang diberikan, namun hal tersebut sepertinya belum pernah terdengar. Komisi Kejaksaan bahkan belum pernah melakukan pemeriksaan ulang atau pemeriksaan tambahan atas pemeriksaan yang telah dilakukan oleh aparat pengawas internal Kejaksaan dan mengambil alih pemeriksaan yang telah dilakukan oleh aparat pengawas internal Kejaksaan yang tertunggak. Padahal tunggakan pengaduan di Kejaksaan seluruh Indonesia mencapai ±950 pengaduan.<sup>37</sup>

Masuknya komisioner yang berasal dari luar Kejaksaan yang semula diharapkan mampu membawa perbaikan terhadap institusi Kejaksaan pada akhirnya juga tidak memberi pengaruh yang signifikan. Awalnya, minimnya jumlah komisioner yang tidak memiliki ikatan tertentu dengan Kejaksaan diharapkan dapat membuat pelaksanaan tugas dan kewenangan Komisi Kejaksaan dapat lebih produktif dan mandiri. Namun yang terjadi pada Komisi Kejaksaan justru sebaliknya. Unsur mayoritas menjadi tidak bergigi manakala posisi penting dan strategis, atas pilihan Presiden, dijabat oleh unsur minoritas yakni mantan Jaksa yang notabene memiliki ikatan kuat terhadap institusi Kejaksaan. Hal ini menunjukkan bahwa komposisi komisioner bisa sangat berpengaruh terhadap intervensi politik<sup>38</sup> dan beragamnya latar belakang komisioner juga tidak selalu mendorong efektifitas pelaksanaan tugas dan kewenangan suatu lembaga. Dalam beberapa kasus, komposisi yang beragam kadang menyebabkan minimnya pemahaman terhadap bidang kewenangan yang harus dilaksanakan dan bahkan menyebabkan konflik antar komisioner.<sup>39</sup> Di sisi lain, komposisi komisioner yang seragam pun juga belum tentu efektif. Kesamaan cara pandang dan/atau semangat

---

<sup>37</sup> Kejaksaan Agung Republik Indonesia, *Laporan Tahunan*, 2011, hlm. 52.

<sup>38</sup> Di Amerika Latin, pilihan atas komposisi komisioner Komisi Yudisial misalnya, bisa sangat berpengaruh terhadap intervensi politik dalam proses rekrutmen hakim. Lihat Linn Hammergren dalam "Judicial Career in Latin America: an Overview of Theory and Experience," [http://site/resources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Jcareer.pdf](http://site.resources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Jcareer.pdf).

<sup>39</sup> Dian Rosita, "Kinerja Lembaga Ekstra Struktural Pasca Reformasi 1998," [http://www.leip.or.id/images/leip/Draft\\_Final\\_ArtikelDR\\_Kinerja\\_Komisi.pdf](http://www.leip.or.id/images/leip/Draft_Final_ArtikelDR_Kinerja_Komisi.pdf), hlm. 12.

korps yang dimaknai secara keliru berpotensi membuat pelaksanaan tugas dan kewenangan lembaga menjadi kontraproduktif.

Keberadaan Komisi Kejaksaan seolah-olah tidak membawa dampak apapun terhadap perubahan institusi Kejaksaan manakala rentetan Jaksa yang terlibat tindak pidana semakin panjang. Sebut misalnya Jaksa Urip Tri Gunawan yang tertangkap KPK beserta uang suap 660.000 dollar Amerika Serikat di tahun 2008; Jaksa Burdju Ronni Alan Felix dan Cecep Sunarto yang terbukti menerima uang Rp 550 juta dari terdakwa kasus korupsi; Jaksa Esther dan Dara Veranita yang terlibat penggelapan ekstasi di akhir 2009 hingga awal 2010; Jaksa Kejari Cibinong, Sistoyo, yang tertangkap tangan KPK pada 2011; dan dugaan adanya keterlibatan pejabat tinggi Kejaksaan dalam kasus penyuapan dengan tersangka Anggodo Widjaja di tahun 2009.

### **Penutup**

Lemahnya kepercayaan masyarakat terhadap integritas eksekutif dan tuntutan masyarakat atas kinerja eksekutif yang dinilai buruk telah memunculkan trend pembentukan lembaga-lembaga ekstra struktural, termasuk Komisi Kejaksaan. Sayangnya trend tersebut tidak direspon secara baik dan tepat oleh Negara. Minimnya dukungan dan koordinasi Negara dalam merespon pembentukan lembaga-lembaga baru tersebut telah menyebabkan pembentukan lembaga ini tidak didesain secara baik dan tepat, sehingga kontraproduktif dan terkatung-katung dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Tak heran jika pada akhirnya pembentukan lembaga-lembaga tersebut pada akhirnya tidak efektif dan terkesan pemborosan karena hanya bisa memantau untuk memberi masukan kepada pemimpin lembaga terkait, untuk ditindaklanjuti dalam bentuk kebijakan, dan bukan tindakan nyata untuk mengatasi persoalan berdasarkan permasalahan yang sebenarnya.



