

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2004 TENTANG
KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA

TAHUN 2020

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kehadirat Allah SWT atas berkah, rahamat dan hidayah-Nya, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sudah dapat diselesaikan.

Perubahan terhadap Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia ini disebabkan karena adanya tuntutan perkembangan kebutuhan masyarakat dan kemajuan teknologi serta perkembangan hukum baik nasional maupun internasional. Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dalam rangka memberikan penjelasan secara teoritis dan empiris mengenai perubahan undang-undang serta untuk menggambarkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang melatarbelakangi perlunya disusun RUU Perubahan tersebut. Naskah Akademik ini disusun agar menjadi naskah yang komprehensif sebagai dasar/rujukan argumentasi dalam pembahasan RUU Perubahan di tahap-tahap selanjutnya.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia ini disusun oleh tim yang beranggotakan para pemangku kepentingan dari lembaga terkait dan akademisi yaitu:

Ketua :
Sekretaris :
Anggota :

Penyusunan materi ini juga telah melibatkan partisipasi publik melalui berbagai kegiatan *Focus Group Discussion* dan diskusi dengan pihak-pihak yang dianggap memiliki kompetensi.

Dalam penyusunan Naskah Akademik ini, kami menyadari masih jauh dari kesempurnaan, oleh karenanya kami mengharapkan kritik dan saran yang membangun bagi perbaikannya. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penyusunan Naskah Akademik ini.

Jakarta, Mei 2020

Ketua Tim

(.....)

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	1
DAFTAR ISI	2
DAFTAR TABEL	6
BAB I PENDAHULUAN	7
A. Latar Belakang	7
B. Identifikasi Masalah	10
C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik	10
D. Metode Penelitian	11
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	13
A. Kajian Teori	13
1. Sejarah Kejaksaan	13
2. Kedudukan Kejaksaan dalam Konstitusi	19
3. Kewenangan Kejaksaan dan Jaksa Agung	25
4. Kejaksaan Dalam Perbandingan dengan Negara Lain	28
5. Jaksa dalam <i>Guidelines on The Role of Prosecutor 1990 dan International Association of Prosecutors Standards of Professional Responsibility and Statement of The Essential Duties and Rights of Prosecutors</i>	43
6. Mediasi Penal	45
B. Kajian terhadap Asas Penyusunan Norma	51
1. <i>Asas Dominus Litis</i>	51
2. <i>Asas Single Prosecution System</i>	57
3. Asas Oportunitas	60
4. Asas Independensi Penuntutan	64
5. Asas Perlindungan Jaksa	65

C.	Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Hambatannya	75
1.	Bidang Tindak Pidana Umum	75
2.	Bidang Tindak Pidana Khusus	76
3.	Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara	78
4.	Bidang Ketertiban dan Ketentraman Umum	82
5.	Permasalahan yang Timbul	84
a.	Undang-Undang Kejaksaan Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi	85
b.	Pengangkatan Jaksa Agung	87
c.	Usia Jaksa dan Jaksa Agung	87
d.	Pergeseran Paradigma Pidana	88
e.	Jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara	89
f.	Perlindungan Jaksa	103
g.	Kesehatan Yustisial Kejaksaan	105
h.	Perkara Koneksitas	107

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN

	PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	108
A.	Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman	108
B.	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana	109
C.	Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia	110
D.	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	110
E.	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan	111
F.	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer	111

G.	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara	112
H.	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas	114
I.	Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Kewajiban Utang	116
J.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan	119
K.	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Pencabutan " <i>Regeling op de Staat van Oorlog en Beleg</i> " dan Penetapan Keadaan Bahaya	121
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	123
A.	Landasan Filosofis	123
B.	Landasan Sosiologis	124
C.	Landasan Yuridis	124
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	126
A.	Sasaran yang akan Diwujudkan	126
B.	Jangkauan atau Arah Pengaturan	126
C.	Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang	127
1.	Ketentuan Umum	127
2.	Materi yang akan Diatur	128
a.	Jaksa	128
b.	Penuntut Umum dan Proses Penuntutan	129
c.	Kedudukan Kejaksaan	130
d.	Perlindungan Jaksa	130
e.	Perekrutan Jaksa	131
f.	Lembaga Pendidikan Khusus.....	131

g.	Kesehatan Yustisial Kejaksaan	131
h.	Rangkap Jabatan	132
i.	Pemberhentian Jaksa	132
j.	Jaksa Agung	133
k.	Wakil Jaksa Agung, Jaksa Agung Muda, dan Jabatan Penugasan	136
l.	Tugas dan Wewenang Kejaksaan	137
BAB VI	PENUTUP	143
A.	Simpulan	143
B.	Saran	143
DAFTAR PUSTAKA		145

