

JAMINAN KONSTITUSIONAL TERHADAP KEMANDIRIAN KEJAKSAAN DALAM MELAKSANAKAN KEWENANGAN PENUNTUTAN¹

Henry Yoseph Kindangen

Program Doktor Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Jl. Imam Bardjo, S.H., No. 1, Pleburan, Semarang

henrydinasigi@yahoo.co.id

Abstract

The independence of the Prosecution Service in prosecution duties as regulated in Law Number 16 Year 2004 has not sufficiently guaranteed the independence of the Prosecutor's Office against government interference. This is partly due to the unclear position of the Prosecution Service in the 1945 Constitution, although it has been discussed in the Third Amendment but no agreement has been reached, and in result it only implicitly state in Article 24 paragraph (3). This paper discusses the urgency of regulating and formulating the position of the Prosecution Service in the 1945 Constitution to support the establishment of a rule of law, considering that more than 120 countries have regulated the Prosecution Service in their constitution. As an integral part of the independency, it is also necessary to regulate the position of the Attorney General as Highest Public Prosecutor and certainty regarding the tenure of the Attorney General.

Keywords: *Attorney General's Office; Prosecution; Constitution.*

Abstrak

Kemandirian Kejaksaan dalam melaksanakan tugas penuntutan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 belum cukup memberikan jaminan independensi Kejaksaan terhadap campur tangan Pemerintah. Hal ini antara lain disebabkan ketidakjelasan posisi Kejaksaan dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang walaupun pernah dibahas dalam perubahan Ketiga UUD 1945, namun tidak mendapatkan kesepakatan, sehingga akhirnya hanya disebutkan secara implisit dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. Tulisan ini membahas tentang urgensi pengaturan serta rumusan tentang Kejaksaan dalam konstitusi untuk menopang tegaknya negara hukum, mengingat lebih dari 120 negara telah mengatur kedudukan Kejaksaan dalam konstitusinya. Sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari jaminan kemandirian Kejaksaan, perlu pula diatur mengenai kedudukan Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi dan kepastian mengenai masa jabatan Jaksa Agung.

Kata Kunci: Kejaksaan; Penuntutan; Konstitusi.

¹ Penelitian mandiri yang dilakukan penulis pada tahun 2020.

A. Pendahuluan

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Diaturinya ketentuan mengenai negara hukum dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 tersebut merupakan penegasan dari konsep negara hukum yang sebelumnya hanya diatur dalam penjelasan UUD 1945 yaitu bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)(Lopa, 1987)

Konsep utama yang hendak ditawarkan dalam prinsip negara hukum pada dasarnya dapat kembali diperas menjadi dua unsur utama yang satu sama lain tidak dapat dipisahkan yaitu di satu sisi pembatasan kewenangan negara dan di lain perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (Maringka, 2015). Kedua hal tersebut pada akhirnya bertumpu pada hadirnya sebuah peradilan yang bebas serta tidak memihak dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman. keberadaan peradilan yang bebas dan tidak memihak mutlak dibutuhkan untuk membatasi kewenangan negara dan sebaliknya menjamin hak-hak asasi warga negara yang dilindungi oleh hukum. Hal tersebut sejalan dengan apa yang diatur oleh *The 1985 U. N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary*. Di dalam Principle 1 diatur sebagai berikut: “*The independence of the judiciary shall be guaranteed by the State and enshrined in the Constitution or the law of the country.*”(Sigar, 2017)

Untuk mewujudkan sebuah peradilan yang bebas yang merupakan tonggak dari negara hukum tersebut, maka tentulah tidak dapat hanya bersandar pada lembaga pengadilan dalam arti sempit semata. Hal ini mengingat sistem peradilan pidana sebagai sebuah kesatuan saling mempengaruhi satu sama lain yang proses bekerjanya dapat diperumpamakan sebagai roda-roda (seperti dalam arloji) yang harus bekerja sama (Reksodiputro, 2007). Dengan demikian, keterkaitan di antara sub sistem satu dengan yang lainnya sebagaimana halnya sebuah

“bejana berhubungan” dimana setiap masalah dalam salah satu sub sistem (misalnya, pengadilan) akan menimbulkan dampak pada sub sistem yang lain-lainnya (Reksodiputro, 2007). Oleh karena itu, upaya mewujudkan konsep peradilan yang bebas harus pula didukung dengan integritas sub sistem-sub sistem lainnya, yang salah satunya adalah Kejaksaan.

Sejalan dengan semangat reformasi, maka sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman, telah dilakukan unifikasi badan peradilan yang secara administrasi, pembinaan maupun pelaksanaan fungsi berada di bawah Mahkamah Agung. Demikian pula dengan lembaga kepolisian, yang melalui instruksi Presiden No.2 tahun 1999 telah dipisahkan dari ABRI, dan kemudian mencapai kemandirian penuh dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang disahkan pada tanggal 8 Januari 2002.