---

# Strategi Penguatan Komisi Kejaksaan dalam Mendorong Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi

oleh, Ajeng Tri Wahyuni, S.H., LL.M.<sup>1</sup>

## Pengantar

Pada tahun 2004, Presiden yang menyadari bahwa permasalahan korupsi sudah meradang dan tersistematis di Indonesia, memberikan instruksi kepada seluruh jajaran pemerintahan agar segera memikirkan langkah – langkah percepatan strategi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi di Indonesia.<sup>2</sup> Setelah melalui segala proses yang panjang, komitmen Pemerintah tersebut dituangkan ke dalam dokumen Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi jangka panjang (2012 – 2025) dan jangka menengah (2012 – 2014). Terdapat 6 strategi yang ditetapkan sebagai strategi nasional yaitu: Pencegahan; Penegakan Hukum; Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan; Kerjasama Internasional dan Penyelamatan Aset Hasil Tindak Pidana Korupsi (Tipikor); Pendidikan dan Budaya Antikorupsi; Mekanisme Pelaporan Pelaksanaan Pemberantasan Korupsi. Pada dokumen tersebut, sejumlah permasalahan telah berhasil diidentifikasi yang beberapa diantaranya adalah:<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Penulis adalah *Junior Consultant* untuk Australia Indonesia Partnership for Justice (AIPJ), dalam bidang “*Prosecutorial Oversight Commission*”.

<sup>2</sup> Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

<sup>3</sup> Dokumen Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Jangka Panjang (2012–2025) dan Jangka Menengah (2012 – 2014).

### **34 | Strategi Penguatan Komisi Kejaksaan dalam Mendorong Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi**

1. Belum tuntasnya reformasi birokrasi yang menyeluruh yang (beberapa diantaranya) ditunjukkan oleh minimnya integritas, belum tersusunnya manajemen kinerja dan standar pelayanan minimal.
2. Masih minimnya badan publik yang menerapkan keterbukaan informasi menyangkut administrasi dan pelayanan publik, termasuk penanganan perkara, kendati Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah diberlakukan.
3. Rendahnya penanganan pengaduan masyarakat dan pelaporan (*whistleblowing*) yang ditindaklanjuti akibat belum optimalnya mekanisme dan infrastruktur pengaduan publik.
4. Absennya kepercayaan (*trust*) di tengah masyarakat melahirkan ketidakpuasan terhadap lembaga hukum beserta aparaturnya.
5. Pengawasan terhadap lembaga, aparatur, maupun unsur-unsur profesi terkait penegakan hukum, masih lemah.
6. Partisipasi masyarakat, baik selaku pelapor maupun saksi, masih belum didukung oleh keterjaminan mereka atas perlindungan hukum yang sepatutnya diterima. Ditambah lagi, mekanisme pengaduan masyarakat juga belum memadai.

Terdapat dua alasan yang dapat menjadi dasar pembentukan lembaga pengawas eksternal untuk mengawasi sebuah lembaga/institusi penegak hukum. Pertama, pengawasan internal yang dilakukan oleh lembaga/institusi penegak hukum itu sendiri tidak berjalan secara efektif dan kental dengan praktik KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Kedua, lembaga/institusi penegak hukum tersebut memerlukan kepercayaan dan dukungan publik untuk melaksanakan tugas dan fungsinya. Melalui lembaga pengawas eksternal, institusi penegak hukum yang transparan dan melibatkan partisipasi masyarakat berdasarkan prinsip *check and balances*, diharapkan dapat mewujudkan proses penegakan hukum yang profesional dan berintegritas berdasarkan ketentuan perundang – undangan.

Pasal 38 Undang – undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI menyatakan bahwa Komisi Kejaksaan dibentuk untuk meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan.<sup>4</sup> Ketentuan tersebut ditindaklanjuti dengan Peraturan Presiden (Perpres) yang mengatur tentang pembentukan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia (KKRI).<sup>5</sup> Meskipun tidak dinyatakan secara tegas di dalam ketentuan undang – undang sebagai lembaga pengawas (eksternal), fungsi pengawasan sangat melekat pada Komisi Kejaksaan dilihat dari tugas pokoknya, yakni pemantauan, pengawasan dan penilaian.<sup>6</sup>

KKRI yang baru berusia 7 tahun (2006 – 2013) memiliki tugas berat sebagai lembaga pengawas eksternal untuk lembaga penegak hukum sebesar Kejaksaan dengan ratusan satuan kerja dan puluhan ribu pegawai. Selain keterbatasan SDM, sarana dan prasarana, KKRI juga dihadapkan dengan tantangan akan tingginya ekspektasi masyarakat yang mulai kehilangan kepercayaan terhadap Kejaksaan RI karena banyaknya kasus penyimpangan yang melibatkan para Jaksa. Dengan berbagai macam tantangan yang dihadapi, KKRI dituntut untuk menjalankan tugas dengan akurat, tegas dan efektif dalam waktu singkat.

