

## **MENGGUGAT JAKSA SEBAGAI JABATAN FUNGSIONAL**

**Ibnu Sahal**

Kejaksaan Agung Republik Indonesia  
Jalan Sultan Hasanuddin No. 1 Kebayoran Baru, Jakarta Selatan  
i\_sahal@yahoo.com

### ***Abstract***

*The ambiguity of the position of the prosecutor's office in the realm of judicial or executive power makes this research urgent to be carried out. The purpose of this study is to analyze (1) the position of the prosecutor's office as the executor of prosecution power; and (2) to challenge the position of the prosecutor as a functional position based on the ASN Law. The research method used refers to the post positive paradigm with non-doctrinal research types. The results of the study show (1) the position of the Prosecutor's Office as the executor of the prosecution's power as the controller of the case process, which means that only the Prosecutor's Office can determine whether a case can be submitted to the Court or not; and (2) To challenge the position of the prosecutor as a functional position based on the ASN Law means to challenge the provisions of Article 1 paragraph 1 jo. Article 9 letter h of the Prosecutor's Law, so it is necessary to submit a judicial review.*

**Keywords:** *Prosecutor; Functional Position; Position.*

### ***Abstrak***

*Ambiguitas kedudukan lembaga kejaksaan yang berada di ranah kekuasaan yudikatif ataukah eksekutif menjadikan penelitian ini urgen untuk dilakukan. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis (1) kedudukan lembaga kejaksaan sebagai pelaksana kekuasaan penuntutan; dan (2) menggugat kedudukan jaksa sebagai jabatan fungsional berdasarkan UU ASN. Metode penelitian yang digunakan mengacu paradigma post positivism dengan jenis penelitian nondoktrinal. Hasil penelitian menunjukkan (1) Kedudukan lembaga Kejaksaan sebagai pelaksana kekuasaan penuntutan sebagai pengendali proses perkara yang artinya hanya kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak; dan (2) Menggugat kedudukan jaksa sebagai jabatan fungsional berdasarkan UU ASN berarti menggugat ketentuan Pasal 1 ayat 1 jo. Pasal 9 huruf h UU Kejaksaan, sehingga perlu dilakukan pengajuan judicial review.*

**Kata Kunci:** *Jaksa; Jabatan Fungsional; Kedudukan.*

### **A. Pendahuluan**

Sistem peradilan pidana merupakan istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan menggunakan dasar pendekatan sistem. Menurut Remington dan Ohlin sebagaimana dikutip oleh Romly Atmasasmita, pengertian sistem sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara efisien untuk

memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya.<sup>1</sup> Di Indonesia, sistem peradilan pidana juga dibangun melalui proses interaksi yang meliputi penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan dan pelaksanaan putusan. Dengan melihat pada tahapan tersebut maka komponen dalam sistem peradilan pidana meliputi kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Pada beberapa praktek negara hukum, fungsi penegakan hukum tersebut dijalankan oleh fungsi yudikatif.<sup>2</sup>

Tujuan awal pembuatan sistem pidana dilakukan demi terwujudnya rasionalitas penegakan hukum yang efisien, namun saat ini justru terjadi inefisiensi karena masih adanya intervensi oleh fungsi pemerintahan lainnya. Fungsi lembaga kejaksaan misalnya, justru lebih dipandang bukan sebagai pelaksana kekuasaan negara di bidang penuntutan (yudikatif), tetapi sebagai alat perpanjangan tangan eksekutif dalam melakukan tindakan terhadap pelanggaran hukum.<sup>3</sup>

Gambaran seperti itu setidaknya telah menunjukkan betapa kekuasaan yudikatif itu ternyata tidak bisa sepenuhnya bebas dan steril dari pengaruh kekuasaan eksekutif. Kekuasaan eksekutif memegang peranan yang sangat penting bahkan dominan terhadap kekuasaan yudikatif yang seharusnya bersifat merdeka, independen dan bebas dari pihak manapun. Demikian seharusnya kedudukan, fungsi, dan wewenang Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi penegakan hukum (*law enforcement*) sangat memerlukan kemandirian dan independensi.<sup>4</sup> Apalagi dikaitkan dengan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kejaksaan) yang menyatakan bahwa pelaksanaan kekuasaan negara di bidang penuntutan dilaksanakan secara merdeka.