Kondisi tersebut di atas menjadi berbeda manakala berbicara tentang kelembagaan Kejaksaan. Kedudukan Kejaksaan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif dimana Jaksa Agung dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada Presiden, justru terus dipertahankan meskipun Undang-Undang Kejaksaan Tahun 1961 telah dua kali diganti yaitu dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 dan terakhir, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Posisi Kejaksaan yang secara kelembagaan berada di bawah kekuasaan eksekutif namun melaksanakan tugas dan fungsi yang merupakan bagian dari kekuasaan yudikatif jelas menimbulkan sebuah problematika sendiri dalam menempatkan posisi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dan khususnya dalam dunia penegakan hukum di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan menyatakan bahwa Kejaksaan dalam melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dilakukan

secara merdeka, bahkan penjelasan umum Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa semangat untuk memantapkan kemandirian Kejaksaan merupakan salah satu latar belakang utama disusunnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia). Namun demikian dalam perkembangannya jaminan kemerdekaan yang diberikan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tidak diikuti dengan pengaturan yang tegas dalam penjabaran ketentuan-ketentuan terkait dalam Undang-Undang tersebut yang justru dianggap perlu untuk menjamin kemandirian kewenangan penuntutan yang dilaksanakan oleh Kejaksaan

Ketimpangan perhatian terhadap lembaga Kejaksaan juga dapat ditunjukkan dari belum jelasnya kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, mengingat sampai dengan dilakukannya Amandemen ke-4 UUD NRI 1945, ternyata belum terdapat kejelasan mengenai peran, posisi dan kedudukan yang jelas, tersurat dan tersendiri bagi Kejaksaan R.I., baik dalam suatu bab maupun di dalam pasal-pasal konstitusi. Hal ini tentunya berbeda dengan Kepolisian dan Pengadilan yang telah memperoleh pengaturan secara khusus dalam Undang-Undang Dasar. Dalam konteks tersebut, Kejaksaan R.I. yang seharusnya merupakan organ negara utama (*main state's organ*) seolah-olah kurang penting dibandingkan lembaga-lembaga penunjang (*auxiliary state organs*) yang sesungguhnya lebih berfungsi sebatas sebagai pelengkap organ utama negara, namun justru mendapat perhatian dan diatur secara jelas dalam UUD NRI 1945.

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan di atas, permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan meliputi: *Pertama*, apakah urgensi jaminan konstitusional terhadap kemandirian Kejaksaan dalam rangka mewujudkan prinsip negara hukum di Indonesia? *Kedua*, bagaimanakah rumusan pengaturan tentang kedudukan Kejaksaan dalam wacana Amandemen ke-V UUD NRI 1945?

Penelitian tentang kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebelumnya telah banyak dibahas oleh sejumlah penulis antara lain Ahmad Andriadi dalam penelitiannya berjudul *Kedudukan Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Sofan Pahlevi dalam penelitiannya berjudul *Analisis Yuridis Kedudukan Dan Kewenangan Jaksa Agung Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* dan Dr. Jan S. Maringka dalam tulisannya berjudul *Penguatan Kejaksaan secara Kelembagaan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*.

Ahmad Andriadi dalam penelitiannya berjudul *Kedudukan Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* membahas mengenai dualisme kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintah (eksekutif) yang menyelenggarakan kewenangan penuntutan (bagian dari kekuasaan kehakiman) yang berdampak pada belum tegasnya jaminan kemandirian Kejaksaan dalam melaksanakan kewenangannya di bidang penuntutan. Sofan Pahlevi dalam penelitiannya berjudul *Analisis Yuridis Kedudukan Dan Kewenangan Jaksa Agung Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* menitikberatkan pembahasannya tentang kemandirian Kejaksaan dari aspek belum jelasnya ketentuan tentang pemberhentian Jaksa Agung dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Sementara itu Dr. Jan S. Maringka dalam tulisannya berjudul *Penguatan Kejaksaan secara Kelembagaan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* mengulas perbandingan antara ketentuan di berbagai negara yang mengatur tentang Kejaksaan dalam konstitusinya.

Tulisan ini bermaksud melengkapi penelitian-penelitian terdahulu dengan menghadirkan pembahasan mengenai risalah pembahasan perubahan UUD 1945 yang dilakukan selama empat tahap perubahan sejak 1999 sampai dengan 2002 yang diketahui pernah membahas konsep pengaturan Kejaksaan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 di tahun 2001 serta dari

aspek implementasi Pedoman PBB tentang Peran Jaksa (*United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors*) yang diadopsi oleh *Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* di Havana-Kuba pada tanggal 27 Agustus sampai dengan 7 September 1990. Dari kedua bahan tersebut Penulis menawarkan konsep penguatan kemandirian Kejaksaan dalam melaksanakan kewenangan penuntutan dari aspek adanya jaminan konstitusional setidaknya terhadap dua pilar penting yaitu 1) Kedudukan Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi dan 2) Jaminan kepastian masa jabatan Jaksa Agung.

B. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif. Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis. Data dalam penulisan ini adalah data sekunder, yaitu bahan pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku perpustakaan, peraturan perundangundangan, karya ilmiah, artikel-artikel, serta dokumen yang berkaitan dengan materi penelitian. Metode pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan dan wawancara. Metode analisa data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Ruang Lingkup Kewenangan Penuntutan oleh Kejaksaan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 memberikan pengertian sangat sempit terhadap penuntutan sebagai tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan (Pasal 1 angka 7 KUHAP). Hal tersebut tidak terlepas dari perubahan mendasar yang

diatur dalam KUHAP terkait dengan tugas Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan dari hukum acara pidana yang berlaku sebelumnya di Indonesia. Dengan memperkenalkan sebuah istilah baru yaitu diferensiasi fungsional, KUHAP yang saat itu dianggap sebagai karya agung bangsa Indonesia telah memisahkan proses peradilan pidana ke dalam tiga kompartemen yang masing-masing berdiri sendiri yaitu Penyidikan-Penuntutan-Pemeriksaan Pengadilan dengan pejabatnya yang berkedudukan sederajat yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan.

Pemisahan secara fungsional ketiga tahapan dalam sistem peradilan pidana yang seharusnya saling berhubungan tersebut menyebabkan seolah-olah posisi Kejaksaan hanya sebagai perantara untuk membawa berkas perkara hasil penyidikan ke pengadilan dengan melengkapinya dengan dakwaan. Dalam kondisi demikian, tidak jarang terdapat pemahaman yang keliru bahwa tugas Kejaksaan hanya sebatas “tukang pos” dalam hubungan antara Kepolisian dan Pengadilan.

Pemahaman tersebut di atas tentu saja tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan tentang kompleksnya tugas penuntutan yang diemban oleh Kejaksaan. Tugas Jaksa selaku Penuntut Umum dalam melakukan penuntutan sudah dimulai sejak pihak Kepolisian memulai penyidikan. Berdasarkan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) yang disampaikan oleh Penyidik, Jaksa telah aktif mengikuti jalannya penyidikan antara lain menerbitkan perpanjangan penahanan, meneliti berkas perkara dan memberikan petunjuk kepada penyidik dalam melakukan penyidikan tambahan. Demikian pula setelah berkas perkara dilimpahkan oleh Kejaksaan ke Pengadilan maka Jaksa selaku Penuntut Umum bertanggung jawab atas beban pembuktian untuk membuktikan perbuatan yang didakwakan terhadap terdakwa dalam surat dakwaan yang berlaku sebagai batasan pemeriksaan di muka pengadilan. Penuntut Umum menyampaikan surat tuntutan pidana yang menjadi bahan pertimbangan bagi

Majelis Hakim dalam menjatuhkan putusannya dalam perkara tersebut.

Tugas seorang Penuntut Umum pun tidak berakhir dengan adanya putusan Pengadilan terhadap perkara tersebut, hal ini mengingat terdapat kemungkinan baik Penuntut Umum maupun pihak terdakwa mengajukan upaya hukum terhadap putusan tersebut baik di tingkat banding maupun tingkat kasasi. Setelah putusan pengadilan memiliki kekuatan hukum tetap, Jaksa bertanggung jawab untuk melaksanakan putusan pengadilan tersebut.

Gambaran tentang ruang lingkup penuntutan sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan bahwa tugas penuntutan yang dilaksanakan oleh Penuntut Umum pada prinsipnya meliputi sejak awal sampai dengan akhir tahapan penanganan perkara pidana. Dalam kedudukannya tersebut, maka kemandirian Kejaksaan dalam melaksanakan kewenangan penuntutan memiliki peranan penting dalam menjamin terwujudnya proses peradilan yang adil (*due process of law*) dalam proses peradilan pidana. Oleh karenanya itu maka kiranya tidaklah berlebihan apabila menurut Andi Hamzah, putusan hakim di dalam perkara pidana dibatasi pula oleh apa yang didakwakan Jaksa Penuntut Umum, sama dengan dalam perkara perdata dibatasi oleh apa yang digugat. Hakim tidak boleh memutus di luar yang didakwakan Jaksa. Dalam konteks tersebut maka kebebasan atau kemerdekaan hakim untuk memutus perkara pidana tergantung pula pada bebas atau merdeka tidaknya penuntut umum.