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan gambaran atas pencapaian kinerja yang telah dilakukan oleh Komisi Kejaksaan, serta dampak yang telah dihasilkan. Berpedoman pada dokumen Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi, Penulis mengidentifikasi beberapa tantangan dan strategi yang dapat dilakukan oleh Komisi Kejaksaan untuk meningkatkan kinerja dan memberikan dampak kepada masyarakat.

---

<sup>4</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

<sup>5</sup> Lihat Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia.

<sup>6</sup> Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia.

### **Penguatan Kelembagaan Komisi Kejaksaan dengan Membentuk Perangkat organisasi yang Efektif**

Fungsi dari manajemen organisasi adalah serangkaian kegiatan yang dijalankan dalam manajemen berdasarkan masing-masing dan mengikuti satu tahapan-tahapan tertentu dalam pelaksanaannya yang terdiri dari Perencanaan (*planning*), Pengorganisasian (*organizing*), Pengimplementasian (*directing*),

-----  
**“Fungsi dari manajemen organisasi adalah serangkaian kegiatan yang dijalankan dalam manajemen berdasarkan masing-masing dan mengikuti satu tahapan-tahapan tertentu dalam pelaksanaannya yang terdiri dari Perencanaan (*planning*), Pengorganisasian (*organizing*), Pengimplementasian (*directing*), Pengendalian dan pengawasan (*controlling*) dan Koordinasi (*coordinating*)”**  
-----

Pengendalian dan pengawasan (*controlling*) dan Koordinasi (*coordinating*).<sup>7</sup> Sejalan dengan pelaksanaan program reformasi birokrasi yang bertujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, setiap Kementerian/Lembaga di Indonesia diarahkan untuk memiliki manajemen kelembagaan (organisasi) yang tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*).<sup>8</sup> Terdapat beberapa area perubahan dalam manajemen kelembagaan tersebut, yakni perubahan budaya organisasi untuk mewujudkan birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi, perubahan ketatalaksanaan untuk mewujudkan sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan hasil yang ingin dicapai berupa regulasi yang tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif. Adapun dalam bidang SDM aparatur, hasil yang ingin dicapai adalah terciptanya SDM yang berintegritas, kompeten, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera.<sup>9</sup> Untuk

---

<sup>7</sup> Ernawati Tisnawati Sule dan Kurniawan Saefullah, *Pengantar Manajemen* (Jakarta: Kencana, 2006).

<sup>8</sup> “Empat Quick Wins Reformasi Birokrasi Kementerian PAN dan RB”, <http://bkdd-bulu.kumbakab.blogspot.com/2010/07/empat-quick-wins-reformasi-birokrasi.html>.

<sup>9</sup> *Ibid.*

membangun manajemen organisasi yang baik dan efektif berdasarkan kebijakan reformasi birokrasi, setiap Kementerian/Lembaga memerlukan penguatan kelembagaan dengan ciri – ciri sebagai berikut:<sup>10</sup>

- a. Keseluruhan organisasi melaksanakan pekerjaan berdasarkan sasaran dan rencana;
- b. Bentuk organisasi mengikuti fungsi;
- c. Keputusan berdasarkan pada informasi yang didapat;
- d. Adanya komunikasi vertikal dan horizontal;
- e. Organisasi menjalankan sistem penghargaan dan mekanisme umpan balik;
- f. Organisasi memelihara integritas dan keunikan organisasi dalam lingkungan yang bebas.

Upaya penguatan kelembagaan ditempuh dengan memenuhi perangkat organisasi seperti visi, misi, strategi, struktur organisasi, tata kerja (termasuk standar operasional prosedur), budaya organisasi dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang baik.<sup>11</sup>

Sejak tahun 2006, Komisi Kejaksaan yang ‘berusia’ 7 tahun sudah mengalami 2 kali periode pengangkatan Anggota / Komisioner Komisi Kejaksaan. Pada masa periode Anggota KKRI pertama, dari segi kondisi organisasi, KKRI belum memiliki perangkat organisasi yang baik, karena kegiatan Komisi Kejaksaan lebih difokuskan kepada pemenuhan sarana dan prasarana kantor serta pengisian Sumber Daya Manusia (SDM) untuk mengisi bagian Sekretariat. KKRI belum memiliki perangkat organisasi seperti tata kerja dan standar operasional prosedur (SOP). Perangkat organisasi yang sudah terbentuk hanyalah proses kerja untuk penyelesaian laporan pengaduan masyarakat dan administrasi persuratan. Proses kerja yang ada ini pun belum sempurna, karena belum menggambarkan keseluruhan proses secara terperinci. Contohnya dalam proses kerja penyelesaian

---

<sup>10</sup> Richard Beckhard, *Organization Development: Strategies and Models* (Cambridge: Addison-Wesley, 1969).