DAFTAR TABEL

Tabel I	Jabatan Jaksa Agung pada Beberapa Negara	29
Tabel II	Negara yang Menganut Asas Oportunitas	38
Tabel III	Jumlah Perkara Tahap Pra Penuntutan	76
Tabel IV	Perkara Tahap Penuntutan	76
Tabel V	Rekapitulasi Penyelidikan, Penyidikan, Penuntutan, dan Eksekusi Pidana Badan	77
Tabel VI	Penyelamatan dan Pengembalian Kerugian Keuangan Negara	77
Tabel VII	Penanganan TPE dan Tindak Pidana Khusus Lainnya	78
Tabel VIII	Capaian Kinerja Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara	79
Tabel IX	Capaian Kinerja Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara di Kejati dan Kejari se-Indonesia	79
Tabel X	Data Penyelamatan, Pemulihan Keuangan Negara, dan Pembayaran Uang Pengganti di Kejaksaan Agung	80
Tabel XI	Data Penyelamatan, Pemulihan Keuangan Negara, dan Pembayaran Uang Pengganti Kejati-Kejari se-Indonesia	81
Tabel XII	Kegiatan Jaksa Menyapa	82
Tabel XIII	Kegiatan Jaksa Masuk Sekolah	83
Tabel XIV	Program Luhkum dan Penkum	84
Tabel XV	Program Tabur 3.11	84
Tabel XVI	Jumlah Jaksa yang Diperbantukan/Dipekerjakan pada Kementerian/ Lembaga/Pemerintah Provinsi/Kabupaten/ Kota	93
Tabel XVII	Regulasi Manajemen Kepegawaian di Kementerian/ Lembaga.....	100
Tabel XVIII	Regulasi Manajemen Kepegawaian di Kejaksaan	101

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan masyarakat telah mempengaruhi pergeseran paradigma penegakan hukum yang mana paradigma keadilan retributif (pembalasan) telah bergeser menjadi keadilan restoratif. Hal ini tergambar dengan munculnya peraturan perundang-undangan yang mengedepankan paradigma tersebut seperti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang yang terakhir diubah melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 yang mana Kejaksaan diberikan peran untuk menggunakan dan mengedepankan Keadilan Restoratif. Rasa keadilan masyarakat saat ini menghendaki penanganan kasus-kasus yang relatif ringan dan beraspek kemanusiaan seperti pencurian yang nilai kerugiannya minim, Jaksa harus dapat menuntut atau bersikap dengan berpedoman kepada Keadilan Restoratif. Perkembangan lain adalah bahwa dalam penegakan hukum tidak hanya menggunakan pendekatan preventif-represif, namun juga dapat diambil pendekatan lainnya seperti Penyelesaian Sengketa Alternatif sebagaimana halnya *Mediasi Penal*. Hal tersebut merupakan salah satu perwujudan dari diskresi penuntutan (*prosecutorial discretionary*).

Perubahan hukum dan perundang-undangan bukan saja berdasarkan suatu legislasi, namun juga dapat berubah dikarenakan adanya suatu Putusan Mahkamah Konstitusi. Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mempengaruhi tugas Jaksa seperti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 6-13-20/PUU-VIII/2010 tanggal 13 Oktober 2010 yang membuat kewenangan Jaksa untuk menarik barang cetakan dalam rangka pengawasan harus melalui pengujian di sidang pengadilan, selanjutnya terdapat juga Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 130/PUU-XIII/2015 tanggal 11 Januari 2017 dimana Penyidik wajib menyampaikan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) kepada Penuntut Umum dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah dikeluarkannya Surat Perintah Penyidikan. Putusan ini mencerminkan penegasan Asas *Dominus Litis* yang hanya dimiliki oleh Jaksa.