Menurut Herbert L. Packer, dalam konsep *due process of law*, setiap tahapan dalam sistem peradilan berfungsi sebagai alat kontrol untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan yang dibuat tahapan sebelumnya. Fungsi kontrol tersebut menjadi sangat penting mengingat tindakan-tindakan yang sewenang-wenang dan menyalahi prosedur yang mungkin dilakukan di tahap sebelumnya pada akhirnya akan berpengaruh pada ditolaknya alat-alat bukti yang mereka peroleh tersebut di muka persidangan (Packer, 1968).

Apabila konsep *due process of law* tersebut dihubungkan dengan konsep *integrated criminal justice system* yang dikemukakan oleh Mardjono Reksodiputro, maka satu dengan lainnya jelas memiliki kemiripan. Menurut Mardjono Reksodiputro, Proses peradilan pidana, merupakan suatu rangkaian kesatuan (*continuum*) yang menggambarkan peristiwa-peristiwa yang maju secara teratur: mulai dari penyidikan, penangkapan, penahanan, penuntutan, diperiksa oleh pengadilan, diputus oleh hakim, dipidana dan akhirnya kembali ke masyarakat. Penanganan dilakukan oleh empat komponen (kepolisian-kejaksaan-pengadilan dan lembaga pemasyarakatan), yang masing-masing berkepentingan bahwa komponen-komponen lainnya bekerja efektif (sebagaimana layaknya bekeja sub sistem-sub sistem dalam suatu sistem yang besar)(Reksodiputro, 2007).

Selanjutnya, menurut Mardjono, cara kerja masing-masing komponen dalam sistem peradilan pidana dapatlah diperumpamakan sebagai roda-roda (seperti dalam arloji) yang harus bekerja sama: masing-masing harus cermat dan kuat dalam menjaga keseimbangan kerja satu dengan lainnya. Mardjono memandang keterkaitan di antara sub sistem satu dengan yang lainnya sebagaimana halnya sebuah “bejana berhubungan”. Setiap masalah dalam salah satu sub sistem (misalnya, pengadilan) akan menimbulkan dampak pada sub sistem yang lain-lainnya. Reaksi yang timbul sebagai akibat hal ini akan menimbulkan dampak kembali pada sub sistem awal dan demikian selanjutnya terus menerus. Pada akhirnya tidak akan jelas mana yang merupakan sebab (awal) dan mana yang akibat (reaksi) (Reksodiputro, 2007).

2. Urgensi Jaminan Konstitusional terhadap Kemandirian Kejaksaan

Menurut Jerg Gutmann dan Stefan Voigt, kemandirian Kejaksaan merupakan salah satu syarat penting bagi terwujudnya supremasi hukum, yaitu bahwa setiap orang terlepas dari posisinya di masyarakat, harus

diperlakukan sama dihadapan hukum. Namun demikian, apabila Kejaksaan tidak memiliki kemandirian dari campur tangan Pemerintah, maka supremasi individual akan mengatasi supremasi hukum. Hal ini karena Pemerintah dapat mempengaruhi siapa yang dapat dan siapa yang tidak dapat diajukan ke Pengadilan (Gutmann, 2019). [Click or tap here to enter text..](#)

Menarik untuk dicatat, menurut Voigt and Wulf, pihak-pihak yang ingin untuk meraih tujuan politik tertentu dengan menggunakan kekuasaan kehakiman, cenderung untuk memberikan tekanan kepada Jaksa (dan dengan demikian memcampuri independensinya) daripada hakim, mengingat mempengaruhi hakim dianggap akan lebih menimbulkan reaksi dari banyak pihak (Voigt, 2017). Di lain sisi, penelitian yang dilakukan oleh Anne van Aaken dan kawan-kawan mengungkapkan hubungan antara kemandirian penuntutan dengan korupsi di sektor publik. Kejahatan yang dilakukan oleh pejabat publik cenderung lebih banyak diusut apabila Jaksa memiliki kemandirian dari campur tangan pemerintah. Sebaliknya ketidakmampuan Jaksa dalam menuntut perkara-perkara korupsi, membuka peluang semakin besar terjadinya berbagai penyimpangan oleh pejabat public (van Aaken, n.d.).

Pada dasarnya independensi dapat dibagi menjadi 2 (dua) aspek yaitu; (1) independensi secara institusional (kelembagaan); dan (2) independensi secara fungsional. Independensi secara kelembagaan artinya bahwa kejaksaan berada pada posisi yang independen secara kelembagaan, kejaksaan berada pada tempat yang mandiri secara kelembagaan dan lepas dari kekuasaan pihak lain, sedangkan independensi secara fungsional merupakan bahwa Jaksa bebas dan merdeka dalam menjalankan tugasnya untuk menuntut atau tidak melakukan penuntutan (Mufrohim, 2020).

