

**PUBLIKASI ILMIAH**  
**TUGAS DAN KEDUDUKAN LEMBAGA KEJAKSAAN SEBAGAI PELAKSANA**  
**KEKUASAAN PENUNTUTAN DALAM**  
**SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL BERDASARKAN**  
**UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2004 TENTANG**  
**KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA**

Oleh :

**ANTONIUS, SH.**  
**A.2021141100**

**Pembimbing I : Dr.H.M.Syafei,SH.,MH**  
**Pembimbing II : Hamdani,SH.,M.Hum**

**ABSTRACT**

This thesis discusses the prosecutor's duties and position the institution as enforcers prosecution in the presidential system of government based on Law Number 16 Year 2004 About the Prosecutors of the Republic of Indonesia. The method used in this research is normative juridical approach. From the results of this thesis can be concluded that the RI Attorney THAT notch as executor Prosecution Authority and the position of the Attorney General Government System In accordance with Article 19 paragraph (20) in conjunction with Article 22 of Law No. 16 of 2004 can be concluded that the Attorney General is not independent. This is due to the attorney general is appointed and dismissed by the President. The position of the prosecutor that the placement of RI as part of the prosecution is that the power of attorney was not set explicitly in the Constitution of 1945. The arrangement is only implied implicit in Article II of the Transitional Provisions of the 1945 Constitution and the 1945 Constitution after the changes in Article 24 paragraph (3). Understanding Attorney and the Attorney General included in the scope of judicial power. Article 24 paragraph (1) of the Act of 1945 states that, "Judicial Power (Rechtelijke Macht) carried out by a Supreme Court and other judicial bodies. Thus Attorney as part of the Executive Power related to the judicial authority in law enforcement. Based on Law Attorney of the Republic of Indonesia, His stature and the role of the Prosecutor in the law enforcement system in Indonesia as stipulated in the Act. No. 16 of 2004 on the Attorney RI, namely the institutional position of Attorney as an institution of government (executive power) is a government elements or assistant to the president with the principal task of the functions and authority in the field of prosecution related to the judicial authority in law enforcement. In the process of law enforcement, where the Attorney expected to be independent and have independent and professional apparatus as executive power of the State in the field of law enforcement proportionally. The role of the Prosecutor in the administration of criminal justice is, is contained in the (United Nations) Guidelines on the Role of Prosecutors in 1990 the United Nations Guidelines Bangsa Tentang Prosecutors. Position Attorney in the state system is a public prosecutor in a criminal case which is representing the State and society, as well as state attorney in the civil lawsuits and state administration.

**Keywords: Task, Status, Organization Attorney, Prosecution Authority.**

**ABSTRAK**

Tesis ini membahas tugas dan kedudukan lembaga kejaksaan sebagai pelaksana kekuasaan penuntutan dalam sistem pemerintahan presidensial berdasarkan Undang-

Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis-normatif. Dari hasil penelitian tesis ini diperoleh kesimpulan bahwa Bahawa Kedudukan Kejaksaan RI sebagai pelaksana Kekuasaan Penuntutan dan Posisi Jaksa Agung Dalam Sistem Pemerintahan Berdasarkan Pasal 19 ayat (20) jo Pasal 22 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dapat disimpulkan bahwa Jaksa Agung tidak Independen. Hal ini disebabkan jaksa agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Bahwa penempatan Kedudukan kejaksaan RI sebagai bagian dari Kekuasaan penuntutan yaitu bahwa Kejaksaan tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pengaturannya hanya tersirat secara implisit dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 dan UUD 1945 sesudah perubahan dalam Pasal 24 ayat (3). Pengertian Kejaksaan dan Jaksa Agung termasuk dalam ruang lingkup kekuasaan kehakiman. Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa, "Kekuasaan Kehakiman (Rechtelijke Macht) dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman. Dengan demikian Kejaksaan sebagai bagian dari Kekuasaan Eksekutif yang terkait dengan kekuasaan kehakiman dalam penegakan hukum. Berdasarkan Undang-undang Kejaksaan Republik Indonesia, Kedudukan dan peran lembaga Kejaksaan dalam sistem penegakan hukum di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU. Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, kedudukan kelembagaan yaitu Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan (kekuasaan eksekutif) adalah sebagai unsur pemerintah atau pembantu presiden dengan tugas pokok fungsi dan wewenang di bidang penuntutan yang terkait dengan kekuasaan kehakiman dalam penegakan hukum. Dalam proses penegakan hukum, di mana Kejaksaan diharapkan mandiri dan independen serta mempunyai aparaturnya yang profesional sebagai pelaksana kekuasaan Negara di bidang penegakan hukum secara proporsional. Peranan Kejaksaan dalam penyelenggaraan peradilan pidana ini, termuat dalam (United Nations) Guidelines on the Role of the Prosecutors pada tahun 1990 Pedoman Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Para Jaksa. Kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan adalah merupakan penuntut umum dalam perkara pidana yang mewakili Negara dan masyarakat, maupun sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara.

**Kata Kunci: Tugas, Kedudukan, Lembaga Kejaksaan, Kekuasaan Penuntutan.**

## Latar Belakang

Di dalam UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, kita tidak menemukan satu katapun yang menyebut institusi kejaksaan, baik dalam Batang Tubuh maupun Penjelasannya. Demikian pula setelah UUD 1945 mengalami empat kali perubahan di Era Reformasi. Di dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan UUD Sementara 1950 yang menganut sistem pemerintahan Parlementer, kata kejaksaan juga tidak kita temukan, kecuali kata Jaksa Agung pada Mahkamah Agung (Pasal 106 UUD Sementara 1950), tetapi hanya dalam konteks pejabat tinggi negara yang hanya dapat diadili oleh Mahkamah Agung sebagai pengadilan pertama dan terakhir kalau mereka didakwa dalam perkara pidana. Ketentuan ini hanya mengatur forum privilegium yang sama sekali tidak ada hubungannya dengan kedudukan kejaksaan dalam ranah kekuasaan negara.

Karena tidak ada satu katapun di dalam UUD 1945 yang menyebutkan tentang Kejaksaan, maka wajar saja jika para akademisi dan politisi, mereka-reka di manakah tempat yang sesuai bagi institusi ini. Sebagian akademisi berpendapat bahwa kejaksaan adalah lembaga penegak hukum dan karena itu seharusnya berada dalam ranah kekuasaan yudikatif. Sementara dalam UUD 1945 sebelum perubahan, hanya ada dua pasal saja yang mengatur badan yudikatif ini, yakni ketentuan dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 24 dibawah Bab IX itu mengatakan "Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang" (Ayat 1). "Susunan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang" (Ayat 2). Sementara Pasal 25 mengatakan "Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang". Sedangkan penjelasan atas kedua pasal ini mengatakan "Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukannya para hakim".

Kalau disimak pikiran para penyusun UUD 1945 di zaman pendudukan Jepang itu, rumusan tentang kekuasaan kehakiman ini nampak didominasi oleh pikiran-pikiran Mr.

Muhammad Yamin, seorang jurist tamatan Rechts Hooge School, yang memang banyak dipengaruhi oleh sistem yudikatif di Negeri Belanda. Fokus perhatiannya adalah kemerdekaan badan-badan peradilan, dalam konteks pengadilan, bukan keseluruhan sistem yang terkait dalam penyelenggaraan proses peradilan, seperti yang dikenal dalam teori Criminal Justice System yang muncul belakangan. Dalam pikiran Yamin, institusi kejaksaan ialah apa yang dikenal pada masa itu, baik dipraktikkan di Negeri Belanda maupun di Hindia Belanda. Karena itu, dalam keseluruhan proses pembahasan UUD 1945 tidak ada ruang untuk membahas kedudukan kejaksaan. Bahkan kepolisian—yang sebagian tugas dan kewenangannya juga berkaitan dengan peradilan, juga tidak disinggung dalam UUD 1945 sebelum perubahan.

Sayangnya pikiran-pikiran untuk mempertegas kedudukan Kejaksaan dalam sistem Presidensial UUD 1945, baru muncul tatkala terjadi ketegangan politik antara Presiden Sukarno, Parlemen, militer dan politisi akibat tindakan-tindakan Jaksa Agung Soeprpto, yang terkenal gigih membangun institusi Kejaksaan yang mandiri dan independen dalam melaksanakan tugas, kendatipun hanya bermodal HIR dan RIB. Politik kemudian mulai mempengaruhi Kejaksaan, terutama ketika Mr. Djody Gondokusumo dari PRN (Partai Rakyat Nasional) menjadi Menteri Kehakiman dalam Kabinet Djuanda Kartawiguna dan berupaya untuk melakukan PRNisasi institusi kejaksaan.

Dalam suasana politik yang kisruh setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden Sukarno berkeinginan untuk memusatkan kekuasaan pada tangan Presiden, dengan dukungan militer dan partai-partai politik pendukungnya. Suasana Revolusi kembali digelorakan, sehingga segala organ negara, semua kekuatan dihimpun dan disatukan untuk mencapai tujuan Revolusi. Dalam suasana yang penuh curiga, para akademisi berpendapat bahwa UU Kejaksaan yang hendak disusun itu, tidak lain adalah untuk memperkokoh hasrat Presiden Sukarno untuk memusatkan kekuasaan di tangan dirinya. Sukarno memang tidak begitu peduli dengan teori trias politika, karena keinginannya untuk menghimpun semua kekuatan revolusioner menghadapi kolonialisme dan imperialisisme. Namun di sisi lain, kita harus pula menghargai sebuah upaya untuk

menata ulang institusi kejaksaan, untuk tidak lagi mengikuti tradisi kolonial Belanda yang rancu, tetapi benar-benar didasarkan pada konstitusi kita sendiri, UUD 1945, yang ketika itu baru didekritkan untuk berlaku kembali. Itulah sebabnya, maka pada tanggal 22 Juli 1960, Presiden Sukarno mengeluarkan Keputusan Presiden No 204 Tahun 1960, yang secara tegas memisahkan Kejaksaan dari Kementerian Kehakiman dan Mahkamah Agung, dan menjadikannya sebagai suatu institusi yang berdiri sendiri dan merupakan bagian langsung dari kabinet. Inilah landasan hukum pertama yang menempatkan Kejaksaan sepenuhnya sebagai bagian dari ranah kekuasaan eksekutif.

Dalam suasana revolusioner yang dibangun Presiden Sukarno pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden segera menata ulang lembaga-lembaga dan institusi pemerintahan untuk disesuaikan dengan keadaan yang baru. DPR lama hasil Pemilu 1955 dibubarkan, dan dibentuk DPR baru yang seluruh anggotanya diangkat. Kabinet Presidensial yang langsung dipimpin Presiden juga dibentuk hanya dua minggu setelah dekrit. Setahun kemudian, Pemerintah dan DPR mensahkan UU Kejaksaan yang pertama dalam sejarah kemerdekaan kita, yakni UU No 15 Tahun 1961 (LN 1961 No 254) tentang Pokok-Pokok Kejaksaan RI. Dalam UU ini disebutkan bahwa kejaksaan bukan saja alat negara penegak hukum, tetapi dalam konteks penyelesaian Revolusi, kejaksaan adalah alat revolusi, yang tugas utamanya adalah sebagai penuntut umum.

Secara khusus, dalam konsideran ini, Pemerintah dan DPR setuju mengatakan bahwa Kejaksaan bukanlah alat pemerintah, tetapi alat negara. Namun dalam merumuskan UU No 15 tentang Kejaksaan ini, Presiden dan DPR rupanya tidak menggunakan ketentuan Bab IX Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 yang mengatur tentang Kekuasaan Kehakiman dalam konsideran mengingatnya. Ini secara implisit menggambarkan bahwa Presiden dan DPR sejak awal tidaklah memandang Kejaksaan sebagai organ yang terletak dalam ranah yudikatif, sebagaimana Presiden telah mengangkat Menteri/Jaksa Agung sebagai anggota kabinet. Pasal yang digunakan justru adalah Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan segala warganegara bersamaan

kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu tanpa ada kecualinya.