<sup>11</sup> “Efektifitas dan Efisiensi organisasi”, <http://estisaridewi.blogspot.com/2011/04/tugas-2-efektifitas-efisiensi.html>.

### 38 | Strategi Penguatan Komisi Kejaksaan dalam Mendorong Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi

laporan pengaduan masyarakat, belum ada tahapan pengambilalihan yang disebutkan di dalam Peraturan Presiden sebagai salah satu rangkaian kegiatan penyelesaian laporan pengaduan masyarakat.

Pentingnya memiliki perangkat organisasi yang baik dalam menjalankan tugas dan fungsi KKRI mulai disadari oleh Anggota KKRI periode kedua yang diangkat pada tahun 2011. Anggota KKRI periode kedua melakukan identifikasi

.....  
"Struktur organisasi KKRI yang terbentuk terdiri dari empat bidang yang sifatnya kolegial, yaitu bidang Laporan dan Pengaduan Masyarakat; bidang Pengawasan, Pemantauan dan Penilaian Kinerja dan Perilaku Jaksa dan/atau Pegawai Kejaksaan; bidang Pemantauan dan Penilaian Kinerja Organisasi Kejaksaan; bidang Hubungan Kelembagaan dan Masyarakat."  
.....

atas pemangku kepentingan (*stakeholder*) KKRI, diagnosa kebutuhan organisasi dan mendisain bentuk organisasi KKRI yang dilandasi pada ketentuan Perpres No. 18 tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan RI. Pada tiga bulan pertama, Komisi Kejaksaan periode kedua telah menghasilkan perangkat organisasi berupa visi, misi, *grand strategy*, nilai – nilai dan program utama kelembagaan. Kemudian, perangkat organisasi yang telah disepakati digunakan untuk membentuk *roadmap*, tata cara dan prinsip pengambilan keputusan, struktur organisasi (pembidangan) dan tata kerja Komisi Kejaksaan. Struktur organisasi KKRI yang terbentuk terdiri dari empat bidang yang sifatnya kolegial, yaitu bidang Laporan dan Pengaduan Masyarakat; bidang Pengawasan, Pemantauan dan Penilaian

Kinerja dan Perilaku Jaksa dan/atau Pegawai Kejaksaan; bidang Pemantauan dan Penilaian Kinerja Organisasi Kejaksaan; bidang Hubungan Kelembagaan dan Masyarakat.

Struktur organisasi (pembidangan) dan tata kerja Komisi Kejaksaan diturunkan menjadi proses kerja dan SOP pelaksanaan kegiatan yang dilakukan Komisi Kejaksaan. Setelah melalui proses identifikasi dan diagnosa, terdapat lima

kegiatan inti Komisi Kejaksaan yang berhasil dirumuskan ke dalam bentuk proses kerja dan SOP, yang terdiri dari:

1. Mekanisme Penyelesaian Laporan Pengaduan Masyarakat;
2. Mekanisme penyusunan Laporan Triwulan, Laporan Tahunan, Laporan Akhir Tugas dan Laporan Sewaktu-waktu;
3. Mekanisme Hubungan Kelembagaan dan Masyarakat;
4. Mekanisme Pengawasan, Pemantauan, dan Penilaian Kinerja dan Prilaku Jaksa dan/atau Pegawai Kejaksaan;
5. Mekanisme Pemantauan dan Penilaian Kondisi Organisasi, Tata Kerja, Kelengkapan Sarana dan Prasarana serta Sumber Daya Manusia di Lingkungan Kejaksaan.

Upaya penguatan organisasi Komisi Kejaksaan tidak berhenti sampai dengan proses kerja dan SOP. Pada periode tahun 2012 – 2013, Komisi Kejaksaan telah menyusun Kode Etik yang dilihat dari sasaran keberlakuannya dibagi menjadi dua, yakni yang berlaku untuk Anggota KKRI dan Pegawai KKRI.