Asas Dominus Litis adalah asas yang memberikan kewenangan kepada Jaksa sebagai pengendali perkara dan satu-satunya institusi yang dapat menentukan apakah suatu perkara dapat diajukan ke tahap Penuntutan atau tidak. Proses Penuntutan dimulai dari Penyelidikan sampai dengan Eksekusi. Bahkan tidak hanya berhenti sampai disitu, Kejaksaan juga dapat melakukan tindakan hukum lainnya dalam rangka penuntasan suatu perkara antara lain penelusuran, pelacakan, perampasan, dan pemulihan aset, ekstradisi, bantuan hukum timbal balik, dan lain sebagainya. Berdasarkan *dominus litis*, Kejaksaan memiliki tugas utama menyeimbangkan antara aturan yang berlaku (*rechtmatigheid*) dengan interpretasi yang bertumpu pada tujuan atau asas kemanfaatan (*doelmatigheid*) ketika suatu perkara dilanjutkan atau diperiksa Pengadilan.

Dalam melakukan penuntutan, Jaksa adalah unsur utama dalam sistem peradilan, untuk itu dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya Jaksa harus melindungi dan menghargai nilai-nilai kemanusiaan dan mendukung Hak Asasi Manusia, hal mana memberikan kontribusi dalam menjamin proses yang berkeadilan dan fungsi yang berjalan dengan baik dari sistem peradilan pidana. Jaksa juga mempunyai peran dalam melindungi masyarakat dari praktik budaya impunitas dan selain itu Jaksa juga berfungsi sebagai garda terdepan dari lembaga peradilan.

Sebagaimana keberlakuan suatu asas, walaupun tidak dicantumkan, asas tersebut berlaku bagi hukum yang masuk ke dalam lingkup asas tersebut, demikian pula halnya dengan asas-asas yang berkaitan dengan fungsi tugas dan kewenangan Jaksa tetap berlaku dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Perubahan ini mencantumkan beberapa asas secara *expressis verbis* sebagai suatu penegasan keberlakuan asas tersebut.

Sebagai bagian dari komunitas global, Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi seperti *United Nations Against Transnational Organized Crime* (UNTOC), *United Nations Conventions Against Corruption* (UNCAC) yang diratifikasi oleh Indonesia dimana Indonesia harus menjalankan norma-norma dalam Konvensi itu sebagai suatu ketaatan (*compliance*). Norma-norma baru yang ada tersebut juga mempengaruhi terhadap kewenangan, tugas, dan fungsi Kejaksaan. Sebagai anggota dari Perserikatan Bangsa-Bangsa,

Indonesia juga harus taat (*comply*) antara norma yang dibuat oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam beberapa ketentuan yang dikeluarkannya. Pada tahun 2014, *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) dan *International Association of Prosecutors* (IAP), dimana Kejaksaan telah bergabung pada tahun 2006, menerbitkan Status dan Peran Penuntut Umum (*The Status and Role of Prosecutors*), sebagaimana ketentuan sebelumnya yaitu *Guidelines on The Role of Prosecutors* yang menjadi pedoman dan menginspirasi dalam perubahan undang-undang ini utamanya hal-hal yang berkaitan dengan independensi dalam Penuntutan, Akuntabilitas Penanganan Perkara, Standar Profesionalitas, dan Perlindungan bagi para Jaksa. Selain pendekatan secara formal dalam kerangka pergaulan internasional Kejaksaan RI juga berperan aktif menjadi salah satu inisator pembentukan lembaga antar agensi secara internasional yaitu *Asset Recovery Interagency Network – Asia Pasific* (ARIN-AP) pada tahun 2013, yang memperkuat kerja sama antar Jaksa sebagai salah satu upaya memperkuat jejaring untuk saling bertukar informasi, pengalaman, dan memperlancar proses pengembalian asset hasil kejahatan di luar negeri.

Hal lain yang menjadi penting dalam menguatkan kedudukan Jaksa dalam sistem pemerintahan adalah jabatan Jaksa sebagai kekhususan di dalam Aparatur Sipil Negara sebagaimana pegawai di Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Karakteristik Jaksa Agung, Kejaksaan, dan Jaksa sebagai suatu profesi harus diwadahi dalam suatu bentuk pengaturan kepegawaian secara khusus.