Konsisten dengan pendirian bahwa institusi kejaksaan bukanlah bagian dari organ kekuasaan yudikatif, maka ketentuan Pasal 5 huruf a UU ini mengatakan "Penyelenggaraan tugas Departemen Kejaksaan dilakukan oleh Menteri". Kalau Kejaksaan adalah sebuah departemen pemerintahan yang dipimpin Menteri, maka dengan sendirinya wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan Jaksa Agung dalam sistem pemerintahan Presidensial adalah Presiden. Ketentuan ini, sebenarnya hanyalah legitimasi atas apa yang telah dilakukan oleh Presiden dalam mengangkat Jaksa Agung sebagai menteri anggota kabinet dua tahun sebelumnya. Namun ketentuan ini, sekaligus pula menghapuskan ketentuan-ketentuan dalam Indische Staatsregeling, HIR dan RIB. Jaksa Agung tidak lagi diangkat oleh Menteri Kehakiman dengan persetujuan Perdana Menteri, tetapi langsung diangkat oleh Presiden.

Tugas dan kewenangan kejaksaan yang diberikan oleh UU No 15 Tahun 1961, jauh lebih luas dari apa yang diatur di dalam HIR dan RIB. Tugas Jaksa sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) adalah sebagai penuntut umum. Namun dalam menjalankan tugas utamanya itu, Jaksa selain diberi wewenang untuk melakukan penyidikan lanjutan seperti diatur dalam HIR, juga melakukan tugas koordinasi semua penyidik berdasarkan hukum acara yang berlaku, termasuk melakukan pengawasan terhadap aliran-aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara serta melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan kepadanya oleh suatu peraturan negara.

Dalam menyelesaikan perkara pidana, Jaksa diberi kewenangan untuk mengadakan penggeledahan badan dan tempat-tempat yang dipandang perlu dan mengambil tindakan-tindakan lain yang dipandang perlu sesuai hukum acara yang berlaku. Jaksa juga diberikan kewenangan untuk meminta Kepala Kantor Pos, Telekomunikasi dan lain-lain kantor perhubungan untuk membuat catatan-adanya surat-surat dan lain-lain benda yang dikirim pada seseorang yang patut diduga terlibat dalam suatu tindak pidana. Jaksa berhak untuk meminta supaya surat dan benda-benda tersebut ditahan. Dengan tugas-

tugas tambahan seperti ini, semakin tegas tidak mungkin institusi kejaksaan akan berada di dalam ranah kekuasaan yudikatif.

Ketika kekuasaan Presiden Sukarno runtuh di tahun 1967, pemerintah baru di bawah Pejabat Presiden, dan kemudian Presiden Suharto UU Kejaksaan No 15 Tahun 1961 ini terus berlaku selama tiga puluh tahun lamanya, tanpa perubahan. Namun demikian, dalam praktiknya, Kejaksaan Agung tidak lagi disebut sebagai Departemen Kejaksaan Agung dan Jaksa Agung tidak disebut pula sebagai Menteri Jaksa Agung. Institusi ini secara faktual disebut sebagai Kejaksaan Agung yang dipimpin oleh seorang Jaksa Agung. Namun kewenangan pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung, sepenuhnya tetap berada di tangan Presiden. UU No 15 Tahun 1961 tidak secara spesifik menyebutkan berapa lama Jaksa Agung akan memegang jabatannya. Namun setelah Pemilihan Umum 1971, Presiden Suharto memulai sebuah konvensi ketatanegaraan, yakni Jaksa Agung selalu diangkat di awal Kabinet dan berakhir masa jabatannya dengan berakhirnya masa bakti kabinet itu.

Jaksa Agung yang disebut sebagai Menteri di dalam UU No 15 Tahun 1961 tidak lagi disebut demikian, namun sebagai bagian dari kabinet, Jaksa Agung diberi kedudukan setingkat menteri negara. Dalam perkembangan pelaksanaan UU No 15 tahun 1961, wewenang Kejaksaan untuk melakukan penyidikan tambahan dalam perkara pidana, dihapuskan dengan berlakunya UU No 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang mencabut ketentuan-ketentuan di dalam HIR dan RIB. Namun, dengan munculnya berbagai undang-undang tindak pidana, yang sering disebut sebagai undang-undang yang mengatur tindak pidana khusus dan tertentu, seperti UU Tindak Pidana Korupsi dan Pengadilan HAM. Dalam kedua undang-undang ini, kewenangan Jaksa untuk menyidik dikembalikan lagi, bukan lagi melakukan penyidikan tambahan seperti diatur HIR dan RIB, tetapi bertindak sebagai satu-satunya penyidik.

UU No 15 Tahun 1961 memang memberi peluang untuk untuk memperluas tugas dan kewenangan Kejaksaan, karena kejaksaan dapat melaksanakan tugas-tugas khusus yang lain yang diberikan oleh suatu peraturan negara (Pasal 2 ayat 4). Tugas

dan kewenangan Jaksa melakukan penyidikan, sebagaimana telah saya kemukakan sebelum ini, jelaslah bukan tugas suatu organ dalam ranah kekuasaan kehakiman. Tindakan penyidikan akan selalu diikuti oleh pengeledahan, penyitaan, penahanan dan bahkan belakangan dengan UU No 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, Jaksa Agung juga diberi kewenangan pencekalan terhadap seseorang yang diduga terlibat dalam suatu tindak pidana. Tindakan-tindakan seperti ini, jelas tidak mungkin dilakukan oleh organ yang berada dalam ranah kekuasaan kehakiman.

Berbeda dengan UU No 15 Tahun 1961 yang dalam konsideransnya menyebut Kejaksaan adalah alat negara dan juga alat revolusi, UU No 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dalam konsiderannya tidak lagi menyebut kejaksaan sebagai alat negara tetapi menyebutnya sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dalam tatanan susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan. Jadi telah terjadi pergeseran cukup penting dalam memandang kedudukan institusi Kejaksaan, dari "alat negara" menjadi lembaga pemerintahan. Penegasan ini, lebih mempertajam dari rumusan UU No 15 Tahun 1961, yang menempatkan Kejaksaan sepenuhnya berada dalam ranah eksekutif.

Selanjutnya dikatakan bahwa Jaksa Agung adalah pimpinan dan penanggungjawab tertinggi kejaksaan yang mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan (Pasal 18 ayat 1). Istilah Departemen Kejaksaan dan Menteri sebagai penyelenggaranya sebagaimana diatur di dalam UU No 15 Tahun 1961 dihapuskan. Jaksa Agung sendiri diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggungjawab kepada Presiden (Pasal 19). Penegasan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung adalah kewenangan Presiden, serta pertanggungjawabannya kepada Presiden, sekali lagi mempertegas bahwa kejaksaan adalah sepenuhnya berada di bawah ranah kekuasaan eksekutif.

Penegasan ini adalah sejalan pula dengan konsideran mengingat yang digunakan dalam penyusunan undang-undang ini, yakni sebagaimana UU No 15 Tahun 1961

tidaklah menjadikan ketentuan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai dasar pembentukannya. Undang-undang ini, selain menggunakan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, malah menjadikan UU No 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman dan UU No 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana sebagai konsideran mengingatnya.

Sebagaimana ketentuan dalam UU No 15 Tahun 1961, UU No 5 Tahun 1991 ini juga tidak mengatur tentang masa jabatan Jaksa Agung. Hal yang sama sebenarnya juga tidak ada di dalam hukum tatanegara Belanda dan ketentuan-ketentuan di dalam HIR dan RIB, karena Jaksa Agung adalah jaksa karier yang akan pensiun pada usia tertentu, atau setiap saat dia dapat diberhentikan oleh Menteri Kehakiman dengan persetujuan Perdana Menteri. Dalam UU No 5 Tahun 1991 tidak ada pula pembatasan apakah Jaksa Agung diangkat dari Jaksa karier, atukah pengangkatan itu bersifat politik. Kedua-duanya dapat dilakukan oleh Presiden, berdasarkan pertimbangan subyektif Presiden sendiri. Namun konvensi ketatanegaraan yang telah berlangsung sejak tahun 1971, yakni Jaksa Agung selalu diangkat dan diberhentikan Presiden pada awal dan akhir masa bakti kabinet terus berlangsung. Konvensi itu terus diikuti sesudah Presiden Suharto menyatakan berhenti dari jabatannya sebagai Presiden pada tanggal 21 Maret 1998. Pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung di awal dan diakhir masa bakti kabinet, diikuti juga selama UU No 5 Tahun 1991 ini berlaku, yakni di bawah Presiden BJ Habibie, Abdurrahman Wahid dan Megawati Sukarnoputri. Konvensi adalah hukum dasar yang tidak tertulis, namun terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara.

Sedikit pengecualian memang terjadi pada masa Presiden Suharto berhenti, beliau, dengan inisiatifnya sendiri menyatakan bahwa Kabinet Pembangunan VII yang dipimpinnya demisioner. Dengan pernyataan demisioner – hal yang tidak pernah dipraktikkan di manapun juga di dunia ini dalam sistem pemerintahan Presidensial – maka para menteri sebenarnya tidaklah otomatis berhenti, sampai diberhentikan dan dilantik menteri-menteri baru oleh Presiden penggantinya, yang sebelumnya menjabat

sebagai Presiden. Presiden Habibie mengumumkan pembentukan Kabinet Reformasi Pembangunan pada tanggal 23 Maret 1998 dengan memberhentikan para menteri Kabinet Pembangunan VII dan mengangkat menteri-menteri dan pejabat setingkat menteri yang baru, tetapi ketika itu Presiden Habibie tidak memberhentikan Jaksa Agung Sudjono Chanafiah Atmonegoro.

Saya berpendapat keberadaan Atmonegoro tetap sah sebagai Jaksa Agung dengan status demisioner—karena Presiden Suharto tidak membubarkan kabinet, melainkan menyatakannya demisioner, sampai Presiden Habibie mengangkat kembali yang bersangkutan sebagai Jaksa Agung dalam kabinet Reformasi Pembangunan, atau menggantinya dengan orang lain. Dalam kenyataannya pada tanggal 17 Juni 1998, Presiden Habibie memberhentikan Atmonegoro dan mengangkat Andi Muhammad Ghalib sebagai Jaksa Agung. Andi Ghalib diberhentikan sementara dari jabatannya tanggal 14 Juni 1999. Presiden Habibie kemudian mengangkat Wakil Jaksa Agung Ismudjoko sebagai Jaksa Agung ad interim sampai berakhirnya masa jabatan Presiden Habibie tanggal 20 Oktober 1999.

UU No 5 Tahun 1991 ini berlaku terus sampai kita memasuki era reformasi. Perubahan terhadap UU ini baru terjadi pada masa pemerintahan Presiden Megawati, yakni pada tahun 2004, ketika seluruh proses perubahan UUD 1945 telah selesai. Di era Pemerintahan Presiden Megawati, baik DPR maupun Pemerintah sama-sama berkeinginan untuk melakukan perubahan atas UU No 5 Tahun 1991. Namun karena RUU yang berasal dari Badan Legislasi DPR masuk lebih dahulu, yakni tanggal 25 Oktober 2002, maka RUU inilah yang dijadikan pembahasan. Sementara RUU yang berasal dari Pemerintah dijadikan sebagai sandingan dan dimasukkan ke dalam Daftar Isian Masalah (DIM).

Rumusan pasal-pasal dalam bab IX UUD 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman yang melatarbelakangi penyusunan dan pembahasan RUU ini memang mengalami perubahan cukup besar jika dibandingkan dengan rumusan sebelumnya. Setelah perubahan, ketentuan IX Pasal 24 ayat (1) berbunyi Kekuasaan kehakiman merupakan

kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Ayat (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan peradilan agama, lingkungan militer dan lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh Mahkamah Konstitusi. Ayat (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang.