Komisi Kejaksaan telah melakukan sejumlah upaya penguatan kelembagaan melalui pemenuhan perangkat organisasi seperti visi, misi, strategi, struktur organisasi, tata kerja (termasuk standar operasional prosedur), mekanisme dan infrastruktur laporan pengaduan masyarakat. Bahkan Komisi Kejaksaan juga telah membangun sistem norma, nilai dan aturan profesional tertulis melalui kode etik untuk menjaga dan mendorong integritas. Namun, pemenuhan perangkat organisasi yang sudah dilakukan Komisi Kejaksaan tersebut tidak serta merta menjadikan Komisi Kejaksaan memiliki manajemen organisasi yang baik dan efektif, karena masih terdapat dua faktor lain yang mempengaruhi, yakni budaya organisasi (budaya yang memiliki sistem nilai yang mendukung terjadinya pembelajaran) dan SDM yang terdapat di dalam organisasi Komisi Kejaksaan. Sehingga, Komisi Kejaksaan masih memiliki sejumlah tugas lanjutan untuk mewujudkan perangkat organisasi yang terbentuk menjadi efektif.

#### **40 | Strategi Penguatan Komisi Kejaksaan dalam Mendorong Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi**

### **Pemilihan Strategi Organisasi dan Penyusunan Rencana Kerja yang Tepat**

Berdasarkan perbandingan jumlah SDM dan satuan kerja, serta dukungan sarana dan fasilitas kerja antara Komisi Kejaksaan sebagai lembaga pengawas dengan Kejaksaan RI sebagai lembaga yang diawasi, akan mudah menyimpulkan bahwa tugas Komisi Kejaksaan sangat sulit dilaksanakan secara efektif. Jumlah SDM Komisi Kejaksaan tidak mencapai 30 orang, satuan kerja hanya di Jakarta dan memiliki anggaran sekitar 8 miliar.<sup>12</sup> Sementara Kejaksaan RI memiliki pegawai kurang lebih 22.000 orang, satuan kerja berjumlah sekitar 600 dan anggaran sekitar 3,791 Triliun.<sup>13</sup> Fakta perbandingan tersebut menuntut Komisi Kejaksaan bekerja maksimal sesuai dengan kebutuhan dan tujuan dengan tetap melakukan efisiensi secara benar sesuai porsinya. Sehingga pemilihan strategi organisasi dan penyusunan rencana kerja menjadi penting untuk bisa mendayagunakan kemampuan yang dimiliki secara optimal dalam waktu yang singkat.

Mencapai kinerja organisasi yang efektif maupun efisien mengharuskan Komisi Kejaksaan untuk terus menetapkan target, menganalisa kerja dengan seksama, mengatur prioritas, dan senantiasa berfokus pada hal yang memiliki dampak atau nilai besar untuk setiap waktu yang dihabiskan. Oleh karena itu, sangat penting untuk merumuskan perencanaan strategis (renstra), sasaran strategis dan arah kebijakan yang tepat berdasarkan pemahaman dan kesepakatan akan visi, misi, tugas dan fungsi Komisi Kejaksaan. Dalam renstra, alat ukur (indikator) keberhasilan akan dirumuskan sehingga organisasi dapat mengidentifikasi prosentase keberhasilan kinerja. Dokumen inilah yang akan menjadi pedoman bagi Komisi Kejaksaan dalam menyusun program organisasi dan anggaran selama beberapa tahun, sesuai dengan periode masa kepemimpinan Anggota KKRI, yakni 4 tahun.

---

<sup>12</sup> Laporan Tahunan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2012.

<sup>13</sup> Laporan Tahunan Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2012, dapat diunduh di [http://kejaksaan.go.id/laporan\\_tahunan.php](http://kejaksaan.go.id/laporan_tahunan.php).

Sejak periode pertama Komisi Kejaksaan pada tahun 2006, sampai dengan periode kedua, tahun 2013, tidak ada perubahan signifikan terhadap program kerja dan rencana strategis KKRI. Meski visi, misi, *grand strategy* telah terbentuk di periode kedua, yang pada periode pertama belum terbentuk, tetapi tidak banyak perubahan terjadi pada program kerja KKRI. Rencana strategis dan program kerja yang merupakan terjemahan dari visi, misi serta *grand strategy*, diterjemahkan secara ‘ambigu’ (samar) dan tidak tepat di dalam rencana strategis dan program kerja KKRI periode kedua. Misalnya, salah satu *grand strategy* Komisi Kejaksaan adalah menggerakkan partisipasi masyarakat dan komponen lain yang diwujudkan di dalam program Pelaksanaan Penanganan Bidang Hubungan Kelembagaan dan Masyarakat (BHKM). Program tersebut memiliki 5 kegiatan, yakni:<sup>14</sup>

- a. Membahas rencana / program BHKM;
- b. Melaksanakan rapat koordinasi dengan Instansi / Lembaga / Kementerian;
- c. Melakukan pertemuan / konferensi dengan Pers;
- d. Melaksanakan Seminar Komisi Kejaksaan;
- e. Membuat workshop / pertemuan / FGD Komisi Kejaksaan dengan  
Lembaga / Instansi / Pakar Hukum.