Ambiguitas kedudukan lembaga kejaksaan yang berada di ranah kekuasaan yudikatif ataukah di ranah kekuasaan eksekutif inilah yang sejatinya menimbulkan permasalahan. Dilihat dari sisi kedudukannya sebagai lembaga negara, kejaksaan merupakan suatu lembaga yang berada di wilayah kekuasaan eksekutif. Sementara itu, bila dilihat dari sisi kewenangan kejaksaan dalam melakukan penuntutan berarti kejaksaan menjalankan kekuasaan yudikatif. Jika kedudukan kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan dikaitkan dengan kewenangan kejaksaan dalam

---

<sup>1</sup> Romly Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), 2.  
<sup>2</sup> Nuria Siswi Enggarani, "Independensi Peradilan Dan Negara Hukum", *Jurnal Law and Justice* 3, No. 2 (2018): 85.  
<sup>3</sup> Ismail Ghonu, "Independensi Kejaksaan Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesi", *Jurnal Hukum Justitia* 31, No. 2 (2015): 13.  
<sup>4</sup> Ook Mufrohim dan Ratna Herawati, "Independensi Lembaga Kejaksaan sebagai Legal Structure didalam Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System) di Indonesia", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, No. 3 (2020): 374.

melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka, di sini dapat terjadi kontradiksi dalam pengaturannya (*dual obligation*).<sup>5</sup>

Sesungguhnya ambiguitas Kejaksaan tidak hanya terjadi pada konteks kelembagaannya saja, namun berdasarkan Pasal 9 huruf h UU Kejaksaan disebutkan bahwa syarat seorang Jaksa adalah Pegawai Negeri Sipil. Lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 1 UU Kejaksaan mengatur jaksa adalah pejabat fungsional. Ketentuan yang menyebutkan jaksa adalah PNS dengan status sebagai pejabat fungsional sebetulnya telah mendistorsi kedudukan dari jaksa itu sendiri. Terlebih lagi setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU ASN). Masalah muncul karena melekatnya label ASN pada profesi jaksa sebagai aparat penegak hukum yang semestinya independen dan memiliki aturan tersendiri. Selaku pejabat fungsional ASN, profesi seorang jaksa akan selalu dekat dengan birokrasi dalam pemerintahan.

Ketidak independensian jaksa terlihat dari adanya keresahan masyarakat dalam menyikapi suatu penanganan perkara, sebut saja perkara penistaan agama yang dilakukan Basuki Tjahaja Purnama, yang oleh Pengurus Pusat Pemuda Muhammadiyah, jaksa yang menangani perkara tersebut dilaporkan ke Komisi Kejaksaan karena dinilai tidak independen dalam tuntutan.<sup>6</sup> Independensi jaksa menjadi fundamental dalam kerangka penegakan hukum. Hal tersebut juga tergambar dari adanya Putusan MK Nomor 68/PUU-XV/2017 yang menganulir adanya sanksi pidana bagi jaksa dalam proses penegakan hukum, karena hal tersebut dinilai mengintervensi independensi jaksa.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dikemukakan dalam bentuk pertanyaan (1) Bagaimana kedudukan lembaga kejaksaan sebagai pelaksana kekuasaan penuntutan berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan?; dan (2) Bagaimana menggugat kedudukan jaksa sebagai jabatan fungsional dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?

Teori pembagian kekuasaan dalam negara hukum dimunculkan sebagai bentuk upaya untuk mewujudkan sikap saling mengawasi antara lembaga negara yang satu dengan yang lainnya dalam bingkai prinsip *Check and Balances*, tentunya di sini penting untuk diketengahkan pembahasan tentang independensi lembaga Kejaksaan RI. Hal demikian dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana kedudukan serta peran lembaga Kejaksaan RI dalam menjalankan fungsinya dalam

---

<sup>5</sup> Sri Nur Hari Susanto, "Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum (MMH)* 43, No. 2 (2014): 284.