Kalau kita membaca seluruh ketentuan di dalam Bab IX ini, sebagaimana juga dalam keseluruhan teks UUD 1945 setelah perubahan, niscaya kita tidak akan menemukan kata kejaksaan disebutkan di dalamnya. Kata "polisi" yang sebelumnya juga tidak ada, setelah perubahan mendapatkan tempat yang khusus diatur dalam Bab XII tentang Pertahanan Negara (Pasal 30 ayat 4 dan 5). Oleh karena kata kejaksaan tidak terdapat dalam UUD 1945 setelah perubahan, maka reka-rekaan akademis dan politis untuk menempatkan kedudukan Kejaksaan kembali terjadi. Di kalangan aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang selalu berkeinginan agar lembaga-lembaga penegak hukum "independen", sudah barang tentu tidak menginginkan Kejaksaan berada di bawah ranah eksekutif. Sebagian akademisi berpendapat sama. Mereka berpendapat sudah seharusnya institusi kejaksaan ditempatkan ke dalam ranah kekuasaan yudikatif sebagaimana bunyi Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

Apakah dengan tetap mempertahankan kedudukan Kejaksaan dalam ranah eksekutif tidak bertentangan dengan rumusan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 setelah perubahan ? Penulis berpendapat semua itu tergantung pada penafsiran kita atas seluruh ketentuan dalam BAB IX UUD 1945 yang membicarakan Kekuasaan Kehakiman dalam konteks Peradilan. "Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Sementara lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman itu disebutkan secara limitatif yakni "dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya...dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi" (Pasal 24 ayat 1 dan 2).

Sementara "badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang".

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik mengangkat persoalan tersebut dalam bentuk penelitian Tesis dengan judul **TUGAS DAN KEDUDUKAN LEMBAGA KEJAKSAAN SEBAGAI PELAKSANA KEKUASAAN PENUNTUTAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2004 TENTANG KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA.**

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian di atas, maka dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan Kejaksaan RI sebagai pelaksana Kekuasaan Penuntutan dan Posisi Jaksa Agung Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia?
2. Bagaimana Efektifitas Penempatan Kedudukan kejaksaan RI sebagai bagian dari Kekuasaan penuntutan ?
3. Upaya-Upaya apa yang dilakukan mewujudkan independensi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di bidang penegakan hukum di Indonesia?

### **Pembahasan**

#### **A. Kedudukan Kejaksaan RI dalam Sistem ketatanegaraan Indonesia Terkait Dengan Kemandirian Kejaksaan.**

Di awal pembentukannya, semua lembaga Kejaksaan itu baik di belahan dunia bagian timur maupun barat, kesemuanya tidak independen. Artinya seorang Jaksa yang menangani tugas penuntutan saat itu tidak lepas dari pengaruh kekuasaan-kekuasaan yang ada di sekelilingnya, terutama kekuasaan Raja / Penguasa yang menyerahinya tugas tersebut. Dengan kata lain dapatlah disepakati bahwa pada awalnya institusi kejaksaan memang lahir dari rahim kekuasaan raja (eksekutif).

Kini di masa negara-negara telah berkembang menjadi negara hukum modern, pertanyaan dimana kah letak insitusi kejaksaan itu semestinya berada tetap tidak bisa dijawab secara meyakinkan. Praktek Ketatanegaraan negara-negara demokrasi di dunia juga tidak bisa menjawab pertanyaan ini dengan tuntas bahkan malah menambah samar jawaban. ketika menilik posisi institusi kejaksaan di berbagai belahan dunia, kita semakin bingung dibuatnya lantaran tidak ada kesatuan praktek yang seragam. Ternyata Institusi kejaksaan di berbagai belahan dunia ada yang menempatkan Kejaksaan di bawah Eksekutif, Legislatif maupun Yudikatif.

Kejaksaan yang berposisi di bawah eksekutif misalnya bisa ditemui pada negara Perancis, Belanda Chech Republik, Jepang , dan termasuk Indonesia. Kejaksaan tipe ini dikenal pula dengan sebutan *France Prosecution Service model*. Dinamai demikian karena memang Perancis-lah yang memelopori posisi Kejaksaan yang ditempatkan di bawah eksekutif. Dari Perancis diturunkan Ke Belanda, Begitupun dari Belanda diturunkan ke Indonesia lewat sejarah kalam kolonialisme.

Meskipun terdengar aneh, institusi Kejaksaan juga ada yang ditempatkan di bawah Legislatif / Parlemen. Model ini bisa ditemui di negara Hungaria dan Macedonia. Di Hungaria misalnya, Kejaksaan bertanggungjawab secara akuntabilitas kepada Parlemen dan diwajibkan melaporkan segala aktivitas institusi kejaksaan kepada Parlemen secara rutin. Laporan tersebut diperdebatkan di dalam parlemen dan Jaksa Agung harus menjawab semua pertanyaan yang muncul. Terakhir Institusi Kejaksaan yang termasuk bagian kekuasaan kehakiman atau Yudikatif. Kejaksaan yang ditempatkan menjadi bagian kekuasaan kehakiman bisa di temui di kejaksaan Italia dan Bulgaria. Di Italia misalnya, konstitusinya dengan tegas menyatakan bahwa kekuasaan yudikatif dijalankan oleh *magistrates* yang terdiri dari hakim dan jaksa. Begitupun kejaksaan di Bulgaria. Pasca kerutuhan negara sosialis, Bulgaria mencontoh sistem yang

digunakan di Italia, yakni Kejaksaan yang sebelumnya ditempatkan di bawah eksekutif dialihkan ke dalam institusi yudikatif.<sup>1</sup>

Dengan beragamnya posisi Kejaksaan di seluruh dunia, maka pertanyaan letak kejaksaan yang ideal juga belum terjawab. Pada intinya tidak ada satu pandangan pun yang mengharuskan Institusi Kejaksaan wajib ditempatkan pada cabang kekuasaan mana, apakah eksekutif, legislatif ataupun Yudikatif. Bahkan perkembangan terakhir ada kepentingan konstitusional (*constitutional importance*) untuk mendirikan pilar kekuasaan keempat yang independen dan berdiri sendiri di luar tiga kekuasaan sebelumnya. Kekuasaan ke empat ini adalah pilar yang berfungsi sebagai kontrol eksternal bagi ketiga pilar sebelumnya. Pilar keempat ini bisa terdiri dari Institusi Kejaksaan, Judicial Commission, dan Ombudsman.<sup>2</sup>

Soal Independensi ini sebenarnya mesti dibagi menjadi dua aspek, yakni; (1) independensi secara institusional (kelembagaan) dan (2) independensi secara fungsional. Independensi Secara lembaga berarti bahwa kejaksaan itu ditempatkan dalam posisi yang independen secara kelembagaan. Kejaksaan memang semestinya lebih baik ditempatkan secara mandiri secara kelembagaan dan lepas dari kekuasaan manapun. Namun yang terpenting dari persoalan independensi bukanlah independensi kelembagaan melainkan independensi fungsional. Independensi Fungsional adalah bahwa Jaksa itu bisa bebas dan merdeka dalam menjalankan tugasnya untuk menuntut ataukah tidak menuntut. Sebagaimana dinyatakan di atas, Jika secara kelembagaan Kejaksaan tidak Independen, bukanlah masalah, sepanjang Secara fungsional kejaksaan bisa bebas menjalankan fungsinya tanpa intervensi.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, Lihat juga, Peter J. P TAK, *Task and Powers of The Prosecution services in The EU Member States* (Netherland : Wolf Legal Publishers, 2004), hlm 258

<sup>2</sup> Lihat Relationship between the Public Prosecutor and the Minister of Justice, [http://www.euro-justice.com/member\\_states/slovak\\_rep/country\\_report/2841/](http://www.euro-justice.com/member_states/slovak_rep/country_report/2841/).

Namun demikian adanya, jika dianggap bahwa kedudukan kejaksaan dalam tatanan system pemerintahan dapat mempengaruhi independenisasi dan sikap profesionalismenya dalam melaksanakan segala tugas dan kewenangannya, maka kiranya perlu diperhatikan juga penempatan lembaga kejaksaan agar dapat tercipta peradilan yang jujur tanpa intervensi dari pihak manapun.

Kedudukan kejaksaan sebagai lembaga eksekutif tetap dipertahankan hingga orde reformasi. Padahal salah satu agenda reformasi hukum adalah mereformasi institusi hukum dan perundangundangan. Kedudukan kejaksaan dalam pasal 24 ayat (3) UUD 1945 hanya dijadikan badan-badan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Kedudukan dan kewenangan kejaksaan dalam UUD 1945 tidak disebutkan secara Implisit sebagai bagian integral dari kekuasaan kehakiman. Pengaturan kedudukan tersebut juga tercantum dalam konsideran menimbang undang-undang kejaksaan. Padahal dalam secara international kedudukan konstitusional lembaga peradilan harus dijamin oleh Konstitusi. *The United Nations Basic Principles on Independence of The Judiciary* yang dikeluarkan majelis umum PBB 1985 pada pasal 1 menyatakan :

Kemerdekaan pengadilan harus dijamin oleh negara dan konstitusi atau hukum negara. Ini adalah tugas dari semua institusi pemerintahan dan lainnya untuk menghormati dan mengamati independensi peradilan.<sup>3</sup>

Independensi peradilan harus dijamin oleh Negara dan diabadikan dalam Konstitusi atau hukum negara. Ini adalah tugas dari semua pemerintah dan lainnya lembaga untuk menghormati dan mengamati independensi peradilan. Pengaturan kejaksaan dalam undang-undang dasar (*constitution*) suatu negara bukanlah merupakan hal yang baru, karena ternyata di dunia ini terdapat hampir 90 (sembilan puluh) negara yang mengatur lembaga Kejaksaan dan/atau Jaksa Agungnya dalam undang-undang dasar.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Ardilafiza, S.H.M.Hum, *Independensi Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Penuntutan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Dipublikasikan Pada Jurnal Konstitusi Edisi Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Univeristas Bengkulu Volume III Nomor 2 November 2010 Halaman 75-103

<sup>4</sup> *Ibid*

Pada hakekatnya dalam prinsip negara hukum keberadaan kekuasaan yudisial merupakan kekuasaan yang bertujuan untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tetap berjalan pada kerangka hukum. Keberadaan kekuasaan yudisial yang independen merupakan jaminan bagi tegaknya supremasi hukum. Independensi lembaga penegak hukum akan menghindari terjadinya penyimpangan fungsi lembaga penegak hukum dan keadilan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan oleh sebuah rezim tertentu.

Melihat hal tersebut maka peran strategis lembaga penegak hukum dalam sistem ketatanegaraan dan mewujudkan prinsip negara hukum merupakan sesuatu yang krusial. Maka dari itu keberadaan lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan yudisial termasuk kategori sebagai organ negara utama (*auxiliary organ*). Sebagai organ negara utama maka sumber atribusi kewenangan lembaga yudisial sepatutnya harus diatur secara jelas di dalam konstitusi.

Atribusi kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan di atur secara eksplisit dalam UUD 1945. Atribusi langsung dari konstitusi meletakkan keberadaan MA dan BPK sejajar dengan lembaga eksekutif dan legislatif. Sehingga fungsi pengawasan yang dimiliki oleh MA dan BPK menjadi seimbang dalam prinsip pendistribusian kekuasaan yang diterapkan di negara Indonesia. Keadaan inilah yang menciptakan *check and balances* antar lembaga negara. Sebagai lembaga yang sama-sama lahir dan mendapat atribusi kewenangan dari konstitusi maka secara hierarki keberadaan MA dan BPK tidak berada lebih rendah dari Presiden (Eksekutif) dan DPR (Legislatif).

Dilain pihak Pasal 2 UU Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan menyatakan bahwa *kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang*. Kekuasaan

Pemerintahan dalam UUD 1945 diartikan sebagai kekuasaan pemerintah dalam arti yang sempit yaitu sebagai kekuasaan Presiden.<sup>5</sup>

Dalam indikator yang terdapat dalam proses pemilihan dan pengangkatan pimpinan lembaga yudisial merupakan indikator penting untuk menciptakan independensi. Proses pengangkatan dan pemberhentian tersebut masuk dalam indikator *selection and appointment process*. Di dalam *International Bar Association Of Judicial Independence* dalam bab *Judges and Executive* pada pasal 5 point tegas dinyatakan sebagai berikut :

***The Executive shall not have control over judicial functions***

Eksekutif tidak boleh memiliki kontrol terhadap fungsi peradilan diakui sebagai sebuah prinsip hukum internasional. Intervensi eksekutif akan berimplikasi terhadap kebebasan fungsi lembaga peradilan dalam menegakkan hukum dan keadilan.