Program tersebut membingungkan dan tidak dapat diukur keberhasilannya ketika tidak terdapat indikator *outcome* yang menjadi payung indikator *output* dari lima kegiatan yang direncanakan. Komisi Kejaksaan juga tidak tepat dalam menentukan indikator *output*, seperti yang terjadi pada kegiatan melaksanakan Seminar KKRI (kegiatan d). Indikator *output* dari kegiatan tersebut adalah prosentase hasil pelaksanaan kegiatan yang tidak dijabarkan lebih lanjut komponen penentuan prosentase keberhasilan pelaksanaan, apakah dari jumlah undangan yang hadir, atau dari jumlah kerjasama yang dilaksanakan setelah kegiatan Seminar (mengingat ini merupakan program hubungan kelembagaan).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Dokumen Rencana dan Program Kerja Komisi Kejaksaan RI Tahun 2013.

<sup>15</sup> *Ibid.*

## 42 | Strategi Penguatan Komisi Kejaksaan dalam Mendorong Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi

Indikator *outcome* pada program Komisi Kejaksaan juga tidak dirumuskan untuk seluruh program Komisi Kejaksaan lain yang totalnya berjumlah 8 program, sehingga program yang sudah disusun menjadi tidak jelas karena tidak dapat diukur keberhasilannya. Selain indikator *outcome* yang tidak dirumuskan, KKRI juga belum merumuskan arah kebijakan kelembagaan/organisasi.<sup>16</sup> Padahal, arah kebijakan lembaga berfungsi untuk menetapkan fokus utama/prioritas perencanaan program kerja. Kondisi ini tidak mengalami perubahan untuk rencana strategis KKRI tahun 2014.

Penulis memberikan ilustrasi renstra Komisi Yudisial sebagai sesama lembaga pengawas penegak hukum eksternal yang dapat dijadikan model penyusunan renstra Komisi Kejaksaan. Berdasarkan dokumen renstra 2012, Komisi Yudisial memiliki 6 sasaran strategis dan 9 arah kebijakan yang salah satunya adalah “meningkatkan kualitas partisipasi publik dan peningkatan kesadaran masyarakat tentang bahaya dan praktek mafia peradilan, dan pentingnya penciptaan peradilan bersih, sehingga wacana pemberantasan mafia peradilan menjadi gerakan masyarakat.” Arah kebijakan ini tergambar dalam program ‘dukungan manajemen & pelaksanaan tugas teknis lainnya Komisi Yudisial’ dengan indikator *outcome* mewujudkan pemberian pelayanan yang handal oleh Komisi Yudisial bagi publik pencari keadilan. Salah satu kegiatan turunan dari program ini adalah Penyelenggaraan Pelayanan Informasi kepada Publik yang memiliki 3 indikator *output* yang masing – masing dapat diukur prosentase keberhasilannya dengan:<sup>17</sup>

1. Jumlah penyusunan buku dan berbagai bentuk publikasi informasi kebijakan di bidang yudisial : target 12 buku sampai tahun 2015;
2. Jumlah pelaksanaan edukasi kepada publik bidang hukum dan peradilan yang terselenggara : target 4 sampai tahun 2015;
3. Jumlah kegiatan dialog publik atau audiensi yang terlaksana : target 50 sampai tahun 2015.

---

<sup>16</sup> Dokumen Rencana dan Program Kerja Komisi Kejaksaan RI Tahun 2013 dan Tahun 2014.

<sup>17</sup> Dokumen Rencana dan Program Kerja Komisi Yudisial Tahun Anggaran 2012.

Program Komisi Yudisial tersebut lebih jelas dan realistis karena selain ada arah kebijakan sebagai induk penyusunan program dan indikator *outcome*, juga terdapat indikator *output* yang keberhasilannya dapat terukur dengan angka. Ukuran keberhasilan ini akan menjadi pertimbangan saat menilai apakah kebijakan organisasi/lembaga sudah tepat, dan perencanaan program/arah kebijakan seperti apa yang dapat dilakukan ke depannya.

### **Menggerakkan Peran Masyarakat dalam Menjalankan Tugas dan Fungsi**

Peran masyarakat dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan Negara merupakan ciri dari Negara Demokrasi. Selain menjalankan fungsi transparansi, melibatkan masyarakat dalam pelaksanaan tugas lembaga pemerintah juga berfungsi sebagai salah satu cara memperoleh kepercayaan dan dukungan publik, yang keduanya dibutuhkan oleh Komisi Kejaksaan, lembaga dengan kewenangan luas dan kemampuan terbatas. Anggota KKRI periode kedua menyadari pentingnya partisipasi publik dan menetapkannya sebagai salah satu *grand strategy* KKRI yakni “Menggerakkan partisipasi masyarakat dan komponen lain”.