<sup>6</sup> <https://news.detik.com/berita/d-3484030/dinilai-tak-independen-jaksa-kasus-ahok-diadukan-ke-komjak>. Diakses pada tanggal 18 Februari 2021.

rangka menegakkan hukum (*law enforcement*). Terhadap hal itu, Daniel S. Lev menggambarkan bahwa dinamika politik mempengaruhi tingkat independensi profesi ini, sehingga intervensi politik itu menghambat profesionalisme Jaksa. Hambatan itu berawal dari kedudukan lembaga kejaksaan di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.<sup>7</sup>

Terkait Independensi ini pada dasarnya dibagi menjadi 2 (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.<sup>8</sup> Kejaksaan berada pada posisi yang mandiri secara kelembagaan serta lepas dari kekuasaan manapun. Kemudian, Independensi Fungsional adalah bahwa Jaksa itu bisa bebas dan merdeka dalam menjalankan tugasnya untuk menuntut ataukah tidak menuntut. Keduanya, baik independensi secara kelembagaan maupun independensi secara fungsional merupakan sesuatu hal yang sangat penting. Dikatakan demikian karena, kedudukan kejaksaan dalam tatanan sistem pemerintahan dapat mempengaruhi independensi 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.<sup>9</sup>

Independensi lembaga penegak hukum tersebut akan menghindari terjadinya penyimpangan fungsi lembaga penegak hukum (dan keadilan) sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan oleh rezim tertentu. Melihat hal tersebut, maka peran strategis lembaga penegak hukum dalam sistem ketatanegaraan dan mewujudkan prinsip negara hukum merupakan sesuatu yang krusial, sehingga fungsi pengawasan menjadi seimbang dalam prinsip pendistribusian kekuasaan yang diterapkan dalam suatu negara. Keadaan seperti inilah yang akhirnya menciptakan prinsip *check and balances* antar lembaga negara. Yang berarti bahwa, hubungan antar lembaga-lembaga negara itu terdapat sikap saling mengawasi, saling menguji, sehingga masing-masing lembaga negara itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan.

Pada *state of art* ini dikemukakan beberapa penelitian terdahulu yang menjadi acuan dan perbandingan dalam melakukan penelitian ini. Penelitian *pertama* dari Teguh Subroto dengan judul “Independensi Pengawasan terhadap Aparatur Lembaga Kejaksaan Berdasarkan Undang-

---

<sup>7</sup> Elvi Hasani, “Penegakan Profesionalisme Jaksa melalui Independensi dan Kode Etik: Upaya Pemberdayaan sumber daya manusia di Kejaksaan yang Berintegritas”, *Jurnal Ilmu Hukum* VIII, No. 1 (2016): 34.

<sup>8</sup> Ahmad Andriadi, “Kedudukan Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Telaah Kritis terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia)”, Universitas Hasanuddin Makassar (2012): 44-45

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

Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara”.<sup>10</sup> Hasil penelitian menunjukkan bahwa independensi sistem pengawasan terhadap aparatur lembaga kejaksaan sebelum Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara didasarkan oleh pembagian pengawasan internal sebagai kontrol di dalam organisasi kejaksaan dan eksternal sebagai kontrol di luar organisasi kejaksaan yang dilaksanakan Komisi Kejaksaan. Perbedaan penelitian Teguh Subroto dengan penelitian yang dilakukan, jika penelitian Teguh Subroto meneliti tentang independensi pengawasan terhadap aparatur lembaga kejaksaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sedangkan pada penelitian yang dilakukan meneliti tentang menggugat jaksa sebagai jabatan fungsional. Penelitian *kedua* dari Kadarudin dengan judul “Independensi Kedudukan Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”.<sup>11</sup> Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat dua pandangan mengenai independensi kedudukan Kejaksaan RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pendapat *pertama* mengatakan bahwa Kejaksaan RI berada dalam ranah kekuasaan eksekutif. Pendapat *kedua* berpendapat bahwa Kejaksaan RI berada dalam ranah yudikatif. Perbedaan penelitian Kadarudin dengan penelitian yang dilakukan, jika penelitian Kadarudin meneliti tentang independensi kedudukan kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, sedangkan pada penelitian yang dilakukan meneliti tentang menggugat jaksa sebagai jabatan fungsional. Penelitian *ketiga* dari Abdullah dengan judul “Independensi Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia”.<sup>12</sup> Hasil penelitian menunjukkan sebagai komponen dari sistem peradilan pidana, kejaksaan dituntut untuk selalu menjaga independensinya dari campur tangan pihak manapun termasuk eksekutif. Namun nampaknya kejaksaan akan sulit untuk terbebas dari campur tangan eksekutif karena secara struktural, kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif. Perbedaan penelitian Abdullah dengan penelitian yang dilakukan, jika penelitian Abdullah meneliti tentang independensi kejaksaan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, sedangkan pada penelitian yang dilakukan meneliti tentang menggugat jaksa sebagai jabatan fungsional.