Perubahan ini juga menghimpun beberapa kewenangan Jaksa Agung, Kejaksaan, dan Jaksa yang tersebar dalam berbagai ketentuan perundang-undangan untuk dapatnya dilaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang Jaksa untuk lebih optimal seperti kewenangan melakukan penyidikan dalam tindak pidana korupsi, perusakan hutan, pencucian uang, dan tindak pidana lainnya. Hal ini sejalan dengan semangat penyederhanaan legislasi sehingga dengan perubahan ini Undang-Undang Kejaksaan lebih komprehensif dan terpadu. Termasuk juga, undang-undang ini menindaklanjuti kekhususan dari suatu wilayah di Indonesia sebagaimana ketentuan dalam ketentuan *Qanun* di Aceh dan Penyelesaian Perkara secara Adat di Papua.

Untuk terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, hukum di Indonesia harus dapat menjamin bahwa pembangunan dan seluruh aspeknya didukung oleh suatu kepastian hukum yang berkeadilan. Untuk itu, Kejaksaan harus mampu untuk terlibat sepenuhnya proses pembangunan di segala aspek serta wajib untuk turut menjaga keutuhan serta kedaulatan Bangsa dan Negara, menjaga dan menegakkan kewibawaan Pemerintah dan Negara, melindungi kepentingan masyarakat serta berpartisipasi aktif dalam perkembangan dalam kancah perkembangan hukum antar negara dan lintas negara.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, identifikasi masalah yang akan diuraikan dalam naskah akademik ini sebagai berikut:

1. Permasalahan-permasalahan apa saja yang dihadapi Kejaksaan dalam kelembagaan dan penegakan hukum serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapa perlu dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia?
3. Apa yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia?
4. Apa sasaran yang hendak diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan dirumuskan dalam perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia?

C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi Kejaksaan Republik Indonesia secara kelembagaan dan penegakan hukum dan cara mengatasi permasalahan tersebut.

2. Merumuskan alasan perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
3. Merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis perubahan Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan dirumuskan dalam perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum. Dalam menyusun naskah akademik ini digunakan metode yuridis normatif. Adapun langkah-langkah yang dilakukan adalah melalui studi kepustakaan (*library research*) yang menelaah (terutama) data sekunder berupa: bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer yang digunakan meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, undang-undang terkait lainnya, Konvensi Internasional yang berkaitan dengan seperti *United Nations Rome Statute of the International Criminal Court* (Statuta Roma), *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC), *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (UNTOC), dan *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) termasuk peraturan-peraturan organisasi *International Association of Prosecutors* (IAP), dimana Kejaksaan telah bergabung pada tahun 2006. IAP telah menerbitkan Status dan Peran Penuntut Umum (*The Status and Role of Prosecutors*), Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi yang berpengaruh terhadap kelembagaan dan penegakan hukum yang dilakukan oleh Kejaksaan.

Bahan hukum sekunder diperoleh melalui pengkajian hasil-hasil penelitian, buku-buku, jurnal ilmiah, dan yurisprudensi, serta bahan pustaka lainnya yang membahas tentang kelembagaan dan hukum acara penegakan hukum dan tugas pokok Kejaksaan. Data sekunder tersebut di atas dilengkapi dengan data primer yang diperoleh dari hasil diskusi dengan para ahli yang memiliki kompetensi di bidang tersebut.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. Sejarah Kejaksaan

Kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia banyak mengalami perubahan baik secara kelembagaan maupun pengaturannya di dalam peraturan perundangundangan. Sejak zaman dahulu sistem seperti Kejaksaan sudah ada sejak zaman Kerajaan Majapahit. Disebutkan saat zaman Majapahit terdapat beberapa jabatan yang dinamakan Dhyaksa, Adhyaksa dan Dharmadhyaksa. Tugas Gajah Mada dalam urusan penegakan hukum bukan sekadar sebagai Adhyaksa melainkan juga sebagai pelaksana segala peraturan raja dan melaporkan perkara-perkara sulit ke pengadilan. Tugas Gajah Mada ini apabila kita bandingkan dengan zaman sekarang sangatlah mirip dengan tugas Jaksa pada saat ini.¹ Tugas Gajah Mada saat itu bisa disimpulkan sebagai alat negara atau wakil dari raja dalam hal pelaporan perkara-perkara ke pengadilan, sehingga bisa disimpulkan bahwa kedudukan Kejaksaan sejak zaman dahulu kala sebagai alat negara dan pertanggungjawabannya kepada kepala negara yang saat itu adalah raja Hayam Wuruk.