Menggerakkan partisipasi masyarakat dan keterlibatan publik dapat dilakukan oleh Komisi Kejaksaan dengan berbagai cara, misalnya dengan melakukan kegiatan dialog publik secara rutin mengenai isu hangat seputar kinerja Kejaksaan; sosialisasi tugas, fungsi, peran dan kewenangan KKRI kepada masyarakat atau organisasi sipil; kerjasama dengan berbagai lembaga pendidikan, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi sipil untuk laporan pengaduan masyarakat; dan melaporkan perkembangan terbaru dari Komisi Kejaksaan melalui website dan konferensi pers akhir tahun

-----  
**“Peran masyarakat dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan Negara merupakan ciri dari Negara Demokrasi.**

**Menggerakkan partisipasi masyarakat dan keterlibatan publik dapat dilakukan oleh Komisi Kejaksaan dengan berbagai cara, misalnya dengan melakukan kegiatan dialog publik secara rutin mengenai isu hangat seputar kinerja Kejaksaan, dsb.”**  
-----

#### **44 | Strategi Penguatan Komisi Kejaksaan dalam Mendorong Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi**

secara rutin. Dilihat dari program kerja, laporan triwulan, serta laporan tahunan Komisi Kejaksaan selama periode tahun 2006 sampai dengan 2012, kegiatan yang melibatkan partisipasi masyarakat hanya kegiatan Seminar Nasional yang pertama kali diselenggarakan pada tahun 2011 dan kegiatan konferensi pers akhir tahun. Sosialisasi yang menjadi kegiatan rutin KKRI setiap tahun dilakukan dalam bentuk lain yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat, karena sosialisasi ditujukan untuk Kejaksaan RI, bukan terhadap publik pada umumnya.

Sejalan dengan pembahasan tentang penyusunan rencana kerja sebelumnya, KKRI harus memasukkan unsur strategi penggerakkan partisipasi masyarakat dalam beberapa program tahunannya. Idealnya, program tersebut ditinjau secara berkala setiap tahun dan dikembangkan berdasarkan hasil tinjauan.

#### **Pembentukan Lembaga Komisi Kejaksaan yang Bebas dari Kepentingan**

Komisi Kejaksaan dengan tugas pokoknya di bidang pengawasan diharuskan untuk memiliki integritas dan terbebas dari segala kepentingan. Terdapat dua kondisi yang harus diperhatikan untuk menjaga Komisi Kejaksaan sebagai lembaga yang terbebas dari kepentingan. Pertama, membentuk sejumlah peraturan/sistem yang mengikat pimpinan atau pegawai Komisi Kejaksaan untuk menjaga integritas (seperti kode etik, dll), kedua, mendapatkan figur pimpinan yang ideal. Penjelasan selanjutnya akan difokuskan pada poin kedua, karena poin pertama berhubungan erat dengan penjelasan sebelumnya.

Selain manajemen/sistem organisasi, keberhasilan kinerja dari lembaga dan organisasi juga bergantung pada orang atau SDM yang mengisi lembaga/ organisasi tersebut. SDM yang dimaksud adalah termasuk (dan terutama) pimpinan dari organisasi.<sup>18</sup> Dalam hal Komisi Kejaksaan, maka terdapat 9 orang Anggota/Komisioner KKRI sebagai pimpinan organisasi yang diangkat oleh Presiden. Meski kedudukan 9 Anggota KKRI kolegiel, secara struktur, Anggota KKRI dipimpin oleh Ketua dan Wakil Ketua yang keduanya dipilih dan diangkat

---

<sup>18</sup> “Faktor – faktor yang mempengaruhi efektifitas organisasi,” <http://2frameit.blogspot.com/2011/07/teori-faktor-faktor-yang-mempengaruhi.html>.

oleh Presiden. Untuk membuat Komisi Kejaksaan sebagai lembaga yang, dengan segala keterbatasan, mampu mendorong reformasi Kejaksaan, maka diperlukan profil kepemimpinan yang cerdas, berintegritas dan pekerja keras. Oleh karena itu, pemilihan Anggota KKRI menjadi tahapan penting untuk mendapatkan figur pemimpin yang ideal.