Di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia pengaturan keberadaan Jaksa Agung. Dalam pasal 19 dinyatakan bahwa :

- 1) Jaksa Agung adalah pejabat negara.
- 2) Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Dengan kedudukan Jaksa Agung yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, maka Jaksa Agung menjadi tidaklah Independen. Secara Politik maka Jaksa Agung adalah menteri. Dalam sistem presidensial menteri adalah pembantu presiden dan bertanggung jawab penuh terhadap Presiden. Presiden maka sewaktu-waktu dengan kekuasaan yang dimilikinya dapat mengendalikan kekuasaan penuntutan pidana. Bukan hanya Jaksa Agung bahkan seluruh Jaksa yang ada di Indonesia. Mengingat jaksa adalah satu dan tidak terpisahkan dan jaksa melakukan penuntutan serta bertanggung jawab melalui saluran hierarki kepada Jaksa Agung.

---

<sup>5</sup> Lihat BAB IV UUD 1945

Banyak fakta-fakta yang menunjukkan dalam penanganan sebuah kasus kejaksaan asangat rentan di intervensi oleh kekuasaan eksekutif. Salah satu yang menyita perhatian, adalah tersiarnya transkrip rekaman percakapan Presiden B.J Habibie kepada Jaksa Agung Andi Muhammad Ghalib. Dalam percakapan tersebut Presiden terlihat mengatur upaya peneylidikan dugaan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh mantan Presiden Soeharto. Ketika itu terlihat bahwa pemeriksaan oleh kejaksaan terhadap mantan Presiden Soeharto hanyalah formalitas belaka dan tidak ada niat untuk meningkatkan pemeriksaan ke tingkat penyidikan.

Kelemahan ketiga adalah mengenai pemberhentian Jaksa Agung. Dalam Pasal 22 ayat (1) dinyatakan :

Jaksa Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatnnya karena:

- 1) meninggal dunia;
- 2) permintaan sendiri;
- 3) sakit jasmani atau rohani terus-menerus;
- 4) berakhir masa jabatannya;
- 5) tidak lagi memenuhi salah satu syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21

Pada point d dinyatakan bahwa Jaksa Agung berhenti apabila masa jabatannya berakhir. Namun dalam penjelasan pasal tersebut tidak ada penjelasan yang rinci tentang periode masa jabatan Jaksa Agung. Keadaan ini berpotensi menghilangkan independensi kekuasaan penuntutan. Jaksa Agung dapat diberhentikan kapan pun tergantung pada keinginan Presiden.

Proses pengangkatan Jaksa Agung yang hanya melibatkan Presiden sesungguhnya mengurangi makna penting Jaksa sebagai pihak yang mewakili kepentingan umum dalam penegakan hukum. Sebagai pejabat hukum yang mewakili kepentingan umum Jaksa Agung digambarkan oleh Tjeerd Sleeswijk Visser sebagai sosok yang memiliki kepribadian yang jujur, tidak memiliki kepentingan politis, memiliki

standar moral dan etika yang tinggi. Jaksa Agung juga sebagai sosok yang dihargai oleh masyarakat dan bertindak atas nama masyarakat. Apa yang digambarkan oleh Tjeerd Sleeswijk Visser membuktikan bahwa jabatan tersebut memiliki arti yang sangat penting bagi penegakan hukum.<sup>6</sup>

Menurut Suhadibroto, pentingnya peran Jaksa Agung tersebut mengakibatkan Jaksa Agung harus independen dan profesional. Pentingnya hal ini bahkan telah menjadi pemikiran yang serius oleh masyarakat internasional. Pada pertemuan para Jaksa Agung di Seoul Korea Selatan pada bulan September 1990 yang dihadiri 25 negara se Asia Pasific, menghasilkan kriteria seorang Jaksa Agung yang independen dan profesional, yakni bahwa Jaksa Agung adalah:<sup>7</sup>

- 1) *Attorney general is man of Law*
- 2) *Independent attorney general generates economic prosperity, promotion of welfare, political stability and development of democracy.*
- 3) *The Attorney General is the chief of legal officer;*
- 4) *The Attorney General is not subjects to the direction or control of any other person or authority. He is essentially a man of law.*

Kriteria tersebut di atas memosisikan Jaksa Agung secara independen dan tidak dibawah kontrol institusi atau otoritas apapun. Dalam hal ini, Jaksa Agung bahkan juga disebut sebagai "*a man of law*" atau dengan kata lain Jaksa Agung adalah abdi hukum yang sebenarnya.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Tjeerd Sleeswijk Visser, *The General Prosecutor and Responsibilitiea*, makalah disampaikan pada seminar "*The Prosecutor's office in a democratic and constitutional state*" di unduh dari situs dikutip dari Marwan Effendy, 2005, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Jakarta, PT Gramedia

hlm 43

<sup>7</sup> *Ibd*

<sup>8</sup> *Ibd*

Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 19 ayat (20) jo Pasal 22 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dapat disimpulkan bahwa Jaksa Agung tidak Independen. Hal ini disebabkan presiden diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Posisi Jaksa Agung seperti itu dapat menimbulkan dua masalah yang dalam litterateur disebut dengan “*dual obligation*” dan “*conflicting loyalties*” . Dalam ilmu Pemerintahan, Jaksa Agung sebagai bawahan Presiden harus mampu melakukan 3 (tiga) hal yakni:<sup>9</sup>

- 1) Menjabarkan instruksi, petunjuk dan beberapa kebijakan lainnya dari Presiden.
- 2) Melaksanakan intruksi, petunjuk dan berbagai kebijakan Presiden yang telah dijabarkan tersebut.
- 3) Mengamankan intruksi, petunjuk dan berbagai kebijakan Presiden yang sementara telah dilaksanakan.

Berdasarkan Pasal 19 ayat (20) jo Pasal 22 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dapat disimpulkan bahwa Jaksa Agung tidak Independen. Hal ini disebabkan presiden diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dominasi tunggal Presiden dalam menentukan jabatan Jaksa Agung amat berbeda dalam proses penentuan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang notabene merupakan lembaga yudisial. Penentuan anggota dari ketiga lembaga negara tersebut tidak hanya didominasi oleh satu lembaga saja. Melainkan melibatkan Presiden dan DPR. Bahkan khusus untuk jabatan hakim agung pada Mahkamah Agung proses penyeleksian jabatannya melibatkan lembaga Komisi Yudisial. Demikian juga halnya dalam menentukan pimpinan lembaga. Ketua MA

---

<sup>9</sup> Marwan Effendy, *Op Cit.* hlm 125.

dipilih langsung oleh para hakim agung demikian juga dengan BPK. Sedangkan ketua KPK ditentukan oleh suara terbanyak dalam proses pemilihan anggota di DPR.

## **B. Penempatan Kedudukan Kejaksaan RI Sebagai Bagian Dari Kekuasaan Penuntutan**

Masalah independensi Kejaksaan dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya di bidang penegakan hukum terutama di bidang penuntutan akhirakhir ini mendapat perhatian yang cukup besar dari masyarakat, namun masalah independensi lembaga ini tidak pernah diperdebatkan secara lugas. Sebelum membahas lebih jauh tentang independensi Kejaksaan, perlu diklarifikasi terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan istilah independensi.

Ditinjau dari segi etimologi istilah "independensi" berasal dari bahasa Inggris "*independent*". Dalam *Oxford Learner Dictionary* pengertian independent adalah : *done or given by somebody/someone who is not involved in a situation and so is able to judge it fairly; not connected with or influenced by something; not connected with each other.*<sup>33</sup> Pengertian *independence* dalam kamus yang sama adalah "*the freedom to organize your own life, make your own decisions* ." <sup>34</sup> Dari pengertian tersebut dapat disarikan bahwa pengertian "independen" adalah : mengerjakan sendiri atau menyerahkan kepada orang lain tanpa melibatkan diri dengan keadaan pihak lain tersebut serta memiliki kemampuan untuk memberikan keputusan secara *fair*, tidak memiliki keterkaitan dengan atau dipengaruhi oleh sesuatu. Adapun pengertian "independensi" adalah : memiliki kebebasan (merdeka) untuk mengatur dan memutuskan sendiri.

Jaqueline Tombs mengemukakan bahwa independensi Jaksa (Kejaksaan) dapat diinterpretasikan dalam berbagai makna, yaitu :

1. *independence from legal rule ;*
2. *independence from the police;*
3. *independence from the courts;*
4. *independence from the criminal justice process;*
5. *independence from the government;*

6. *independence from the public;*<sup>10</sup>

Terhadap pendapat di atas, Harkristuti Harkrisnowo mengemukakan bahwa untuk konteks Indonesia, maka independensi yang dipersoalkan adalah "*independence from the governments*". Kejaksaan tidak independen dari eksekutif, karena merupakan "lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan" sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 (sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI). Kemudian Pasal 6 ayat (1) undang-undang ini menentukan bahwa Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan ditetapkan dengan Keputusan Presiden atas usul Jaksa Agung. Dengan demikian sebagai bagian dari pemerintahan (dalam arti sempit) maka Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan Presiden, demikian bunyi rumusan Pasal 19 ayat (2). Sebagai konsekuensi dari pasal-pasal tersebut tentunya lembaga Kejaksaan, termasuk Jaksa Agung sepenuhnya tunduk pada Presiden.<sup>11</sup>

Ketentuan tersebut di atas berbeda dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 (tentang Ketentuan Pokok Kejaksaan) yang di dalam Pasal 1 ayat (1) nya menyebutkan bahwa "Kejaksaan adalah alat negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai penuntut umum". Dalam pasal yang sama juga ditegaskan bahwa "Jaksa dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat". Klausula ini tidak ditemukan di dalam undang-undang yang lebih baru. Penghapusan kata-kata "harus menghormati hak-hak rakyat" ini dapat diinterpretasikan sangat luas, sehingga implikasinya pun dapat luas pula. Suatu penafsiran yang sempit terhadap pasal tersebut, dengan mengaitkannya dengan pasal-pasal sebelumnya, dapat mengetengahkan persepsi bahwa kepentingan pemerintah harus di dahulukan

---

<sup>10</sup> Harkristuti Harkrisnowo, *Menyoal Independensi Kejaksaan Agung Beberapa Catatan Pemikiran*, Makalah, disampaikan pada Seminar dalam rangka Hari Bhakti Adhyaksa, diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung RI di Jakarta, 20 Juli 2000, hal. 4.

<sup>11</sup> *Ibid* hal 5

daripada kepentingan rakyat. Bahkan penafsiran yang lebih ekstrim lagi dapat menyebabkan lembaga Kejaksaan ini sebagai alat dari pemerintah yang tengah berkuasa.

Dalam konteks pengertian independensi sebagaimana tersebut di atas, "Independensi Kejaksaan" semestinya dikaitkan dengan pengertian "merdeka" nya kekuasaan kehakiman. Pasal 24 Undang Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Indonesia. Pengertian kekuasaan negara yang merdeka menurut dimaksudkan bahwa kekuasaan kehakiman terpisah dari kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan perundang-undangan serta merdeka dari pengaruh kedua kekuasaan itu. Mengacu kepada pengertian tersebut, independensi Kejaksaan juga semestinya diartikan sebagai "kekuasaan penuntutan yang merdeka" dalam arti tidak memiliki keterkaitan atau terpengaruh oleh pihak manapun serta memiliki kemampuan untuk memutuskan tindakannya di bidang penuntutan secara fair dan obyektif.