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan telah secara tegas memberikan jaminan bagi Kejaksaan untuk melaksanakan kekuasaan negara di bidang

penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang secara merdeka. Penjelasan umum Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa semangat untuk memantapkan kemandirian Kejaksaan merupakan salah satu latar belakang utama disusunnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Namun demikian, dalam perkembangannya jaminan kemerdekaan yang diberikan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tidak diikuti dengan pengaturan yang tegas dalam penjabaran ketentuan-ketentuan terkait dalam Undang-Undang tersebut yang justru dianggap perlu untuk menjamin kemandirian kewenangan penuntutan yang dilaksanakan oleh Kejaksaan, yaitu sebagai berikut:

a. Tidak jelasnya kriteria penunjukkan Jaksa Agung

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 hanya mengatur mengenai larangan bagi Jaksa Agung untuk merangkap profesi-profesi tertentu seperti advokat, kurator, pengurus BUMN, BUMD ataupun Badan Usaha Swasta, Notaris, arbitrer serta jabatan lain yang ditentukan dalam Undang-Undang.

b. Tidak jelasnya masa jabatan Jaksa Agung

Dengan tidak mengatur masa jabatan Jaksa Agung dalam Undang-Undang, maka dengan mudahnya seorang Jaksa Agung dapat diganti apabila tindakannya dianggap bertentangan dengan kebijakan Pemerintah yang berkuasa. Ketidakpastian hukum terhadap masa jabatan Jaksa Agung juga tergambar dari kenyataan bahwa dari 5 kabinet pemerintahan pasca reformasi, Indonesia telah memiliki 12 Jaksa Agung.

Di sisi lain, dengan jaminan yang hanya diatur pada dataran Undang-Undang, maka kemandirian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tidak mampu menjangkau Undang-Undang lain

yang pada gilirannya mempengaruhi kemandirian Kejaksaan, yaitu antara lain:

- a. Tidak diaturnya kedudukan Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi berpotensi memunculkan dualisme kewenangan penuntutan yang bertentangan dengan prinsip *Een en Onedelbaar* (satu dan tidak terpisahkan) dan *Single Prosecution System* sebagai ciri khas Kejaksaan di seluruh dunia.

Hal ini terlihat dari dualisme penuntutan tindak pidana korupsi di Indonesia sebagai implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang memberikan kewenangan kepada Pimpinan KPK untuk bertindak selaku Penuntut Umum tanpa kewajiban berkoordinasi dengan Jaksa Agung. Perbedaan sistem penuntutan yang berlaku di KPK dan Kejaksaan antara lain tidak dikenalnya mekanisme penghentian penuntutan dan keberadaan pengadilan tipikor yang khusus mengadili perkara-perkara yang penuntutannya dilakukan oleh KPK (Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi) menimbulkan seolah-olah terdapat perbedaan dalam kebijakan penuntutan oleh Kejaksaan dan KPK dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi.

- b. Potensi hilangnya ciri khas Profesi Jaksa sebagai penegak hukum dengan menempatkannya secara tidak berbeda dengan profesi aparatur pemerintah lainnya, sehingga bertentangan dengan *United Nations Guidelines on the Status and the Roles of Prosecutors* (Pedoman PBB tentang Kedudukan dan Peranan Para Jaksa) atau lebih dikenal dengan Havana Guidelines (Pedoman Havana) yang disahkan pada Kongres PBB ke-8 tentang Pencegahan Kejahatan dan Perlakuan terhadap Pelaku Kejahatan (*United Nations Congress on the*

Prevention of Crime and the Treatment of Offenders) di Havana-Kuba pada tahun 1990.

- c. Intervensi fungsi penuntutan dalam penegakan hukum antara lain dibuktikan dengan ketentuan pidana yang mengancam Jaksa Penuntut Umum dalam melaksanakan tugasnya yang diatur dalam Undang-Undang.

Pengaturan tentang kedudukan Kejaksaan dalam amandemen I-IV UUD NRI 1945 bukan tidak pernah dibahas. Berdasarkan risalah pembahasan perubahan UUD 1945 yang dilakukan selama empat tahap perubahan sejak 1999 sampai dengan 2002, diketahui bahwa ketentuan tentang kekuasaan kehakiman, yaitu Pasal 24 Ayat (1) dan (2), Pasal 24A, dan Pasal 24C UUD 1945 diputuskan pada Perubahan Ketiga tahun 2001. Bab IX yang semula berjudul "Kekuasaan Kehakiman" yang kemudian direncanakan diubah menjadi "Kekuasaan Kehakiman dan Penegakan Hukum" pada akhirnya dalam Perubahan Keempat tahun 2002 tidak mengalami perubahan tetap pada judul "Kekuasaan Kehakiman". Adapun badan-badan lain seperti Kepolisian dan Kejaksaan yang tadinya dirancang masuk ke dalam Bab IX dengan judul "Kekuasaan Kehakiman dan Penegakan Hukum" tidak mendapatkan kesepakatan, sehingga pembentukan badan-badan dimaksud cukup mengacu pada Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