Berdasarkan uraian mengenai perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan seperti diuraikan di atas, maka dapat dinyatakan bahwa penelitian yang akan dilakukan berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya baik substansi maupun metodologinya. *Novelty* atau kebaruan penelitian ini terletak pada kritik yang disebut sebagai “menggugat” atas

---

<sup>10</sup> Teguh Subroto, “Independensi Pengawasan terhadap Aparatur Lembaga Kejaksaan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara”, *Jurnal Hukum UNS V*, No. 2 (2017): 34.

<sup>11</sup> Kadarudin, “Independensi Kedudukan Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Jurnal Et Justitia II*, No. 2 (2017)

<sup>12</sup> Abdullah, “Independensi Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia”, *Justitia Et Pax (Jurnal Hukum) III*, No. 2 (2018)

kedudukan jaksa sebagai jabatan fungsional. Sebagaimana telah dikemukakan di atas, ketiga penelitian sebelumnya hanya mendeskripsikan atau menggambarkan independensi kejaksaan yang dikaji dengan hukum positif saja baik kedudukannya sebagai ASN, kedudukannya dalam sistem peradilan pidana dan kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sedangkan dalam penelitian ini mengkritisi atau menggugat atas kedudukan jaksa sebagai jabatan fungsional.

Adapun tujuan dari penelitian ini untuk menganalisis (1) kedudukan lembaga kejaksaan sebagai pelaksana kekuasaan penuntutan berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan; dan (2) menggugat kedudukan jaksa sebagai jabatan fungsional dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini mengacu paradigma *post positivism* seperti yang dikemukakan oleh Guba dan Lincoln karena *post positivism* lebih mampu mengantarkan pada tingkat pemahaman yang lebih mendalam atas proses-proses sosial yang kompleks.<sup>13</sup> Paradigma *post positivism* bertujuan untuk membangun teori substantif berdasar pada fenomena empiris dalam *natural setting* yang mampu mengungkap dan memahami sesuatu dibalik fenomena sosial yang dalam hal ini menggugat jaksa sebagai jabatan fungsional.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian nondoktrinal yang menempatkan hasil amatan atas realitas-realitas sosial untuk ditempatkan sebagai proposisi umum. Di sini yang dicari lewat proses *searching and researching* bukan dasar-dasar pembenaran berlakunya sesuatu norma, melainkan pola-pola keajegan maupun korelasi antara berbagai gejala yang memanifestasikan hadirnya hukum di alam kenyataan. Istilah nondoktrinal menunjuk pada ajaran hukum yang didasarkan pada premis bahwa hukum merupakan norma yang mengatur kehidupan masyarakat.<sup>14</sup> Selanjutnya hasil penelitian dan pembahasan disimpulkan dengan metode induktif.

---

<sup>13</sup> Egon G. Guba dan Yvonna S. Lincoln. “Kontroversi paradigmatis, kontradiksi, dan arus perpaduan baru”, dalam Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, *The Sage Handbook of Qualitative Research*, (California: Third Edition, Sage Publication, 2010), 198.