Hubungan kekuasaan penuntutan dengan kekuasaan kehakiman dapat diuraikan bahwa: dalam suatu proses pemeriksaan perkara pidana di persidangan pengadilan, Penuntut Umum mewakili kepentingan hukum masyarakat, bangsa dan negara mengajukan terdakwa ke persidangan dengan dakwaan telah melakukan perbuatan yang melanggar hukum pidana. Tugas Hakim dalam penanganan perkara tersebut adalah mengadili (memberikan keadilan) berdasarkan alat-alat bukti yang sah (minimal dua alat bukti) dan dengan alat-alat bukti itu Hakim memiliki keyakinan bahwa dakwaan Penuntut Umum itu terbukti secara syah dan meyakinkan atau tidak. Apabila terbukti secara syah dan meyakinkan, maka Hakim akan memutus terdakwa bersalah dan menjatuhkan hukuman kepada terdakwa sesuai dengan kesalahannya. Sebaliknya apabila dakwaan Penuntut Umum

dinyatakan tidak terbukti, maka Hakim akan membebaskan terdakwa. Dengan demikian apabila tidak ada perbuatan menuntut yang dilakukan oleh Penuntut Umum, dengan sendirinya tidak akan ada perbuatan mengadili oleh Hakim di persidangan pengadilan.

Lekat eratnya kedua fungsi itu telah melahirkan suatu istilah bagi kedua profesi, yaitu Hakim sebagai "*zittendemagistraatur*" karena dalam menjalankan profesinya memeriksa dan mengadili perkara sambil duduk, dan Penuntut Umum sebagai "*StandeMagistraatur*" karena dalam menjalankan profesinya melakukan penuntutan dilakukan sambil berdiri, sedangkan sub stansi dari kedua fungsi tersebut adalah sama, yaitu mencari kebenaran materiil dari suatu tindak pidana. Oleh karena itu pada masa Hindia Belanda kedudukan Jaksa Agung selalu dikaitkan dengan Mahkamah Agung (*ProcureurGeneral bij het Hoogerechtshoj*).<sup>12</sup>

Pada kenyataannya Kekuasaan penuntutan yang merdeka hanya dimungkinkan apabila di dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya lembaga Kejaksaan sebagai pemegang kekuasaan penuntutan secara struktural terpisah dari kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif serta merdeka dari ketiga pengaruh kekuasaan itu. Independensi Kejaksaan dalam konteks Negara Hukum Indonesia harus diarahkan menjadi suatu kekuasaan negara yang merdeka, sebagaimana merdekanya kekuasaan kehakiman. Tanpa diimbangi dengan adanya kekuasaan penuntutan yang merdeka, pelaksanaan penegakan hukum di negara hukum Indonesia akan menghadapi tantangan dan hambatan yang berkepanjangan.

Mendudukan lembaga Kejaksaan secara terpisah dari ketiga kekuasaan menurut ajaran *Trias Politika* sebagaimana digagas oleh Montesquieu merupakan suatu gagasan untuk memberikan *power* (kekuatan) kepada lembaga yang diberi kekuasaan untuk melakukan penuntutan dengan diberi kedudukan secara

---

<sup>12</sup> Kejaksaan Agung Republik Indonesia. *Independensi Kejaksaan Dalam Kaitannya Dengan Sistem Negara Hukum*. Op. cit. hal. 134.

proporsional dalam struktur ketatanegaraan guna mengawal tegaknya supremasi hukum dan perlindungan HAM sebagai inti dari negara hukum (*rechtsstaat*) seperti negara Indonesia yang di dalam konstitusinya secara tegas menyebutkan hal itu.

Ketentuan Pasal 1 ayat (3) Amandemen UUD 1945 menegaskan bahwa : "Negara Indonesia adalah Negara hukum". Rumusan ini berasal dari Penjelasan UUD 1945 kemudian dipertegas kedudukannya dengan meletakkannya pada batang tubuh UUD 1945 yang telah diamandemen. Selengkapnya Penjelasan UUD 1945 sebelum diamandemen menyebutkan : "Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar kekuasaan belaka (*machtstaat*).". Postulat ini menunjukkan adanya pengakuan atas adanya dua unsur pokok dalam penyelenggaraan Negara yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, yakni "hukum" dan "kekuasaan" yang harus memiliki posisi seimbang. Oleh karena itu kata "belaka" dalam konteks rumusan di atas adalah untuk menjaga keseimbangan antara "hukum" dan "kekuasaan" atau antara "kekuasaan" dan "hukum" dalam penyelenggaraan Negara.

Posisi "hukum" dan "kekuasaan" merupakan dua sisi mata uang di mana satu sama lain saling menunjang dan saling melengkapi, karena di dalam kenyataannya hukum tidak dapat ditegakkan tanpa adanya kekuasaan. Sebaliknya kekuasaan yang mengabaikan atau diselenggarakan tanpa hukum, akan melahirkan suatu kekuasaan yang totaliter, otokratis dan anarkhis. Oleh karena itu kedua unsur tersebut yakni kekuasaan dan hukum masing-masing harus berjalan secara proporsional dalam mewujudkan Negara Indonesia yang berdasarkan hukum. Namun demikian ternyata di dalam perumusan pasal-pasal UUD 1945 ide dasar untuk terselenggaranya negara Indonesia yang berdasarkan hukum itu tidak dielaborasi dengan memasukkan bab dan pasal tentang bentuk, serta bagaimana negara hukum (*rechtsstaat*) itu diwujudkan. Lembaga, atau institusi-institusi apa saja yang diperlukan untuk mendukung dan menegakan ide negara hukum tersebut.

Ditinjau dari aspek *legalfamilysystem*, sistem hukum di Indonesia termasuk

katagori negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental. Dalam Undang-undang Dasar di negara-negara Eropa Kontinental, pada umumnya kedudukan Jaksa Agung dan Kejaksaan dalam konstelasi ketatanegaraan diatur dalam Undang-undang Dasar yang ditempatkan di bagian ujung tentang Kekuasaan Kehakiman (*judiciary*, atau di Belanda : *rechtelijkemacht*). Perlu dijelaskan pula bahwa dari sepuluh negara di Asean saat ini, hanya Undang-undang Dasar Negara Indonesia yang tidak mencantumkan masalah penegakan hukum, lembaga Kejaksaan dan Jaksa Agung. Hal itu merupakan suatu ironi apabila dikaitkan dengan konsepsi dasar negara yang hendak diwujudkan yaitu negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*).

Hampir semua konstitusi dari berbagai negara tersebut mencantumkan tentang lembaga Kejaksaan dan Jaksa Agung, kecuali Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia. Meskipun pada bab sebelumnya sudah dibahas mengenai tafsir pasal 24 UUD 1945 yang pada hakekatnya bermakna eksistensi kejaksaan sebagai badan yang memiliki fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

Mengacu kepada ide dasar dari negara hukum yaitu tegaknya supremasi hukum dan perlindungan HAM, maka sudah selayaknya sistem penegakan hukum termasuk kelembagaan yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan sistem tersebut diberi kedudukan secara proporsional dalam konstitusi atau Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, agar memiliki kejelasan bagi rakyat kepada siapa atau lembaga mana yang bertanggungjawab di bidang penegakan hukum, jika pelaksanaan penegakan hukum di negara Republik Indonesia mengalami keterpurukan. Dihubungkan dengan "penuntutan", maka kepada lembaga yang diberi kewenangan untuk melakukan penuntutan dalam perkara pidana, dalam rangka melaksanakan wewenang di bidang penuntutan sesuai asas persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*).

Apabila melihat kedudukan dan peran lembaga Kejaksaan dalam sistem penegakan hukum di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU Nomor 16 Tahun

2004 tentang Kejaksaan RI, ditemukan suatu ambivalensi antara kedudukan kelembagaan dengan tugas pokok dan fungsi yang harus dilaksanakan. Ditinjau dari sudut kelembagaan, berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Ketentuan tersebut nampaknya menunjukkan bahwa tugas penegakan hukum melalui penuntutan adalah tugas pemerintah, bukan tugas lembaga yudikatif. Dalam kedudukannya sebagai lembaga pemerintah, maka Jaksa Agung sebagai figur pimpinan tertinggi lembaga Kejaksaan bukan hanya sebagai "*law enforcement officer*". Dalam posisi seperti itu, maka ketika kebijakan penuntutan dilaksanakan, ada tiga kepentingan sekaligus yang harus diperhatikan, dimana kepentingan politik cenderung berada pada tatanan yang paling tinggi, sedangkan kepentingan penegakan hukum (*law enforcement*) sendiri berada pada tingkat paling bawah. Kondisi seperti ini dapat memposisikan lembaga penuntutan (Kejaksaan) sebagai pedang sang penguasa, dan bukan sebagai pedang Dewi Keadilan. Kondisi seperti ini menggambarkan bahwa lembaga Kejaksaan terkesan tidak independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya di bidang penegakan hukum karena berada pada ranah kekuasaan eksekutif.

Dalam Pasal 19 ayat (2) UU Nomor 16 Tahun 2004 ditegaskan bahwa: "Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden". Ketentuan ini menunjukkan bahwa kedudukan Jaksa Agung dalam kontelasi ketatanegaraan di Indonesia merupakan bagian dari eksekutif. Kedudukan seperti itu cenderung tidak akan memiliki independensi dalam menjalankan tugas dan fungsinya, karena Jaksa Agung dan institusinya berada di bawah kontrol kekuasaan eksekutif Jaksa Agung dapat dengan mudah diganti oleh Presiden karena pertimbangan politis atau karena kepentingan pribadi dan kelompok, apabila tindakan Jaksa Agung/Kejaksaan dalam melakukan penuntutan terhadap suatu perkara pidana bertentangan dengan kepentingan Presiden. Dengan demikian ketentuan Pasal 19 ayat (2) ini memberi peluang kepada Presiden untuk mencampuri kewenangan Jaksa Agung dalam

melakukan penuntutan terhadap perkara pidana.

Contoh konkrit dari adanya ambivalensi antara kedudukan kelembagaan dengan tugas pokok dan fungsi Kejaksaan adalah dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Pemberhentian Penuntutan (SKPP) terhadap kasus "Bibit dan Candra" (dua orang pimpinan KPK) yang cukup menyita perhatian publik, dengan sangkaan melakukan pemerasan terhadap Anggoro Widjoyo. Terhadap kasus tersebut Presiden SBY setelah menerima rekomendasi dari "Tim Delapan" sebagai tim independen yang ditugaskan untuk mencari fakta sehubungan dengan kasus tersebut, mengisyaratkan agar proses hukum terhadap kasus tersebut dihentikan. Padahal terhadap perkara tersebut Kejaksaan telah mengeluarkan P.21 yaitu berkas perkara dinyatakan lengkap. Selain itu Jaksa Agung di hadapan Komisi III DPR telah menyatakan bahwa perkara tersebut memiliki bukti kuat untuk dilimpahkan ke pengadilan. Keadaan seperti ini tidak akan terjadi jika secara kelembagaan Kejaksaan dan Jaksa Agung memiliki kedudukan kuat dalam sistem ketatanegaraan RI.<sup>13</sup>

Sementara ditinjau dari sudut tugas dan fungsi lembaga Kejaksaan sesuai Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 disebutkan bahwa dalam rangka pembaruan Kejaksaan, lebih memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun, yakni yang dilaksanakan secara merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Demikian pula dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa kekuasaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara merdeka, yang dalam penjelasannya dikatakan bahwa dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lain.

Dari uraian di atas, ditemukan hal-hal yang bersifat kontradiktif di dalam

---

<sup>13</sup>O.C. Kaligis. *Korupsi Bibit dan Chandra*. (Jakarta. PT. Yarsif Watampone, 2010), hal.

Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004. Dilihat dari kedudukan kelembagaan jelas bahwa lembaga Kejaksaan merupakan bagian dari eksekutif, sementara dilihat dari aspek tugas, fungsi dan wewenangnya melakukan penuntutan, lembaga Kejaksaan adalah melaksanakan kekuasaan yudikatif. Di sinilah letak ambivalensi kedudukan lembaga Kejaksaan dalam penegakan hukum di Indonesia.