Apabila kita menyimak perdebatan yang terjadi seputar usulan pengaturan tentang Kejaksaan dalam Amandemen III UUD 1945, maka dapat disimpulkan beberapa hal yang menyebabkan pada akhirnya tidak terdapat titik temu di antara Anggota MPR-RI saat ini mengenai kedudukan Kejaksaan dalam konstitusi, yaitu sebagai berikut:

- a. Perdebatan awal terjadi terkait pertanyaan apakah Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yudikatif. Mengingat kedudukan Kejaksaan sebagai aparatur pemerintah yang merupakan kekuasaan eksekutif maka sebagian Anggota tidak setuju apabila Kejaksaan ikut dimasukkan

sebagai bagian dari Kekuasaan Kehakiman.

- b. Berdasarkan argumentasi tersebut di atas, terdapat usulan agar diatur ketentuan terpisah mengenai kekuasaan Kehakiman dan Penegakan Hukum. Terhadap usul inipun terdapat diskusi yang panjang mengenai siapa sajakah yang termasuk dalam kelompok penegakan hukum tersebut, termasuk dalam hal ini perdebatan mengenai apakah Advokat dan Kementerian Hukum dan HAM serta Notaris yang dapat dikelompokkan sebagai praktisi hukum yang fungsinya perlu juga diatur dalam UUD.

Sebagai dampak dari perdebatan yang panjang mengenai kedua substansi di atas, maka pada akhirnya diputuskan bahwa pembahasan tentang Kejaksaan dalam UUD ditunda, sampai dengan akhirnya sama sekali tidak tercantum satupun ketentuan dalam UUD 1945 hasil amandemen ke satu sampai dengan keempat, walaupun di lain sisi, Kepolisian yang juga diperdebatkan kedudukannya dalam lingkup kekuasaan kehakiman, justru mendapat pengakuan sebagai lembaga yang fungsinya menegakkan hukum, yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat 4 UUD NRI 1945. Dengan masuknya Kepolisian dalam UUD 1945 hasil amandemen, maka Kejaksaan merupakan satu-satunya sub sistem peradilan pidana yang tidak diatur dalam konstitusi, sementara Kepolisian dan Pengadilan telah memperoleh pengaturan yang tegas dalam UUD NRI 1945.

Sebagaimana diuraikan di atas, maka menurut Penulis perdebatan mengenai apakah Kejaksaan dapat disamakan dengan praktisi hukum lainnya seperti Advokat, Kementerian Hukum dan HAM serta Notaris dalam pengaturan di UUD NRI 1945 tidaklah tepat. Sebagaimana dikemukakan oleh Herbert L. Packer, kemandirian Kejaksaan memiliki fungsi strategis sebagai mekanisme kontrol bagi sistem peradilan pidana yang terlembaga dalam tahapan tidak terputus sejak dari penyidikan sampai dengan pelaksanaan putusan pengadilan yang

berkekuatan hukum tetap. Dalam kondisi tersebut, maka kemandirian Kejaksaan bersifat sangat menentukan untuk menyaring bahwa perkara-perkara yang sampai ke Pengadilan bukan saja sekedar memenuhi unsur tindak pidana melainkan juga penanganannya telah dilakukan melalui proses hukum yang adil demi menjamin tetap terlindungi hak-hak azasi dari terdakwa.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri Kejaksaan Agung pada akhir 2014, setidaknya 120 (seratus dua puluh) konstitusi dari berbagai negara, termasuk wilayah-wilayah otonom, secara tegas mengatur mengenai kedudukan Kejaksaan atau jabatan Jaksa Agung dalam konstitusi mereka. Bahkan di kawasan ASEAN sendiri dapat dikatakan bahwa hampir semua negara anggota telah mengatur Kejaksaan dalam konstitusinya yaitu Laos, Malaysia, Kamboja, Brunai Darussalam, Myanmar, Singapura, Vietnam, Filipina dan Timor Timur.

Patut diakui bahwa pengaturan mengenai jabatan Jaksa Agung maupun kedudukan Kejaksaan atau badan penuntutan di berbagai negara tersebut cukup beragam. Di satu sisi, terdapat negara-negara yang memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Kejaksaan, bukan saja di bidang penuntutan, melainkan dalam memimpin penyidikan, memimpin pemberantasan korupsi, maupun melakukan pengawasan terhadap kepatuhan hukum aparatur pemerintah serta kewenangan-kewenangan lainnya. Namun demikian, di lain sisi, terdapat pula negara yang memposisikan Kejaksaan sebagai bagian tidak terpisahkan dari pengadilan namun menikmati jaminan kemandirian penuh sebagaimana diberikan kepada pengadilan dan para hakim (seperti independensi, sistem renumerasi, karir dan pemberhentian).