<sup>14</sup> FX. Adji Samekto, “Menggugat Relasi Filsafat Positivisme dengan Ajaran Hukum Doktrinal”, *Jurnal Dinamika Hukum* 12, No. 1 (2012) : 75.

### C. Hasil dan Pembahasan

#### 1. Kedudukan Lembaga Kejaksaan sebagai Pelaksana Kekuasaan Penuntutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan

Kejaksaan sebagai pengendali proses perkara atau *Dominus Litis* mempunyai kedudukan sentral dan begitu penting dalam penegakan hukum, karena hanya institusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah sebagaimana menurut hukum acara pidana. Di samping sebagai penyandang *Dominus Litis* (*Procurer die de procesvoering vaststlet*), kejaksaan juga merupakan satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*).<sup>15</sup>

Posisi kejaksaan hanya disepakati sebagai interpretasi langsung dari ketentuan pada Bab XI UUD NRI 1945,<sup>16</sup> mengenai Kekuasaan Kehakiman. Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945. Dari empat kali dilakukannya amandemen terhadap konstitusi, kedudukan kejaksaan sama sekali tidak diakomodir untuk kemudian dimasukkan ke dalam konstitusi, sehingga tak mengherankan pula jika kemudian terdapat kalangan yang menilai bahwa situasi ini memang sengaja diciptakan sebagai upaya pelemahan sistematis terhadap lembaga kejaksaan atau setidaknya sebagai sarana untuk melanggengkan kekuasaan suatu rezim pemerintahan tertentu.<sup>17</sup>

Penempatan kejaksaan sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman itulah yang kemudian memunculkan pemikiran bahwa lembaga kejaksaan berada di ranah yudikatif, karena menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan kekuasaan kehakiman. Namun demikian, tidak jarang pula ada kalangan yang menilai bahwa lembaga kejaksaan berada pada ranah eksekutif. Hal demikian tidak lain karena didasarkan pada pemikiran bahwa jabatan Jaksa Agung sebagai pimpinan tertinggi dari lembaga Kejaksaan mempunyai kedudukan disejajarkan dengan pejabat setingkat menteri negara dan termasuk ke dalam anggota kabinet, yang mana terhadap pelaksanaan tugasnya berada di bawah kekuasaan serta bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>18</sup>

Belum lagi dengan munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 49/PUU-VII/2010 tanggal 22 September 2010 yang mengabulkan permohonan uji materiil yang diajukan oleh Yusril Ihza Mahendra atas kesesuaian Pasal 22 ayat (1) huruf d UU Kejaksaan terhadap UUD NRI 1945.

<sup>15</sup> Rika Marlina, "Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia", *Jurnal Daulat Hukum* 1, No. 1 (2018): 171

<sup>16</sup> Adhyaksa Indra, "Quo Vadis Kejaksaan RI: Eksekutif atau Yudikatif", *Jurnal Adhyaksa Edisi Khusus* II, No.1, (2014): 11.

<sup>17</sup> Priandhika Abadi Noer, "Prespective and Implementative of The Basis of The Single Prosecution System of The Prosecution of The Prosecution Bill", *Jurnal Independent* 9, No. 01 (2021): 18.

<sup>18</sup> Rahmat Robuwan, "Redistribusi Kekuasaan Negara dan Hubungan antar Lembaga Negara di Indonesia", *Jurnal Hukum Progresif* XII, No. 1 (2018): 2056.

Dalam putusannya tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 22 ayat (1) huruf d UU Kejaksaan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “masa jabatan Jaksa Agung itu berakhir dengan berakhirnya masa jabatan Presiden Republik Indonesia dalam satu periode bersama-sama masa jabatan anggota kabinet atau diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Presiden dalam periode yang bersangkutan”. Putusan tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan. Dengan demikian, pimpinannya juga adalah pimpinan dari suatu badan pemerintahan yang ditafsirkan sebagai kekuasaan eksekutif.