Untuk mendudukan lembaga Kejaksaan secara proporsional, *Guidelines on the Role of Prosecutors*<sup>42</sup> telah memberikan arahan bahwa tugas utama Jaksa/Kejaksaan adalah melindungi kepentingan umum (*protect the public interest*) dari tindakan-tindakan pelanggaran hukum yang dapat merusak tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dengan cara melakukan penuntutan terhadap siapapun yang diduga melakukan tindak pidana ke muka pengadilan. Dalam menjalankan tugasnya, Jaksa/Kejaksaan tidak bertindak berat sebelah, bertindak obyektif dan menghindari diskriminasi politik, sosial, agama, ras, budaya, jenis kelamin atau segala diskriminasi lainnya. Dengan kata lain para Jaksa dalam menjalankan tugasnya harus bertindak secara profesional.

Untuk dapat bertindak sesuai arahan *Guidelines on the Role of Prosecutors* sebagaimana tersebut di atas secara professional, perlu didudukan secara proporsional di dalam kelembagaan negara, dengan didukung oleh suatu sistem penegakan hukum yang memiliki legitimasi dari suatu konstitusi atau Undang-undang Dasar, disertai adanya jaminan kemandirian baik secara individual maupun institusional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya di bidang penegakan hukum. Oleh karena itu negara hendaknya menjamin bahwa para aparat penegak hukum, khususnya Jaksa/ Penuntut Umum dapat melaksanakan fungsi profesionalnya tanpa intimidasi, hambatan, teguran, intervensi yang tidak sepatasnya atau tidak dilindungi secara adil dari pertanggungjawaban perdata, pidana atau pertanggungjawaban lainnya.

Oleh karena itu dalam proses penegakan hukum independensi Jaksa/Penuntut Umum dalam menjalankan fungsi profesionalnya juga harus dijamin. Sehingga berbagai kalangan pro dan kontra dikalangan akademisi perlu

dipisahkan antara pertanggungjawaban struktural dan fungsional. Selama ini Jaksa/ Penuntut Umum hams mempertanggungjawabkan kewenangannya secara struktural, sehingga mudah untuk diintervensi ketika sedang menjalankan fungsinya baik pada tahap penyidikan (dalam perkara tindak pidana khusus) maupun pada tahap penuntutan. Meskipun intervensi yang jika terbukti merupakan suatu bentuk *abuse of power* yang dilakukan oleh presiden, sehingga implikasinya presiden dapat dimintai pertanggungjawaban konstitusional karena melanggar konstitusi. pertanggungjawaban Jaksa/Penuntut Umum dalam bentuk pertanggungjawaban fungsional bukan secara struktural<sup>43</sup>. Dengan demikian, diharapkan Jaksa akan benar-benar independen, seperti halnya kebebasan yang dimiliki oleh Hakim.

Memang benar untuk terwujudnya supremasi hukum disyaratkan adanya kekuasaan kehakiman (*judicial power*) yang merdeka, Di Indonesia kekuasaan kehakiman ini dijalankan oleh sebuah Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Namun karena sifat dan hakekat tugas Mahkamah Agung adalah mengadili, maka lembaga hukum tersebut dalam pelaksanaan tugasnya bersifat pasif dalam arti menunggu perkara yang diajukan kepadanya, Apabila tidak ada perkarayang diajukan penuntutan kepadanya, tidak ada kewenangan bagi lembaga tersebut untuk aktif mencaricari perkara. Oleh karena itu kekuasaan kehakiman yang merdeka, perlu diimbangi oleh kekuasaan penuntutan yang merdeka pula, sebagaimana yang berlaku di masa lalu dimana kedudukan Jaksa Agung itu selalu dikaitkan dengan Mahkamah Agung. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam implementasinya kekuasaan kehakiman terwujud dalam perbuatan mengadili, yaitu memeriksa dan memberikan putusan terhadap suatu perkara yang telah dilimpahkan oleh Penuntut Umum atau penggugat dengan permohonan untuk diperiksa dan diputus perkaranya. Perbuatan mengadili tidak akan terjadi apabila tidak ada perbuatan menuntut yang dilakukan oleh Penuntut Umum yaitu melimpahkan perkara ke pengadilan dengan permohonan untuk diperiksa dan diputus oleh Hakim. Atau perbuatan menggugat dalam perkara perdata. Oleh karena itu dalam memeriksa dan

mengadili perkara tindak pidana, Hakim disebut sebagai "*zittendeMagistraatur*", sedangkan Jaksa Penuntut Umum disebut sebagai "*standeMagistraatur*". Berdasarkan pengamatan dari sudut konstelasi ketatanegaraan dan pemerintahan serta perkembangan sistem hukum, khususnya sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), kedudukan lembaga Kejaksaan sebagai "*dominus litis*" perlu segera dipulihkan sesuai hakekat fungsinya, karena itu proporsional jika Jaksa Agung mempertanggung-jawabkan pelaksanaan tugas penegakan hukum pidana, dan melindungi berbagai kepentingan hukum masyarakat, bangsa dan Negara kepada Rakyat sebagai pemegang kedaulatan Negara melalui DPR.<sup>14</sup>

### **C. Konsep ideal Kejaksaan Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.**

Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen menegaskan, bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang. Selanjutnya dalam penjelasan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Dari perumusan diatas terlihat, bahwa UUD 1945 pada awalnya tidak memberikan batasan pengertian apa yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman, Pasal 24 UUD 45 hanya menegaskan badan mana yang disertai tugas/kewenangan untuk melakukan atau melaksanakan kekuasaan kehakiman. Demikian pula penjelasan pasal 24 tidak memberikan batasan pengertian mengenai kekuasaan kehakiman, tetapi hanya menegaskan sifat, kedudukan, eksistensi dari kekuasaan kehakiman, yaitu sebagai kekuasaan yang merdeka dan mandiri.

---

<sup>14</sup> Kejaksaan agung Republik Indonesia. *Independensi Kejaksaan Dalam Kaitannya Dengan Sistem Negara Hukum*. Op. Cit. hal. 143. Lihat Pula pasal 37 ayat 2 UU No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Jadi UUD 45 (asli) pada mulanya tidak memberi batasan pengertian kekuasaan kehakiman. Batasan pengertian kekuasaan kehakiman baru ada setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Pokok Pokok Kekuasaan kehakiman yang saat ini telah mengalami perubahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999, dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004.

Dalam Pasal 1 UU No 14/1970 jo UU No 35/1999 itu ditegaskan bahwa: Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Selanjutnya pada pasal 2 ditegaskan, bahwa: Penyelenggara kekuasaan kehakiman tercantum dalam pasal 1 diserahkan pada badanbadan peradilan dan ditetapkan dengan undang-undang, dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili, serta menyelesaikan setiap perkara yang diselesaikan kepadanya.

Perumusan tersebut kemudian masuk ke dalam perubahan Pasal 24 UUD 1945 amandemen ke-3 (9 November 2001) yang menegaskan sebagai berikut :

- 1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan
- 2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berda dibawahnya dalam lingkup peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkup peradilan militer, lingkup peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi

Memperhatikan redaksi perumusan diatas dapat disimpulkan bahwa UU kekuasaan kehakiman UU No14/1970 Juncto UU No 35/1999 dan UU No4/2004 dan UUD 45 (amandemen) lebih menekankan dan menonjolkan pengertian kekuasaan kehakiman

dalam arti sempit. Hal ini terlihat dari redaksi di atas yang lebih mengedepankan pengertian kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan. Jadi kekuasaan kehakiman diidentikkan dengan kekuasaan peradilan atau kekuasaan mengadili. Dengan demikian UU kekuasaan kehakiman dan UUD 1945 (amandemen) hanya membatasi kekuasaan kehakiman dalam arti sempit, yaitu kekuasaan menegakkan hukum dan keadilan di badan-badan peradilan.

Pembatasan pengertian kekuasaan kehakiman dalam arti sempit menurut Barda Nawawi Arief sepatutnya dikaji ulang karena pada hakekatnya kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara dalam menegakkan hukum.[44] Jadi kekuasaan kehakiman identik dengan kekuasaan untuk menegakkan hukum atau kekuasaan penegakan hukum. Hakikat pengertian yang demikian sebenarnya terungkap juga dalam perumusan Pasal 1 UU No 14/1970 Juncto UU No 35/1999 tentang Kekuasaan Kehakiman yaitu pada kalimat yang terakhir berbunyi : Guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. Hanya sayangnya kalimat itu tidak dirumuskan sebagai hakikat pengertian kekuasaan kehakiman, tetapi sebaliknya di rumuskan sebagai tujuan dari diselenggarakannya peradilan. Menurut Barda Nawawi Arief tujuan itulah yang sebenarnya hakekat dari kekuasaan kehakiman. Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan untuk menegakkan hukum dan keadilan demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia.<sup>15</sup>

Dengan pengertian kekuasaan kehakiman yang luas seperti yang dikemukakan diatas maka kekuasaan kehakiman dapat diartikan bukan hanya kekuasaan mengadili,

---

<sup>15</sup> Barda Nawawi Arief, 2008, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Pengulangan Kejahatan*, Prenada Media Grup, Jakarta, hlm 33

tapi dapat diartikan sebagai kekuasaan menegakkan hukum dalam suatu proses penegakan hukum. Dalam perspektif sistem peradilan pidana terpadu (SPP) kekuasaan kehakiman dibidang hukum pidana mencakup seluruh kewenangan dalam menegakkan hukum pidana, yaitu kekuasaan penyidikan, kekuasaan penuntutan, kekuasaan mengadili dan kekuasaan pelaksanaan putusan/pidana.

Kejaksaan Republik Indonesia merupakan lembaga yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan pidana. Dari penjelasan diatas maka dapat disimpulkan pada hakekatnya kejaksaan merupakan bagian integral kekuasaan kehakiman. Kejaksaan sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya memegang peranan penting dalam penegakan hukum pidana. Kejaksaan memainkan peranan dalam setiap tahapan dalam sistem peradilan pidana.

Sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman maka independensi kejaksaan harus pula terwujud dalam perannya melaksanakan kekuasaan penuntutan pidana. Independensi yudisial harus diperluas tidak hanya pada kekuasaan peradilan. Kekuasaan kehakiman yang independen tidak akan ada artinya apabila hanya ada pada salah satu subsistem yaitu kekuasaan mengadili.

Selain itu berdasarkan beberapa pertemuan terdapat hal yang penting, yakni keberadaan sistem penuntutan dalam menjalankan perannya di suatu negara agar dapat berjalan dengan baik, harus disesuaikan dengan budaya dan sejarah dari masing-masing negara. Kedudukan Kejaksaan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif dipengaruhi oleh faktor politis dan budaya sejarah masa lalu. Dalam lintasan sejarah ketatanegaraan Indonesia keberadaan kejaksaan sebagai bagian dari eksekutif dipengaruhi sejarah penegakan hukum Indonesia yang selalu mendapat intervensi dari penguasa. Sejak zaman sebelum kewenangan jaksa sebagai pejabat penegak hukum disadari memiliki peran yang strategis dalam sistem penegakan hukum pidana. Peran

jaksa selalu diupayakan agar dapat di politisasi untuk kepentingan politik tertentu. Masa lalu Kejaksaan sebagai lembaga eksekutif terbukti membawa sejarah penegakan hukum di Indonesia menjadi penegakan yang penuh dengan kepentingan penguasa. Seperti yang tulis sampaikan dalam bab terdahulu begitu banyak fakta seputar upaya intervensi penguasa dalam penegakan hukum yang dilakukan jaksa.

Dalam perspektif budaya, meletakkan Jaksa Agung sebagai anggota kabinet ataupun pejabat setingkat menteri juga amat mempengaruhi independensi lembaga Kejaksaan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Denny Indrayana, penjajahan yang dialami bangsa Indonesia berabad-abad lamanya menciptakan budaya masyarakat Indonesia yang sangat ewuh-pakewuh terhadap pimpinan. Karakter feodalistik tersebut juga dialami oleh aparat penegak hukum semisal Kepolisian dan Kejaksaan yang secara struktural merupakan pembantu presiden dalam kabinet. Sehingga meletakkan Kejaksaan dan Kepolisian sebagai bagian dari eksekutif menimbulkan kemacetan dalam penegakan hukum di Indonesia.