Sementara itu, mengenai kedudukan dan fungsi Jaksa Agung pun ditemukan pengaturan yang cukup bervariasi. Di satu sisi, terdapat negara-negara yang melekatkan

fungsi penuntutan dan lembaga Kejaksaan di bawah pimpinan Jaksa Agung (baik secara langsung sebagai fungsi Jaksa Agung maupun dalam kapasitas Jaksa Agung sebagai Pemimpin Kementerian Publik / *ministry of public*), sementara di lain sisi, terdapat pula negara-negara yang memposisikan Jaksa Agung sebagai penasihat pemerintah dalam masalah-masalah hukum dan menempatkan lembaga Kejaksaan dalam organisasi yang terpisah di bawah Jaksa Agung (*Procuratore General*) maupun Direktur penuntutan (*Director of Public Posecution*).

Namun demikian, dengan nama apapun penyebutan Jaksa Agung di negara-negara tersebut (*Attorney General, Procurator General, Advocate General*), dengan bagaimanapun cara penunjukan dan pengangkatannya (dipilih oleh Presiden, diusulkan oleh Presiden dengan Persetujuan Parlemen, atau diusulkan oleh sebuah Dewan atau Komite baik lintas bidang maupun dalam lingkungan karir) atau seluas apapun fungsi dan kedudukan Kejaksaan dalam sistem mereka (merupakan satu kesatuan hirarkis, badan otonom atau bahkan berbentuk dewan / majelis), terdapat satu kesamaan yang pasti bahwa pengaturan akan kejelasan kedudukan Kejaksaan serta fungsi Jaksa Agung dipandang penting untuk dikuatkan dalam konstitusi guna menjamin pelaksanaan fungsi penuntutan yang mandiri, independen dan professional sebagai bagian tidak terpisahkan dari upaya mewujudkan penegakan hukum yang efektif (Surachman, 2015).

3. Rumusan pengaturan tentang kedudukan Kejaksaan dalam wacana Amandemen ke-V UUD NRI 1945

Pada tahun 2003 sebenarnya Komisi Konstitusi yang dibentuk Keputusan MPR No. 4/MPR/2003 telah menyerahkan kepada Badan Bekerja MPR RI dua dokumen yang berisi Kajian Komprehensif Tentang Perubahan UUD NRI Tahun 1945 termasuk Persandingan Hasil Perubahan dan Usul Komisi Konstitusi. (Komisi Konstitusi 2004) Dalam dokumen tersebut Komisi Konstitusi

mengemukakan pertimbangan untuk mencantumkan institusi Kejaksaan dalam UUD. Komisi Konstitusi mengusulkan dua hal yang utama: pertama, kemandirian fungsi kejaksaan; kedua, prosedur pengangkatan Jaksa Agung oleh Presiden setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat, yang diharapkan dapat mewujudkan *cheks and balances* dan bersifat transparan serta menempatkan Jaksa Agung pada posisi yang kokoh di hadapan Presiden/Pemerintah dalam menguatkan kemandiriannya.

Sebagai hasil keputusan rapat pleno tersebut, Komisi Konstitusi mengusulkan pengaturan tentang Kejaksaan dalam amandemen V UUD NRI 1945, sebagai berikut:

Pasal 24 D

- (1) Kejaksaan merupakan lembaga penegak hukum yang melakukan penuntutan, bertindak sebagai pengacara negara, dan dalam perkara tertentu dapat melakukan penyidikan menurut undang-undang.
- (2) Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Susunan, kedudukan, dan kewenangan kejaksaan diatur dengan undang-undang.

Menurut hemat penulis, tonggak penting dalam upaya memberikan jaminan kemandirian Kejaksaan tidak dapat dilepaskan dari dua hal mendasar yaitu 1) Kedudukan Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi dan 2) Jaminan kepastian masa jabatan Jaksa Agung.

Kedudukan Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi diperlukan dalam rangka mewujudkan kesatuan langkah dan kebijakan penuntutan perkara pidana dibawah Jaksa Agung, Hal ini sesuai dengan prinsip bahwa Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan (*een en ondelbaar*) sehingga menutup peluang adanya kemungkinan dualisme kebijakan penuntutan yang pada gilirannya

menimbulkan potensi intervensi dengan cara membentuk lembaga penuntutan tandingan apabila kebijakan yang diambil oleh Kejaksaan dirasakan tidak menguntungkan pihak-pihak tertentu.