Istilah Kejaksaan sebenarnya sudah ada sejak lama di Indonesia. Pada zaman kerajaan Hindu-Jawa di Jawa Timur, yaitu pada masa Kerajaan Majapahit, istilah dhyaksa, adhyaksa, dan dharmadhyaksa sudah mengacu pada posisi dan jabatan tertentu di kerajaan. Istilah-istilah ini berasal dari bahasa kuno, yakni dari kata-kata yang sama dalam Bahasa Sansekerta.

Seorang peneliti Belanda, **W.F. Stutterheim** mengatakan bahwa dhyaksa adalah pejabat negara di zaman Kerajaan Majapahit, tepatnya di saat Prabu Hayam Wuruk tengah berkuasa (1350-1389 M). Dhyaksa adalah hakim yang diberi tugas untuk menangani masalah peradilan dalam sidang pengadilan. Para dhyaksa ini dipimpin oleh seorang adhyaksa, yakni hakim tertinggi yang memimpin dan mengawasi para dhyaksa tadi.

¹ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: (Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum)*, (PT Gramedia Pustaka Utama: 2005), hlm. 56

Kesimpulan ini didukung peneliti lainnya yakni **H.H. Juynboll**, yang mengatakan bahwa adhyaksa adalah pengawas (*opzichter*) atau hakim tertinggi (*oppenrrechter*). Krom dan Van Vollenhoven, juga seorang peneliti Belanda, bahkan menyebut bahwa patih terkenal dari Majapahit yakni Gajah Mada, juga adalah seorang adhyaksa.

Pada masa pendudukan Belanda, badan yang ada relevansinya dengan jaksa dan Kejaksaan antara lain adalah Openbaar Ministerie. Lembaga ini yang menitahkan pegawai-pegawainya berperan sebagai *Magistraat dan Officier van Justitie* di dalam sidang *Landraad* (Pengadilan Negeri), *Jurisdictione Geschillen* (Pengadilan Justisi) dan *Hooggerechtshof* (Mahkamah Agung) dibawah perintah langsung dari *Residen / Assisten Residen*.

Hanya saja, pada prakteknya, fungsi tersebut lebih cenderung sebagai perpanjangan tangan Belanda belaka. Dengan kata lain, jaksa dan Kejaksaan pada masa penjajahan belanda mengemban misi terselubung yakni antara lain:

1. Mempertahankan segala peraturan Negara
2. Melakukan penuntutan segala tindak pidana
3. Melaksanakan putusan pengadilan pidana yang berwenang

Fungsi sebagai alat penguasa itu akan sangat kentara, khususnya dalam menerapkan delik-delik yang berkaitan dengan *hatzaai artikelen* yang terdapat dalam *Wetboek van Strafrecht* (WvS).

Peranan Kejaksaan sebagai satu-satunya lembaga penuntut secara resmi difungsikan pertama kali oleh undang-undang pemerintah zaman pendudukan tentara Jepang Nomor 1 Tahun 1942, yang kemudian diganti oleh Osamu Seirei Nomor 3 Tahun 1942, Nomor 2 Tahun 1944, dan Nomor 49 Tahun 1944. Eksistensi kejaksaan itu berada pada semua jenjang pengadilan, yakni sejak Saikoo Hooiin (pengadilan agung), Koootooo Hooiin (pengadilan tinggi) dan Tihoo Hooiin (pengadilan negeri). Pada masa itu, secara resmi digariskan bahwa Kejaksaan memiliki kekuasaan untuk:

1. Mencari (menyidik) kejahatan dan pelanggaran
2. Menuntut Perkara
3. Menjalankan putusan pengadilan dalam perkara kriminal.
4. Mengurus pekerjaan lain yang wajib dilakukan menurut hukum.²

² https://www.kejaksaan.go.id/profil_kejaksaan.php?id=3 diakses pada tanggal 11 Mei 2020.