Kejaksaan harus direposisi dari kedudukannya sebagai lembaga eksekutif. Selain itu, Andi Hamzah juga menyarankan agar undangundang mengenai Kejaksaan yang menempatkan Kejaksaan sebagai alat pemerintah harus diganti dengan undang-undang baru. Kejaksaan harus menjadi bagian Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang independen tidak dicampuri oleh kekuasaan eksekutif. Hal ini berarti Andi Hamzah berpendapat bahwa kejaksaan harus berada dalam lingkup kekuasaan kehakiman bukan dalam kekuasaan pemerintah.<sup>16</sup>

Sedangkan Harkristuti Harkrisnowo mengatakan bahwa kejaksaan harus independen, Harkristuti tidak menyinggung tentang independensi Jaksa Agung. Menurut

---

<sup>16</sup> Andi Hamzah, "Posisi Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", (makalah diajukan pada seminar menyambut hari bakti adiyaksa, Jakarta 20 Juli 2000), hal. 5-6.

pendapatnya Kejaksaan sebagai alat penegak hukum harus dirumuskan kembali dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan undang-undang organiknya demi independensi Kejaksaan.<sup>17</sup>

Menyadari bahwa kekuasaan penuntutan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman maka pengertian kekuasaan kehakiman yang dijabarkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 amandemen menjadi amat perlu untuk ditinjau kembali. Kekuasaan kehakimaan dalam bidang penegakan hukum pidana pada kenyataannya berada pada sebuah sistem penegakan hukum pidana yang terpadu. Keterpaduan tersebut saling memberikan pengaruh dan kontrol satu sama lain terhadap lembaga yang berada dalam sistem penegakan hukum pidana. Maka dari itu perlu untuk meletakkan kekuasaan penyidikan, kekuasaan penuntutan dalam bab Kekuasaan Kehakiman di dalam Undang-Undang dasar 1945 apabila dikemudian hari akan diadakan amandemen kelima.

#### **D. Upaya-Upaya yang mewujudkan independensi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di bidang penegakan hukum di Indonesia.**

Kiprah lembaga Kejaksaan telah dicatat sejarah bahwa di tahun-tahun awal kemerdekaan sampai dengan keluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Kejaksaan sebagai institusi dan Jaksa Agung sebagai figur pimpinan institusi telah mampu melaksanakan misi yang diembannya. Kinerja dan citra Kejaksaan selama periode

---

<sup>17</sup> Harkristuti Harkrisnowo, "Kejaksaan Agung dalam Tatanan Kelembagaan: Beberapa catatan Awal", (makalah disampaikan pada Seminar Hukum dalam Konteks Perubahan ke Dua UUD 1945 yang diselenggarakan oleh MPR dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta 24-26 Maret 2000), hal. 7.

tersebut. ditandai oleh konsistensi dan kelugasan yang berorientasi kepada keadilan, kepastian hukum dan kebenaran berdasarkan hukum.

Faktor pendukung bagi keberhasilan pelaksanaan tugas dan wewenang penegakan hukum secara lugas dan konsisten, antara lain adalah : *Pertama*, dihormati dan tegaknya wibawa hukum baik di kalangan supra struktur politik maupun di kalangan infra struktur politik. Oleh karena itu peran Jaksa sebagai "*dominus litis*" benar-benar mandiri, terlepas dari kekuasaan dan pengaruh pihak manapun. *Kedua*, sesuai dengan kedudukannya sebagai "*dominus litis*". Kejaksaan sepenuhnya memiliki kesempatan untuk merumuskan dan mengendalikan kebijakan kriminal, sehingga langkah penyidikan dan penuntutan terangkai dalam satu kesatuan proses yang searah dan sesuai dengan kebijakan kriminal yang telah ditetapkan. Kesemuanya itu dapat terselenggara, karena upaya represif penegakan hukum berada dalam rentang kendali Kejaksaan.

Dalam perkembangannya, ada beberapa permasalahan yang dapat dipandang sebagai penghambat bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk mewujudkan dirinya sebagai negara hukum (*rechtsstaat*). Hambatan mulai nampak setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, di mana isi Dekrit Presiden tersebut antara lain di samping membubarkan Konstituante juga menetapkan kembali UUD 1945 sebagai Dasar Negara RI. Sebagaimana diketahui bahwa sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 lebih memberikan keleluasaan kepada Presiden selaku pimpinan lembaga eksekutif dalam menjalankan kekuasaannya (*executive heavy*).

Kondisi ketatanegaraan seperti tersebut di atas, sangat jauh dari ukuran suatu Negara hukum, karena kekuasaan berada di satu tangan yaitu Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif. Dengan demikian tidak ada kontrol terhadap jalannya pemerintahan. Akibatnya, bangsa dan Negara Indonesia di bawa ke satu suasana pemerintahan yang totaliter dan bersifat tirani, di mana hak-hak rakyat diabaikan, hak asasi manusia dilanggar serta tidak adanya supremasi hukum, karena hukum diposisikan sebagai alat politik untuk

mendukung kekuasaan.

Sejarah telah mencatat bahwa dengan tumpul atau ditumpulkannya kekuasaan penuntutan oleh kedudukan kelembagaan di bawah kekuasaan eksekutif, telah mendorong terjadinya manipulasi politik atas hukum dengan menggunakan lembaga penuntutan (Kejaksaan) untuk mendukung langgengnya kekuasaan suatu rezim dengan cara menyingkirkan lawan-lawan politik yang berseberangan dengan pemerintah, seperti tampak pada masa rezim Orde Lama dan Orde Baru. Kondisi seperti itu pada dasarnya sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum.

Demikian pula tumpul atau ditumpulkannya kekuasaan penuntutan oleh peraturan perundang-undangan sendiri yang didasari oleh suatu politik hukum yang kurang berpihak kepada eksistensi Kejaksaan di bidang penegakan hukum seperti diterapkannya prinsip spesialisasi, differensiasi dan kompartemenisasi aparat penegak hukum sebagaimana diatur dalam Undang - Undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, telah mencabut kewenangan penyidikan kecuali penyidikan tindak pidana khusus, dan mencabut kewenangan untuk mengkoordinasikan aparat penyidik dari tangan Kejaksaan dan mengalihkannya kepada instansi Kepolisian. Hal ini merupakan pembatasan gerak kekuasaan penuntutan untuk melakukan tindakan hukum kepada para pelaku tindak pidana.

Apabila kekuasaan penuntutan dapat diakomodir dalam struktur ketatanegaraan dan menjadi lembaga negara tersendiri yang mendapat jaminan secara konstitusional di dalam Undang Undang Dasar Republik Indonesia, maka sistem penuntutan di Indonesia berlaku sistem penuntutan tunggal atau (*single public prosecution system*). Karakteristik dari suatu sistem penuntutan tunggal antara lain :

1. Lembaga Kejaksaan merupakan suatu lembaga yang independen, dipimpin oleh Jaksa Agung;
2. Pengangkatan Jaksa Agung tidak bersifat politis sehingga tidak terpengaruh dengan perubahan kabinet. Dalam menjalankan fungsinya sehari-hari Jaksa Agung tidak berada di bawah kontrol politik atau kekuasaan eksekutif. Jaksa Agung Juga

- memiliki kemandirian yang dijamin oleh konstitusi;
3. Kepolisian tidak melakukan fungsi penuntutan, peran Kepolisian dibatasi hanya pada fungsi penyidikan. Namun demikian Kejaksaan mempunyai kewenangan untuk melakukan penyidikan tambahan (*supplementary investigation*) baik dilakukan atas dasar hasil penyidikan Kepolisian maupun atas inisiatif Kejaksaan sendiri;
  4. Kejaksaan memiliki kewenangan diskresi untuk tidak melakukan penuntutan terhadap suatu kasus walaupun terdapat bukti yang kuat;
  5. Kejaksaan juga berwenang menghentikan proses peradilan dalam tingkat manapun sebelum diputus oleh pengadilan.<sup>18</sup>

Dengan independennya lembaga Kejaksaan sebagai pemegang kekuasaan penuntutan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, dengan sendirinya akan diserahi tugas dan tanggungjawab untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan penegakan hukum di Indonesia. Dengan demikian maka keberhasilan ataupun kegagalan penegakan hukum akan menjadi tanggungjawab lembaga Kejaksaan sepenuhnya, dan harus dipertanggungjawabkan kepada segenap lapisan masyarakat di seluruh Indonesia. Dengan kata lain, lembaga ini harus mampu mengawal tegaknya supremasi hukum dan perlindungan HAM dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sehingga cita-cita Negara Hukum Indonesia yang adil dan sejahtera dapat diupayakan perwujudannya.<sup>19</sup>

Menurut Yudi Kristiana bahwa ada beberapa hal faktor penyebab terjadinya penyimpangan dalam penanganan proses penuntutan oleh Lembaga Kejaksaan, antara lain sebagai berikut :

### **1. Aspek Substansi Hukum**

Beberapa Pasal Undang — Undang No. 16 tahun 2004 yang sangat berpengaruh terhadap warna, corak maupun performance kejaksaan sebagaimana yang terepresentasi saat ini adalah:<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> RM. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa Di Beberapa Negara. Peranan dan Kedudukannya*, (Jakarta :Sinar Grafika, 1996), hal. 5.

<sup>19</sup>Kejaksaan Agung Republik Indonesia. *Independensi Kejaksaan Dalam Kaitannya Dengan Sistem Negara Hukum*. Op. Cit. hal. 160.

<sup>20</sup> Ibd Hal 169

**a. Pasal 2 ayat 3 Tentang Doktrin "Kejaksaan Adalah Satu"**

Penyimpangan akan bersembunyi di balik birokrasi model ini, terutama dalam hal penanganan tindak pidana korupsi (TPK). Mengapa? Karena akan menimbulkan banyak kebijaksanaan-kebijaksanaan yang menyimpang dari struktur organisasi, dimana sistem pertanggungjawabannya secara hierarkhis dengan sistem komando.

**b. Pasal 2 ayat 1 Tentang Kejaksaan Sebagai Lembaga Pemerintahan** Intervensi terhadap penanganan proses perkara TPK yang dilakukan dan atau melibatkan pemegang kekuasaan di tingkat pusat maupun daerah jelas sangat mempengaruhi independensi jaksa, bahkan terhadap penanganan perkara TPK ataupun perkara lainnya di tubuh kejaksaan itu sendiri.

**c. Pasal 8 ayat 2 Tentang Pertanggungjawaban Hierarkhis, Pasal 18 ayat 1 Tentang Jaksa Agung Sebagai Penanggungjawab Tertinggi dan Pasal 37 ayat 2 Tentang Pertanggungjawaban Jaksa Agung Kepada Presiden**

Pertanggungjawaban hierarkhis dari struktur bawah ke struktur atas, dimana Jaksa Agung sebagai penanggungjawab tertinggi harus bertanggung)awab kepada Presiden, menjadi salah satu sisi lemah dari undang-undang kejaksaan. Hal ini dapat terjadi karena setiap kebijaksanaan penanganan perkara harus dipertanggungjawabkan ke pada atasan sebagai bentuk fungsi kontrol apakah kebijaksanaan, petunjuk atau perintah atasan telah dilaksanakan atau belum. Pertanggungjawaban model ini menjadikan penyalahgunaan kekuasaan dalam birokrasi yang dilakukan oleh struktur pengendali menjadi tidak terkontrol, sepanjang semua lini saling mengerti.