Terdapat perbedaan gaya kepemimpinan dari Komisi Kejaksaan periode pertama dengan periode kedua. Periode pertama, Komisi Kejaksaan terkesan tertutup, tidak transparan dan jauh dari pemberitaan media. Strategi komunikasi dan sosialisasi tidak berjalan dengan efektif, sehingga banyak orang tidak tahu adanya lembaga seperti KKRI serta tugas dan fungsinya. Hal ini berubah saat Komisi Kejaksaan memasuki masa kepemimpinan periode kedua. Anggota KKRI periode kedua lebih terbuka, baik dengan media maupun dengan lembaga lain (salah satunya menerima bantuan lembaga donor yang pada periode pertama mustahil dilaksanakan). Selain itu, Anggota KKRI periode kedua lebih memperhatikan strategi komunikasi dan sosialisasi sehingga banyak media dan masyarakat yang mengenal KKRI.

Pemimpin Komisi Kejaksaan didapatkan melalui dua cara, pertama, berdasarkan proses seleksi oleh panitia seleksi (pansel), kedua, pengangkatan langsung oleh Presiden sebagai wakil Pemerintah. Proses pemilihan Anggota KKRI inilah yang harus dijaga dari segala kepentingan, terutama kepentingan politik, karena tahapan ini menentukan orang-orang yang akan bertanggungjawab untuk mengelola Komisi Kejaksaan selama 4 tahun. Proses seleksi harus terencana dengan baik, melibatkan masyarakat, dilaksanakan secara profesional dan juga disosialisasikan secara terbuka, sehingga peluang kolusi dan nepotisme dapat diminimalisir.

Selain menjaga proses seleksi, ketentuan peraturan perundangan tentang cara pengangkatan Anggota KKRI juga sebaiknya diubah dengan menghapus proses penunjukkan langsung oleh Presiden. Proses seleksi oleh pansel lebih transparan dan terbuka dibandingkan proses penunjukkan langsung oleh Presiden. Selain itu, proses seleksi dilakukan dengan serangkaian tes dan wawancara, sehingga terdapat dasar atau alasan logis yang mendasari pemilihan seseorang

## 46 | Strategi Penguatan Komisi Kejaksaan dalam Mendorong Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi

menjadi Anggota KKRI. Hal ini akan menghindari berbagai macam kepentingan politik terhadap pengangkatan Anggota KKRI. Presiden cukup memiliki kewenangan untuk menunjuk Ketua dan Wakil Ketua KKRI.

### Kesimpulan

Mengacu kepada dokumen Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi jangka panjang dan jangka menengah Pemerintah, terdapat empat strategi yang dapat dilakukan oleh Komisi Kejaksaan untuk dapat meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan dan mewujudkan misi menjadikan Kejaksaan yang lebih baik. Pertama, dengan melakukan kegiatan penguatan kelembagaan. Komisi Kejaksaan telah membentuk sejumlah perangkat organisasi seperti visi, misi, *grand strategy*, tata kerja, SOP dan mekanisme penyelesaian laporan pengaduan masyarakat. Perangkat organisasi akan menjadi efektif apabila ditindaklanjuti dengan komitmen dan konsistensi dari Anggota KKRI sebagai pimpinan organisasi. Selain komitmen dan konsistensi, figur pimpinan juga penting dalam membangun budaya kerja sehingga Komisi Kejaksaan dapat mendayagunakan kemampuan yang dimiliki secara optimal dalam waktu yang singkat. Strategi kedua adalah dengan pemilihan strategi organisasi dan penyusunan rencana kerja yang tepat. Komisi Kejaksaan harus visioner dalam menjalankan tugasnya. Komisi Kejaksaan juga perlu menyusun arah kebijakan sebagai pedoman dalam hal perencanaan program. Pemilihan strategi dan penyusunan rencana kerja yang tepat adalah perencanaan program kerja yang sejalan (dan merupakan perwujudan) dari visi, misi dan arah kebijakan yang disepakati bersama. Kemudian, perencanaan program kerja juga selalu dikaji dan dievaluasi setiap tahun. Strategi berikutnya adalah menggerakkan peran masyarakat dalam menjalankan tugas dan fungsi. Strategi ini merupakan bagian dari *grand Strategy* KKRI yang seyogyanya selalu menjadi bagian penting dalam program kerja KKRI setiap tahun. Terakhir, Komisi Kejaksaan akan dapat menjalankan tugasnya secara maksimal apabila dipimpin oleh SDM yang berkompeten di bidangnya, sehingga proses pembentukan lembaga KKRI (baik pada saat penyusunan Perpres sebagai dasar hukum Komisi Kejaksaan maupun pada saat proses pemilihan Anggota KKRI) menjadi tahapan penting yang harus bebas dari segala kepentingan, terutama kepentingan politik.









Teropong merupakan salah satu media komunikasi yang diterbitkan oleh MaPPI FHUI.

Melalui Teropong kami mencoba untuk melakukan pencerdasan terhadap masyarakat terkait isu-isu di dunia peradilan.