Sejak awal berdiri, kedudukan Kejaksaan RI mengalami perkembangan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Pada awal masa Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, tepatnya pada tanggal 19 Agustus 1945, Rapat PPKI memutuskan mengenai kedudukan Kejaksaan berada di dalam lingkungan Departemen Kehakiman.³ Perubahan besar terjadi ketika Presiden Soekarno membacakan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Konsekuensi dari perubahan politik yang terjadi adalah Presiden menata ulang lembaga-lembaga dan institusi pemerintahan dengan keadaan yang baru. Setahun setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden, pemerintah dan DPR mensahkan Undang-Undang Kejaksaan yang pertama dalam sejarah negara kita, yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Kejaksaan RI. Di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Kejaksaan RI disebutkan bahwa Kejaksaan merupakan alat negara penegak hukum dan alat revolusi yang tugasnya sebagai Penuntut Umum.

Perubahan besar berikutnya yang terjadi setelah dikeluarkannya Undang-Undang Kejaksaan ini adalah Kejaksaan disebut sebagai Departemen Kejaksaan yang diselenggarakan oleh menteri. Berdasarkan hal tersebut maka pengangkatan Jaksa Agung tidak lagi melalui Menteri Kehakiman melainkan langsung diangkat oleh Presiden, karena kedudukan Jaksa Agung disini adalah sebagai anggota kabinet yang bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden.

Ketika kekuasaan Presiden Soekarno beralih kepada Presiden Soeharto, perubahan pada Kejaksaan juga terjadi. Walaupun Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 terus berlaku hingga tahun 1991, namun dalam praktiknya Kejaksaan Agung tidak lagi disebut sebagai Departemen Kejaksaan dan Jaksa Agung tidak lagi disebut sebagai Menteri Jaksa Agung. Institusi ini disebut sebagai Kejaksaan Agung yang dipimpin oleh seorang Jaksa Agung dan kewenangan untuk pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung tetap ada di tangan Presiden. Walaupun Jaksa Agung tidak lagi disebut menteri namun kedudukannya tetap sejajar dengan menteri negara dan di periode ini mulai muncul suatu konvensi ketatanegaraan, yakni Jaksa Agung selalu diangkat di

³ Yusril Ihza Mahendra, *Kedudukan Kejaksaan Agung dan Posisi Jaksa Agung Dalam Sistem Presidensial di Bawah UUD 1945* sebagaimana dimuat di dalam buku Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana dan Hukum Islam*, (Kencana Prenada Media Group, Jakarta: 2012), hlm. 4.

awal kabinet dan berakhir masa jabatannya dengan berakhir masa bakti kabinet tersebut.⁴

Perubahan berikutnya terjadi setelah adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyebut bahwa:

“Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dalam tatanan susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan”.

Dari konsideran ini terdapat perubahan penting dimana terdapat penegasan terhadap pandangan kedudukan institusi Kejaksaan yang sebelumnya dikatakan sebagai alat negara namun setelah berlakunya undang-undang ini berubah menjadi lembaga pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 ini terus berlaku hingga negara Indonesia memasuki era reformasi. Menurut **Yusril Ihza Mahendra**, saat terjadinya proses pembentukan Undang-Undang Kejaksaan yang baru, banyak dari kalangan akademisi, aktivis LSM berkeinginan agar lembaga lembaga penegak hukum menjadi independen, sehingga banyak wacana yang berkembang untuk memisahkan institusi Kejaksaan keluar dari ranah eksekutif. Mereka berpendapat sudah seharusnya institusi Kejaksaan ditempatkan ke dalam ranah yudikatif dengan dasar Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. DPR dalam proses pembuatan undang-undang ini juga menginginkan Kejaksaan bisa bekerja secara independen. Namun, Pemerintah sebaliknya berkeinginan mempertahankan kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Kekuasaan negara di bidang penuntutan dilakukan secara independen dalam tata susunan kekuasaan badan penegak hukum dan keadilan. Setelah proses tarik-ulur terjadi di dalam pembahasan RUU Perubahan tersebut akhirnya DPR menarik usulan mereka tentang Jaksa Agung yang independen dan akhirnya disepakati Jaksa Agung tetaplah pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, karena dalam sistem presidensial, Kejaksaan Agung memang berada di bawah ranah eksekutif, maka menjadi kewenangan Presidenlah untuk mengangkat dan memberhentikan Jaksa Agung.⁵

⁴ Yusril Ihza Mahendra, Op. Cit., hlm. 15-16

⁵ Ibid., hlm. 21-22

Setelah penjelasan singkat mengenai sejarah ketatanegaraan Kejaksaan dapat kita simpulkan bahwa Kejaksaan dari awal terbentuk hingga sekarang memanglah suatu institusi yang berada di bawah ranah eksekutif dan proses pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung berada di tangan Presiden walaupun pernah melalui usul Menteri Kehakiman namun tetap saja secara pengangkatannya tetap ada di tangan Presiden.

