

## PEMBARUAN KEJAKSAAN RI: Konsep dan strategi

Frans Hendra Winarta

### Abstract

*The need to see a clean, professional and accountable prosecution office has initially grown due to the bad practices which were consistently shown by this office. While the police has started its reform programme, the attorney general has just developed guidelines by indicating what areas or service that should be reformed as soon as possible and to what direction.*

*The writer outlines in this article his ideas in relation to some plans that the attorney general's office has to take a very active role*

*Conservative alarm over the erosion of authority, the abuses of legal activism, and the breakdown of "law and order" is echoed in a renewed radical attack that stresses the importance and corruption of legal order.*

**(Philippe Nonet and Philip Selznick, Law and Society in Transition: Toward Responsive Law)**

### **Kejaksaan dan cita-cita negara hukum**

Karena negara hukum (*rechtsstaat*) adalah salah satu cita-cita Indonesia merdeka, maka upaya penataan kelembagaan hukum, seperti kehakiman dan kejaksaan, segera dilakukan pada masa-masa awal kemerdekaan. Sebagai negara baru merdeka, situasi pasca kolonial, yang ditandai oleh transisi dalam berbagai bidang kehidupan, menimbulkan banyak pertentangan. Selain pertentangan politik antara berbagai aktor dari partai-partai politik yang berbeda, pertentangan terjadi pula di tubuh lembaga-lembaga hukum dalam upaya penegakan hukum.

Demikianlah dapat disimpulkan dari Daniel S. Lev dalam studinya yang terkenal, yang dituangkan dalam buku "Politik Hukum di Indonesia". Selanjutnya Lev mencatat bahwa salah satu pertentangan yang dimaksud di atas adalah pertentangan antara jaksa dan hakim, yang berkisar pada masalah prestise.

Permasalahan yang harus dipecahkan ketika itu adalah: apakah jaksa harus diberi kedudukan dan gaji yang sama dengan hakim atau tidak?

Ketegangan lainnya adalah antara jaksa dan polisi. Seperti halnya ketegangan antara jaksa dan hakim, ketegangan antara jaksa dan polisi juga berkisar pada masalah prestise (juga masalah status). Dalam hal ini, yang menjadi perselisihan adalah persoalan pembagian kekuasaan antara kepolisian dan kejaksaan sebagai badan penuntut umum.

Ilustrasi tentang terjadinya pertentangan di tubuh lembaga penegak hukum pada masa-masa awal kemerdekaan tersebut di atas, pada intinya dikemukakan untuk menekankan

sentralitas kejaksaan dalam kaitannya dengan penegakan hukum dalam kerangka cita-cita negara hukum.

Dalam hal ini, terlibatnya kejaksaan pada kedua macam pertentangan yang dicatat oleh Lev tadi, menjadi kenyataan yang membuktikan kedudukan sentral (*pivotal position*) kejaksaan dalam suatu upaya penegakan hukum, atau lebih jauh lagi, dalam menentukan corak perubahan hukum dan pencapaian cita-cita negara hukum ke depan.

### **Independensi kejaksaan**

Bahwa dalam suatu upaya penegakan hukum, juga dalam suatu perubahan serta pencapaian cita-cita negara hukum, kedudukan kejaksaan adalah demikian tersebut di atas, tidak perlu dibantah. Di negara manapun di dunia, kejaksaan adalah lembaga yang berwenang melakukan penuntutan, berdiri di antara kepolisian dan kehakiman. Cuma yang menjadi persoalan adalah, untuk siapakah kejaksaan ada dan berperan? Untuk negara hukum ataukah untuk pemerintah?

Pertanyaan di atas bukan pertanyaan yang mudah untuk di jawab. Sebenarnya, esensi dari pertanyaan tersebut adalah gugatan tentang independensi kejaksaan.

Suatu lembaga kejaksaan yang baik adalah lembaga kejaksaan yang mampu menjalankan tugas penuntutannya dengan tidak terpengaruh oleh bias kepentingan ekonomi dan politik apapun. Kejaksaan harus berdiri di atas hukum demi mencapai cita-cita dan atau menjaga citra negara hukum.

### **Alat negara hukum atau alat pemerintah ?**

Berdasarkan UU No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan, khususnya Pasal 1,

Kejaksaan merupakan *alat negara penegak hukum* yang terutama bertugas sebagai *penuntut umum*. Dalam Pasal 8 UU tersebut ditegaskan juga bahwa Jaksa Agung diberi kewenangan untuk mengenyampingkan perkara demi kepentingan umum. Pada saat UU No. 15 tahun 1961 tersebut berlaku, kejaksaan dapat bertindak sendiri untuk mendeponir suatu perkara. Pendeponiran perkara sebenarnya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Di Belanda sendiri, pendeponiran suatu perkara sudah tidak dikenal lagi.