Pemikiran demikian jika dilihat dari aspek penegakan hukum (*law enforcement*) mungkin ada benarnya. Karena hanya lembaga Kejaksaan yang satu-satunya memiliki kekuasaan (kewenangan) penuntutan. Artinya bahwa, hanya lembaga kejaksaanlah yang menentukan dapat atau tidaknya suatu perkara diajukan ke muka persidangan. Jika dikaitkan dengan Pasal 7A UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa:

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Tentu pemaknaan terhadap frasa “apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum” ini demikian erat kaitannya dengan tugas dan kewenangan Jaksa Penuntut Umum (JPU) untuk melakukan penuntutan suatu perkara pidana ke pengadilan. Sebagaimana dipahami bahwa dapat atau tidaknya suatu perkara diajukan ke muka persidangan tergantung pada sikap Jaksa Penuntut Umum. Hal demikian itu karena hakim bersikap pasif. Artinya, tanpa adanya pelimpahan perkara yang dimintakan Penuntut Umum untuk diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan, hakim tidak dapat dengan sendirinya menyidangkan suatu perkara.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, keberadaan lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan yudisial seharusnya diletakkan sebagai organ negara utama (*auxiliary organ*). Bahkan lembaga kejaksaan ini sejatinya telah dikenal sebelum Republik ini berdiri dan diproklamkan oleh Soekarno. Bahkan saat Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan UUD Sementara 1950 berlaku, Indonesia menganut sistem pemerintahan Parlementer, hanya terdapat pengaturan mengenai “Jaksa Agung pada Mahkamah Agung” (Pasal 106 UUD Sementara 1950). Pengaturan tersebut pada dasarnya bukan menyinggung posisi kejaksaan dalam ketatanegaraan karena mengatur mengenai “*forum privilegium*”, yakni ketentuan bahwa Jaksa Agung sebagai pejabat

negara yang hanya dapat diadili oleh Mahkamah Agung sebagai pengadilan pertama dan terakhir.<sup>19</sup>

## **2. Menggugat Kedudukan Jaksa sebagai Jabatan Fungsional Dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara**

Setelah terbitnya UU ASN, maka Jaksa disetarakan dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) lainnya. Hal tersebut, nyatanya menimbulkan berbagai polemik tersendiri. Masalah muncul karena melakatnya label ASN pada profesi jaksa sebagai aparat penegak hukum yang semestinya independen dan memiliki aturan tersendiri. Selaku pejabat fungsional ASN, profesi seorang jaksa akan selalu dekat dengan birokrasi dalam pemerintahan. Bahwa sejatinya jaksa, sebagai aparat penegak hukum merupakan ujung tombak tertib hukum Indonesia utamanya dalam hal penuntutan pidana di Negara hukum ini.

Menimbang bahwa jaksa merupakan profesi hukum yang memegang peranan penting penegakan hukum Indonesia. Oleh karenanya, seorang jaksa tidak dapat disamakan begitu saja dengan pejabat ASN lainnya. Kehadiran UU ASN yang mengharuskan jaksa sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara untuk mengikuti aturan tersebut, setelah sebelumnya profesi jaksa tunduk pada peraturan-peraturan yang dibentuk khusus terkait Kejaksaan. Cara kerja UU ASN dinilai tidak cocok dengan profesi jaksa dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Semestinya aturan-aturan yang ada berjalan dengan tetap memperhatikan satu sama lain, saling mengisi kekosongan hukum diantaranya. Bukan justru menimbulkan permasalahan pelik dengan banyaknya ketidaksinkronisan satu sama lain. Pada intinya, peran jaksa dalam menjalankan tugasnya yang memiliki karakteristik tersendiri sehingga diperlukan aturan terpisah dalam UU ASN khusus untuk profesi jaksa.