**d. Pasal 26 ayat 1 Tentang Kedudukan Kajati, Pasal 27 ayat 1 dan 2 tentang Kedudukan Kajari dan Kacabjari Sebagai Pengendali Tertinggi di Wilayah Hukumnya.**

Karena Kajati menjadi pengendali tertinggi di wilayah hukum Kejati yaitu di tingkat propinsi, demikian juga dengan Kajari di Kabupaten dan Kacabjari di sebagian wilayah hukum Kejari. Maka otoritas ini dapat menjadi kesewenang-wenangan birokrasi dalam mengendalikan dan membuat kebijaksanaan dalam penanganan TPK. Birokrasi model ini juga menjadikan kejaksaan sangat rawan terhadap intervensi maupun penyimpangan pribadi pimpinan kejaksaan. Lemahnya UU No. 16 tahun 2004 ini menjadi lebih kental dengan berbagai peraturan internal kejaksaan baik berupa Surat Edaran Jaksa Agung dan Surat Jaksa Agung yang mengatur tentang birokrasi penanganan perkara.

**2. Aspek Kelembagaan Hukum**

Undang-undang No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI dan peraturan internal kejaksaan telah membangun birokrasi kejaksaan dengan karakter yaitu: bercorak birokratis, sentralistik, menganut pertanggungjawaban hierarkhis dan berlaku sistem komando. Karakter birokrasi kejaksaan ini telah menciptakan peluang terjadinya penyimpangan birokrasi dalam penanganan TPK. Karena setiap keputusan penanganan perkara harus didasarkan atas *policy* pimpinan.

Sentralisasi *policy* penanganan perkara telah menciptakan peluang adanya intervensi penanganan perkara baik dari internal birokrasi kejaksaan maupun intervensi dari pimpinan kejaksaan yang lebih tinggi, bahkan juga penyimpangan pada level pengendali langsung. Hal yang sama dengan karakter pertanggungjawaban hierarkhis, yang membawa konsekuensi bahwa semua *policy* harus dipertanggungjawabkan kepada pimpinan. Hal ini menyebabkan semua hal harus dimintakan petunjuk dan persetujuan pimpinan. Sistem komando juga menempatkan aparat pelaksana sebagai pekerja yang harus taat dengan perintah atasannya. Pimpinan kejaksaan bertindak sebagai komandan yang dapat memerintahkan anak-buahnya pada level yang lebih rendah untuk mengikuti apapun yang diperintahkannya.

### **3. Aspek Budaya Hukum**

Hukum dimaknai sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan (*promotes justice*), meskipun keadilan mempunyai banyak arti sehingga sering tidak pasti (*remains undefined*). Hukum juga diartikan sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan (*to promote social welfare*), atau bagi kaum utilitarian sebagai alat untuk menjaga keseimbangan atas konflik kepentingan.<sup>21</sup> Namun demikian yang menjadi persoalan adalah hukum seringkali gagal memenuhi cita-citanya, karena adanya kultur penegakan yang korup sebagaimana yang terjadi di kejaksaan.

Dalam konsepnya Pound tentang *law as a tool of social engineering*, hukum harus mampu menjaga kohesi sosial dan mengatur pembaharuan sosial dengan

---

<sup>21</sup> Ibd Hal 192

menjamin keseimbangan antara kepentingan individu, sosial dan publik. Peran serta masyarakat dalam proses penyelesaian penanganan TPK tidak bisa dilepaskan dari peran masyarakat dalam konteks penyelenggaraan negara, yang menurut Muladi mengandung hak dan kewajiban sebagai berikut:<sup>22</sup>

1. Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi mengenai penyelenggaraan negara.
2. Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara.
3. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab
4. Hak untuk memperoleh perlindungan hukum dalam hal melaksanakan haknya, dan apabila diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan dan di sidang pengadilan sebagai pelapor, saksi atau saksi ahli, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Hak tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundangundangan yang berlaku dan dengan mentaati norma agama dan norma sosial lainnya.

Bertolak dari pendapat Muladi, berarti masyarakat juga memiliki hak untuk mencari dan memperoleh informasi tentang penyelenggaraan negara dalam hal ini penanganan TPK yang dilakukan oleh kejaksaan. Sebenarnya tidak ada alasan yang perlu disembunyikan oleh kejaksaan (dalam tahap penyelidikan) atas dugaan TPK, kecuali alasan teknis yang menyangkut hal-hal yang menyulitkan perolehan alat bukti. Sementara dalam penanganan TPK, biasanya kasus-kasus yang dilaporkan masyarakat adalah kasus-kasus yang sangat terbuka sehingga apabila hasil penyelidikan diumumkan kepada media tidak akan menghambat proses pengumpulan alat bukti.

Berangkat dari realitas penanganan tindak pidana korupsi yang juga merupakan bagian dari refleksi penegakan hukum di Indonesia, menunjukkan ada yang tidak beres dengan hukum itu sendiri, oleh sebab itu perlu dibenahi. Menurut Muladi, reformasi hukum meliputi elemen-elemen konsep sistem hukum, yaitu:<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ibd hal 186

<sup>23</sup> Ibd hal 189

1. Struktur hukum (semacam suatu lembaga, mesin lintas sektoral dari sistem hukum, seperti potret yang membuat suatu gerakan menjadi beku atau diam);
2. Elemen substansi hukum (produk dari mesin yaitu hukum, aturanaturan yang aktual, norma dan pola perilaku dari orang-orang dalam suatu sistem); dan
3. Elemen budaya hukum (perilaku orang terhadap hukum dan sistem hukum, iklim dari pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan.

Terkait dengan penanganan TPK yang dilakukan oleh kejaksaan yang ternyata banyak dijumpai penyimpangan, menimbulkan pertanyaan apakah kejaksaan sebagai sub-sistem peradilan pidana telah berhasil menjalankan fungsinya? Untuk menjawab ini, terdapat 3 (tiga) indeks untuk mengukur keberhasilan SPP sebagaimana dikemukakan oleh Muladi sebagai berikut:

1. Keberhasilan sistem peradilan pidana menciptakan rehabilitasi dan resosialisasi bagi terpidana;
2. Keberhasilan sistem peradilan pidana untuk mencegah terjadinya kejahatan;
3. Keberhasilan sistem peradilan pidana untuk menciptakan kesejahteraan sosial.

Peran kejaksaan dalam penanganan TPK, tidak hanya menjalankan satu sub-sistem saja, tetapi dua fungsi sub-sistem sekaligus, yaitu sebagai penyidik dan penuntut. Oleh sebab itu, bila dilihat dari indeks tersebut terlihat indeks yang relevan adalah indeks ke-2 dan ke-3. Namun demikian dua buah indeks sebagai indikator keberhasilan sistem peradilan tidak berhasil dilaksanakan oleh kejaksaan. Kejaksaan tidak berhasil untuk mencegah terjadinya kejahatan, karena terbukti justru berdamai dengan koruptor dengan menghentikan penyelidikan atas dugaan TPK yang seharusnya ditingkatkan ke tahap penyidikan.

## **Kesimpulan**

1. Bahawa Kedudukan Kejaksaan RI sebagai pelaksana Kekuasaan Penuntutan dan Posisi Jaksa Agung Dalam Sistem Pemerintahan Berdasarkan Pasal 19 ayat (20) jo Pasal 22 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dapat disimpulkan bahwa Jaksa

Agung tidak Independen. Hal ini disebabkan jaksa agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

2. Bahwa penempatan Kedudukan Kejaksaan RI sebagai bagian dari Kekuasaan penuntutan yaitu bahwa Kejaksaan tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pengaturannya hanya tersirat secara implisit dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 dan UUD 1945 sesudah perubahan dalam Pasal 24 ayat (3). Pengertian Kejaksaan dan Jaksa Agung termasuk dalam ruang lingkup "kekuasaan kehakiman." Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa, "Kekuasaan Kehakiman (Rechtelijke Macht) dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman. Dengan demikian Kejaksaan sebagai bagian dari Kekuasaan Eksekutif yang terkait dengan kekuasaan kehakiman dalam penegakan hukum. Berdasarkan Undang-undang Kejaksaan Republik Indonesia, Kedudukan dan peran lembaga Kejaksaan dalam sistem penegakan hukum di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU. Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, kedudukan kelembagaan yaitu Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan (kekuasaan eksekutif) adalah sebagai unsur pemerintah atau pembantu presiden dengan tugas pokok fungsi dan wewenang di bidang penuntutan yang terkait dengan kekuasaan kehakiman dalam penegakan hukum. Dalam proses penegakan hukum, di mana Kejaksaan diharapkan mandiri dan independen serta mempunyai aparatur yang profesional sebagai pelaksana kekuasaan Negara di bidang penegakan hukum secara proporsional. Peranan Kejaksaan dalam penyelenggaraan peradilan pidana ini, termuat dalam (United Nations) Guidelines on the Role of the Prosecutors pada tahun 1990 Pedoman Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Para Jaksa. Kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan adalah merupakan penuntut umum dalam

perkara pidana yang mewakili Negara dan masyarakat, maupun sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara

## DAFTAR PUSTAKA

- Ardilafiza, S.H.M.Hum, *Independensi Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Penuntutan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Dipublikasikan Pada Jurnal Konstitusi Edisi Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Univeristas Bengkulu Volume III Nomor 2 November 2010.
- Azis, Abdul, *Pemantauan Terhadap Kinerja Kejaksaan Terhadap Proses Peradilan Pidana*. Tulisan disampaikan pada Workshop Pemantauan Kejaksaan diselenggarakan oleh MaPPI dan Yayasan TIFA di Jakarta. 28-30 Juni 2004
- Armia, Muhammad Shiddiq, Tgk. 2003. *Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Hukum*, Jakarta : Pradnya Paramita.
- Asshiddiqie, Jimly 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Kompas, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Pusat Study Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Azhary, M. Tahir. 1992. *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta : Bulan Bintang.
- Budiarjo, Miriam. 1982. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia.
- Estiko, Didit Hariadi, dan Suhartono (Ed). 2003. *Mahkamah Konstitusi: Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi : Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, Jakarta : Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI, Agarino Abadi.
- Halim, A. Ridwan. 1985. *Pengantar Tata Hukum Indonesia dalam Tanya Jawab*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Hadari Nawawi, 1983. *Metode Penelitian Sosial*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Huda, Ni'matul. 2003. *Politik Ketatanegaraan Indonesia : Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta : FH UII Press.
- Harkristuti Harkrisnowo. *Membangun Strategi Kinerja Kejaksaan bagi Peningkatan Produktivitas, Profesionalisme, dan Akuntabilitas Publik: Suatu Usulan Pemikiran*. Makalah disampaikan pada Seminar Strategi Peningkatan Kinerja Kejaksaan dalam Rangka Mewujudkan Supermasi HUKUM. Diselenggarakan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Kejaksaan Agung di Jakarta. 22 Agustus 2001.
- Kusnardi, M. dan Bintan R. Saragih. 1994. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*. Jakarta : Gramedia. Lampung Post (Lampung). 10-11 Agustus 2003.
- Logeman, J.H.A. 1975. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif (Judul Asli : Over de Theorie van een Stellig Staats Recht, 1948)*. Diterjemahkan oleh Makkatutu dan J.C. Pengkerego. Jakarta : Ichtar Baru-Van Huove.
- Manan, Bagir. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta : FH UII Press.
- Mertokusumo, Sudikno, dan A. Pitio. 1993. *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum, Kerjasama antara Konsorsium Ilmu Hukum*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, dan The Asia Foundation. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Moh. Mahfud MD. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta.
- Nusantara Abdul Hakim G. 1998. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta : Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Panggabean, Henry P. 2001. *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktik Sehari-hari : Upaya Penanggulangan Tunggakan Perkara dan Pemberdayaan Fungsi Pengawasan Mahkamah Agung*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Saleh, K. Wantjik. 1976. *Kehakiman dan Peradilan*. Jakarta : Sumber Cahaya.
- Sjah, Djalinus, dan Azimar Enong. 1983. Serie 555 : *Kamus Umum Lengkap Internasional Populer*. Jakarta : Simplex Publishing Company.
- Sunny, Ismail. 1985. *Pembagian Kekuasaan : Suatu Penyelidikan Perbandingan dalam Hukum Tata Negara Inggris, Amerika Serikat, Uni Soviet dan Indonesia*. Jakarta : Aksara Baru.

Sri Soemantri. 1997. *Hak Uji Material di Indonesia*, Alumni, Bandung.