Dalam perkembangan selanjutnya, UU No. 15 Tahun 1961 diganti dengan UU No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Dalam Pasal 2 ayat 1 UU No. 5 Tahun 1991 ditegaskan bahwa Kejaksaan Agung Republik Indonesia adalah *lembaga pemerintah* yang melaksanakan *kekuasaan negara di bidang penuntutan*.

Perubahan definisi kejaksaan sebagai *lembaga pemerintah* mengakibatkan adanya penguasaan kekuasaan kejaksaan oleh pemerintah. Penguasaan tersebut pada akhirnya membuat lembaga hukum ini *tidak bebas lagi*. Dalam mengenyampingkan perkara misalnya, menurut penjelasan pasal 32 huruf C UU No. 5 tahun 1991, diperlukan *petunjuk dari presiden*. Hal ini pada akhirnya mengakibatkan: kejaksaan menjadi tak lebih dari alat seorang presiden.

Dengan dijadikannya kejaksaan sebagai alat pemerintah (alat presiden) berakibat pada hilangnya independensi bagi kejaksaan dalam menjalankan tugasnya. Padahal, sebagaimana ditekankan di atas, independensi mutlak diperlukan oleh kejaksaan dalam rangka menegakkan supremasi hukum demi tercapainya cita-cita negara hukum. Kondisi seperti inilah yang terus berlangsung hingga saat ini dimana

kejaksaan tidak bebas dan berada di bawah kekuasaan pemerintah.

Dengan demikian, kalau dibandingkan antara UU No. 15 Tahun 1961 dengan UU No. 5 Tahun 1991 maka Kejaksaan berada dalam kedudukan yang berbeda. UU No. 15 Tahun 1961 lebih menekankan Kejaksaan sebagai *alat negara penegak hukum* yang dapat bertindak bebas dalam rangka penegakan hukum. Sedangkan UU No. 5 Tahun 1991 lebih menempatkan Kejaksaan sebagai *lembaga pemerintah* yang tentu saja berada di bawah kekuasaan pemerintah.

Kedudukan jaksa seharusnya independen dan memegang peranan sentral (*pivotal position*) dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Tugas jaksa adalah menuntut tersangka berdasarkan kesalahan hukum (*legal guilt*) yang ada pada si tersangka. Jaksa mempunyai kedudukan sentral (*pivotal position*) karena merupakan aparat penegak hukum yang menentukan apakah seorang tersangka perlu ditahan untuk diteruskan dengan penuntutan di muka pengadilan atau dibebaskan saja.

Dengan demikian, yang penting ditegaskan di sini adalah adanya kekeliruan legislasi dalam UU No. 5 tahun 1991 yang menempatkan kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintah, sehingga tak dapat dielakkan adanya kedudukan lembaga Kejaksaan sekarang yang hanya menjadi "corong" dari kepentingan pemerintah.

Berkaitan dengan itu, kekeliruan legislasi ini harus dibenahi, yakni dengan kembali menempatkan Kejaksaan sebagai lembaga negara yang independen di bidang penuntutan. Kejaksaan harus menjadi alat negara hukum, yang berdiri di atas hukum dan bekerja untuk mewujudkan cita-cita negara hukum.

### **Jaksa Agung dipilih oleh DPR**

Jika independensi Kejaksaan sangat diperlukan, maka perlu dipikirkan adanya kemungkinan dipilihnya jaksa agung oleh kalangan DPR. Dapat dipastikan bahwa hal tersebut akan semakin membuat posisi jaksa agung semakin independen dalam menjalankan tugasnya sehari-hari dalam rangka penegakan hukum di Indonesia demi tercapainya cita-cita negara hukum.

Untuk tujuan ini, maka perlu dipikirkan untuk pada masa yang akan datang menjadikan jaksa agung bertanggung jawab kepada DPR, tidak lagi bertanggung jawab kepada presiden.

Jika Kejaksaan sudah independen dan memiliki kebebasan penuh dalam menjalankan tugasnya sehari-hari di bidang penuntutan, maka kemungkinan dipilihnya jaksa independen oleh DPR untuk menangani perkara-perkara tertentu, sebagaimana pernah diusulkan oleh berbagai pihak, sebenarnya tidak diperlukan lagi.

### **Profesionalisme Kejaksaan harus ditingkatkan; kepomongprajaan harus ditanggalkan**

Perkembangan kuantitas maupun kualitas kriminalitas di masyarakat sangat pesat dan semakin canggih modus operandinya. Disamping tindak pidana atau kejahatan yang sudah ada sebelumnya dalam dunia bisnis seperti *white collar crime*, *banking crime*, sekarang dikenal juga adanya berbagai kejahatan lainnya seperti *electronic banking crime*, *top head crime*, *money laundering*, *cyber crime*, *computer crime*, *fraudulent misrepresentation*, *insider trading* dan lain-lain.