Di lain sisi, kepastian terhadap masa jabatan Jaksa Agung sangat diperlukan dalam rangka memberikan jaminan bagi Jaksa Agung selaku pemimpin tertinggi pelaksanaan tugas Kejaksaan untuk dapat mengambil berbagai kebijakan penegakan hukum secara bebas dan tidak memihak, tanpa harus dibayang-bayangi potensi pergantian atau pemberhentian sewaktu-waktu apabila kebijakan yang diambilnya tersebut bertentangan atau mengganti kepentingan dari Pemerintah yang berkuasa.

Selanjutnya sebagai implementasi dari Pedoman PBB tentang Peran Jaksa (*United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors*) yang diadopsi oleh *Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* di Havana-Kuba pada tanggal 27 Agustus sampai dengan 7 September 1990, maka perlu dicantumkan dengan tegas jaminan kemandirian sekaligus batasan dari Kemandirian Kejaksaan tersebut sebagai berikut: a) Jaksa dalam melaksanakan kewenangan penuntutannya bebas dari intimidasi, gangguan, pelecehan dan intervensi dari pihak manapun. (butir 4); b) Jaksa melaksanakan kewenangan penuntutan dengan menjunjung tinggi kebenaran, keadilan dan hak-hak asasi manusia dalam rangka mewujudkan proses hukum yang adil dan kelancaran fungsi sistem peradilan pidana. (butir 11).

D. Simpulan dan Saran

Urgensi pengaturan tentang Kejaksaan secara ekspilist dalam UUD NRI 1945 diperlukan dalam rangka penguatan jaminan kemandirian Kejaksaan dalam melaksanakan tugas penuntutan, sebagai bagian tidak terpisahkan dari jaminan kemandirian kekuasaan kehakiman menopang tegaknya bangunan negara hukum di Indonesia.

Adapun pengaturan Kejaksaan dalam amandemen UUD 1945 dapat dirumuskan

sebagai berikut: 1) Kekuasaan negara di bidang penuntutan dilaksanakan di bawah pimpinan Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum tertinggi; 2) Jaksa Agung dipilih dan diangkat oleh Presiden dengan masa jabatan 4 (empat) tahun; 3) Jaksa dalam melaksanakan kewenangan penuntutannya bebas dari intimidasi, gangguan, pelecehan dan intervensi dari pihak manapun; 4) Jaksa melaksanakan kewenangan penuntutan dengan menjunjung tinggi kebenaran, keadilan dan hak-hak asasi manusia dalam rangka mewujudkan proses hukum yang adil dan kelancaran fungsi sistem peradilan pidana.

Sebagai saran atas hasil penelitian ini, melalui pengaturan secara tegas terkait kedudukan Kejaksaan dalam UUD NRI 1945, akan mampu mendorong dan meningkatkan kinerja Kejaksaan di masa datang sekaligus diharapkan akan lebih menjamin konsistensi pelaksanaan penegakan hukum. Menyadur pernyataan PBB dalam buku "*The Status and Role of Prosecutors*" (A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide), yang diterbitkan pada tahun 2014, prinsip Negara hukum tidak dapat ditegakkan, demikian pula perlindungan hak asasi manusia tidak dapat diterapkan, tanpa lembaga Kejaksaan yang efektif serta melaksanakan fungsi peradilan secara mandiri, berintegritas dan tidak memihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Gutmann, J. and S. V. (2019). The Independence of Prosecutors and Government Accountability. *Supreme Court Economic Review*, 27.
- Lopa, B. (1987). *Permasalahan Pembinaan Dan Penegakan Hukum Di Indonesia*. Bulan Bintang.
- Maringka, J. (2015). Menggugat Kemandirian Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia. *Media Indonesia*.
- Mufrohim, O. ; R. H. (2020). Independensi

- Lembaga Kejaksaan Sebagai Legal Structure Didalam Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System) Di Indonesia. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 2(3), 373–386.
- Packer, H. L. (1968). *The Limits of the Criminal Sanction*. Stanford University Press.
- Reksodiputro, M. (2007). *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana (Kumpulan Karangan, Buku Ketiga)* (1st ed.). Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian hukum Universitas Indonesia.
- Sigar, K. S. (2017). Kemandirian Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Kajian UU No. 16 Tahun 2004). *Lex et Societatis*, 5(5).
- Surachman, R. ; J. M. (2015). *Eksistensi Kejaksaan Dalam Konstitusi Di Berbagai Negara*.
- van Aaken, A. ; L. P. F. and S. V. (n.d.). Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation across Seventy-Eight Countries. *American Law and Economics Review*, 12(1), 204–244.
- Voigt, S. ; A. J. W. (2017). What Makes Prosecutors Independent? Analysing The Institutional Determinants Of Prosecutorial Independence. *Journal of Institutional Economics*, 15(1), 99–120.