Marwan Effendy mengatakan dapat dinyatakan bahwa UU Kejaksaan menempatkan Kejaksaan pada kedudukan yang ambigu. Di satu sisi, kejaksaan dituntut untuk menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya secara merdeka, di sisi lain, kejaksaan dipasung karena kedudukan berada di bawah kekuasaan eksekutif.<sup>20</sup> Selain itu, Andi Hamzah juga menyarankan agar undang-undang mengenai Kejaksaan yang menempatkan Kejaksaan sebagai alat pemerintah harus diganti dengan undang-undang baru. Kejaksaan harus menjadi bagian Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang independen tidak dicampuri oleh kekuasaan eksekutif. Hal ini berarti

---

<sup>19</sup> Yusril Ihza Mahendra, *Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung dalam Sistem Presidensial di Bawah UUD 1945* (Jakarta: Kencana Prenanda Media Grup, 2012), 43.

<sup>20</sup> Sri Nur Hari Susanto, *Pergeseran Kekuasaan Lembaga*, 285.

Andi Hamzah berpendapat bahwa Kejaksaan harus berada dalam lingkup kekuasaan kehakiman bukan dalam kekuasaan pemerintah.<sup>21</sup> Sedangkan Harkristuti Harkrisnowo sebagaimana dikutip oleh Marwan Effendy mengatakan bahwa Kejaksaan harus independen, Harkristuti tidak menyinggung tentang independensi Jaksa Agung. Menurut pendapatnya Kejaksaan sebagai alat penegak hukum harus dirumuskan kembali dengan tegas dalam UUD NRI 1945 dan undang-undang organiknya demi independensi Kejaksaan.<sup>22</sup>

Status Jaksa sebagai ASN dengan jenis pejabat fungsional tidak terlepas dari salah satu syarat diangkat sebagai jaksa berdasarkan Pasal 9 huruf h UU Kejaksaan, yakni PNS. Lebih lanjut, dalam Pasal 1 angka 4 UU Kejaksaan disebut bahwa Jaksa Fungsional adalah jabatan yang bersifat keahlian teknis dalam organisasi Kejaksaan. Penyebutan jaksa sebagai pejabat fungsional kemudian dipertegas kembali dalam aturan internal Kejaksaan RI yakni Pasal 1 angka 1 Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-014/A/JA/11/2012 tentang Kode Perilaku Jaksa, yang menyebutkan bahwa Jaksa adalah pejabat fungsional.

Sebagai jabatan fungsional karier Jaksa lebih ditentukan atas adanya target. Dari mulai pemenuhan angka kredit sebagai konsekuensi sebagai jabatan fungsional, selanjutnya sebagai seorang PNS maka Jaksa juga harus memenuhi SKP yang berisikan target kinerja. Padahal berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Kejaksaan mengatur jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Apabila diamati fungsinya dalam kerangka penegakan hukum pidana, maka sudah tentu, mekanisme karier yang ditentukan dengan target kinerja menjadi tidak sesuai dengan prinsip hukum, karena peristiwa hukum tidak bisa ditarget untuk dapat terjadi.

Dengan demikian, kewenangan ataupun keahlian Jaksa sebagai pejabat fungsional, pada dasarnya tidak hanya melakukan penuntutan tetapi juga memiliki kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang, sehingga mekanisme karier Jaksa sebaiknya dibedakan dengan jabatan fungsional ASN pada umumnya yang menitikberatkan pada pemenuhan target, akan tetapi lebih mengutamakan kompetensi dan integritas.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid*, 288.

## **D. Simpulan dan Saran**

### **1. Simpulan**

Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Kedudukan lembaga kejaksaan sebagai pelaksana kekuasaan penuntutan berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan menyebutkan kejaksaan sebagai pengendali proses perkara atau *Dominus Litis* mempunyai kedudukan sentral dan begitu penting dalam penegakan hukum, karena hanya institusi kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah sebagaimana menurut hukum acara pidana. Di samping sebagai penyandang *Dominus Litis* (*Procurer die de procesvoering vaststlet*), kejaksaan juga merupakan satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*). Namun demikian, kedudukan Lembaga Kejaksaan RI dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tidak diatur secara jelas dan tegas di dalam konstitusi, sehingga menimbulkan ambivalensi antara berada di bawah kekuasaan yudikatif ataupun eksekutif.
- b. Menggugat kedudukan jaksa sebagai PNS sebagai pejabat fungsional dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara didasarkan adanya ketentuan Pasal 1 angka 1 Jo. Pasal 9 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Dengan mengingat tugas dan fungsi Jaksa di bidang penegakan hukum, intelijen penegakan hukum dan sebagai pengacara negara, maka status kepegawaian jaksa tidak dapat dipersamakan dengan jabatan fungsional PNS lainnya. Hal tersebut untuk menjamin independensi lembaga Kejaksaan RI dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya di bidang penuntutan. Adapun karakteristik pengelolaan manajemen SDM jaksa lebih diarahkan pada upaya penciptaan jaksa yang berkompeten dan berintegritas, sehingga pendekatannya bukan target penanganan perkara.