Kesemuanya membutuhkan penanganan yang serius dan profesional dalam penegakan hukum. Sebab dalam kenyataannya, saat ini Kejaksaan --dalam menjalankan

tugasnya sehari-hari dalam rangka penegakan hukum-- belum dapat menyesuaikan diri dengan tingkat kualitas dan kuantitas kriminalitas yang terjadi dan berkembang di masyarakat seperti disebutkan di atas.

Lebih jauh lagi, kejaksaan harus meningkatkan profesionalisme dan jangan lagi menonjolkan kepamongpraajannya. Dalam hal ini perlu diubah penampilan fisik (*performance*) aparat-aparat kejaksaan yang menonjolkan sisi kepamongpraajaan di atas, dengan cara menanggalkan seragam (*uniform*) dengan segala macam atributnya yang mencerminkan sisi kepamongpraajaan tersebut, dan menggantinya dengan atribut yang lebih menonjolkan sisi profesionalitas. Dalam hal ini, *performance* aparat kejaksaan di negara-negara maju patut menjadi contoh atau acuan.

#### **Penanganan perkara tidak bisa lagi secara konvensional**

Dalam menghadapi berbagai tindak pidana yang semakin canggih tersebut, penanganan perkara oleh pihak kejaksaan tidak bisa lagi dilakukan secara konvensional. Penggunaan teknik daktiloskopi, teknik balistik, dan teknik-teknik konvensional lainnya tak memadai lagi untuk perkara-perkara semacam itu.

#### **Perlu restrukturisasi lembaga kejaksaan**

Untuk mengantisipasi hal tersebut di atas, tidak dapat tidak, lembaga kejaksaan perlu direstrukturisasi. Dalam kaitan itu dibutuhkan adanya divisi-divisi khusus di dalam lembaga kejaksaan guna mengantisipasi adanya berbagai jenis tindak pidana baru tersebut. Kejaksaan perlu membentuk suatu tim khusus (tim audit) atau jaksa ad-hoc untuk menangani tindak pidana korupsi, *banking crime*, *money laundering*,

*computer crime*, *corporate crime* dan lain-lain.

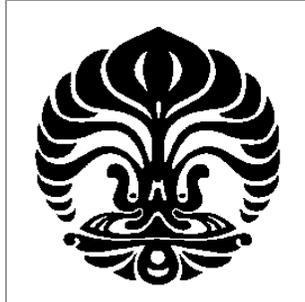
#### **Peningkatan sumber daya manusia di kejaksaan**

Atas dasar adanya kebutuhan yang mendesak untuk semua hal tersebut di atas, maka diperlukan adanya peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM), dalam hal ini termasuk juga mental aparat yang ada di lembaga kejaksaan. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk meningkatkan sumber daya manusia tersebut adalah dengan memberikan kesempatan kepada pegawai atau pejabat di lingkungan kejaksaan untuk studi lanjut S-2 ataupun S-3, baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

#### **Meningkatkan kerja sama dengan lembaga-lembaga lain**

Disamping itu juga dibutuhkan adanya kerja sama dengan instansi pemerintah atau swasta lainnya seperti Bank Indonesia, DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), Bapepam (Badan Pengawas Pasar Modal), Polri (Kepolisian Republik Indonesia) Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Hukum Nasional (KHN) dan lain sebagainya. Juga kerja sama dengan organisasi internasional seperti Interpol dan lain-lain.

Di atas hal tersebut semuanya, perhatian jangka pendek kita saat ini dalam mereformasi kejaksaan, tak lain adalah, sebagaimana kata-kata yang diucapkan oleh Seltznik dan Nonet di atas. Yakni meningkatkan kesadaran akan pentingnya "*legal order*" (tertib hukum dalam suatu negara hukum) dan menghancurkan korupsi yang merasuk dan merusak dalam "*legal order*" tersebut ; khususnya dalam tubuh komunitas kejaksaan .



## **Program Pasca Sarjana Kekhususan Kriminologi Universitas Indonesia**

Menerima mahasiswa baru untuk tahun akademik 2001/2002.

Mengundang para sarjana dari berbagai disiplin ilmu untuk menjadi analis dan perancang kebijakan di bidang pengendalian kejahatan dan peradilan pidana.

Informasi lebih lengkap hubungi Sekretariat Pasca Sarjana  
Kekhususan Kriminologi, Kampus FISIP UI, Depok, 16424.