### **2. Saran**

Adapun saran yang dikemukakan sebagai berikut:

- a. Sebagai lembaga negara yang bersifat sebagai organ utama negara (*main state organ*), disarankan agar lembaga Kejaksaan RI harus diatur secara jelas dan tegas di dalam konstitusi negara Indonesia. Kepastian konstitusional ini diharapkan akan menjadi jembatan sekaligus pedoman bagi Kejaksaan untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya di bidang

- penuntutan secara mandiri dan independen bebas dari pengaruh pihak manapun, serta memiliki dasar hukum yang bersifat konstitusional.
- b. Jika harus dipertahankan jabatan jaksa sebagai jabatan fungsional disarankan untuk diatur secara tegas jaminan independensi lembaga Kejaksaan dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya di bidang penuntutan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah. "Independensi Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia". *Justitia Et Pax (Jurnal Hukum)* III, No. 2 (2018)
- Andriadi, Ahmad. "Kedudukan Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Telaah Kritis terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia)". Universitas Hasanuddin Makassar (2012)
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Atmasasmita, Romly. *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln. *The Sage Handbook of Qualitative Research*. California: Third Edition, Sage Publication, 2010.
- Enggarani, Nuria Siswi, "Independensi Peradilan Dan Negara Hukum", *Jurnal Law and Justice* 3, No. 2 (2018)
- Ghonu, Ismail, "Independensi Kejaksaan Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesi", *Jurnal Hukum Justitia* 31, No. 2 (2015)
- Hasani, Elvi. "Penegakan Profesionalisme Jaksa melalui Independensi dan Kode Etik: Upaya Pemberdayaan sumber daya manusia di Kejaksaan yang Berintegritas". *Jurnal Ilmu Hukum* VIII, No. 1 (2016)
- Indra, Adhyaksa. "Quo Vadis Kejaksaan RI: Eksekutif atau Yudikatif". *Jurnal Adhyaksa Edisi Khusus* II, No.1 (2014)
- Kadarudin. "Independensi Kedudukan Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Jurnal Et Justitia* II, No. 2 (2017)
- Mahendra, Yusril Ihza. *Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung dalam Sistem Presidensial di Bawah UUD 1945*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2012
- Marlina, Rika, "Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia", *Jurnal Daulat Hukum* 1, No. 1 (2018)
- Mufrohimi, Ook dan Ratna Herawati, "Independensi Lembaga Kejaksaan sebagai Legal Structure didalam Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System) di Indonesia", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, No. 3 (2020)

- Noer, Priandhika Abadi, “Prespective and Implementative of The Basis of The Single Prosecution System of The Prosecution of The Prosecution Bill”, *Jurnal Independent* 9, No. 01 (2021)
- Robuwan, Rahmat, “Redistribusi Kekuasaan Negara dan Hubungan antar Lembaga Negara di Indonesia”, *Jurnal Hukum Progresif* XII, No. 1 (2018)
- Samekto, FX. Adji. “Menggugat Relasi Filsafat Positivisme dengan Ajaran Hukum Doktrinal”. *Jurnal Dinamika Hukum* 12, No. 1 (2012)
- Subroto, Teguh. “Independensi Pengawasan terhadap Aparatur Lembaga Kejaksaan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara”. *Jurnal Hukum UNS* V, No. 2 (2017)
- Susanto, Sri Nur Hari, “Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum (MMH)* 43, No. 2 (2014).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.