Masa Reformasi hadir di tengah gencarnya berbagai sorotan terhadap pemerintah Indonesia serta lembaga penegak hukum yang ada, khususnya dalam penanganan Tindak Pidana Korupsi. Karena itulah, memasuki masa reformasi Undang-undang tentang Kejaksaan juga mengalami perubahan, yakni dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991. Kehadiran undang-undang ini disambut gembira banyak pihak lantaran dianggap sebagai peneguhan eksistensi Kejaksaan yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, maupun pihak lainnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 2 ayat (1) ditegaskan bahwa:

“Kejaksaan R.I. adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara dalam bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”.

Kejaksaan sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*), mempunyai kedudukan sentral dalam penegakan hukum, karena hanya institusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana. Disamping sebagai penyandang *Dominus Litis*, Kejaksaan juga merupakan satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*). Karena itulah, Undang-Undang Kejaksaan yang baru ini dipandang lebih kuat dalam menetapkan kedudukan dan peran Kejaksaan RI sebagai lembaga negara pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan.

Mengacu pada undang-undang tersebut, maka pelaksanaan kekuasaan negara yang diemban oleh Kejaksaan, harus dilaksanakan secara merdeka. Penegasan ini tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan, bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan

negara di bidang penuntutan secara merdeka. Artinya, bahwa dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Ketentuan ini bertujuan melindungi profesi jaksa dalam melaksanakan tugas profesionalnya

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia juga telah mengatur tugas dan wewenang Kejaksaan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 30, yaitu:

- (1) *Di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:*
 - a. *Melakukan penuntutan;*
 - b. *Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;*
 - c. *Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan bersyarat;*
 - d. *Melaksanakan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;*
 - e. *Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.*
- (2) *Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah*
- (3) *Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:*
 - a. *Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;*
 - b. *Pengamanan kebijakan penegakan hukum;*
 - c. *Pengamanan peredaran barang cetakan;*
 - d. *Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;*
 - e. *Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;*
 - f. *Penelitian dan pengembangan hukum statistik kriminal.*

Selain itu, Pasal 31 Undang-Undang Kejaksaan menegaskan bahwa Kejaksaan dapat meminta kepada hakim untuk menetapkan seorang terdakwa di rumah sakit atau tempat perawatan jiwa, atau tempat lain yang layak karena bersangkutan tidak mampu berdiri sendiri atau disebabkan oleh hal-hal yang dapat membahayakan orang lain, lingkungan atau dirinya sendiri. Pasal 32 Undang-Undang Kejaksaan tersebut menetapkan bahwa di samping tugas dan wewenang tersebut dalam undang-undang ini, Kejaksaan dapat diserahi tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang. Selanjutnya Pasal 33 mengatur bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Kejaksaan membina hubungan kerjasama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta badan negara atau instansi lainnya. Kemudian Pasal 34 menetapkan bahwa Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instalasi pemerintah lainnya.⁶

2. Kedudukan Kejaksaan dalam Konstitusi

Konstitusi merupakan manifestasi dari kesepakatan bersama (*general concensus*) seluruh rakyat, sehingga menjadikannya sebagai hukum tertinggi yang mendapatkan legitimasi dari rakyat (*constituent power*).⁷ Secara garis besar, substansi dari konsensus tersebut meliputi 3 (tiga) hal utama, yakni:

- (1) Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*);
- (2) Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*); dan
- (3) Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).⁸

Salah satu substansi yang termaktub dalam konstitusi yaitu susunan dan kedudukan organ-organ negara beserta prosedur yang mengatur kekuasaan dan batasan kewenangannya, hubungan antar masing-masing organ negara, serta hubungan antara organ negara dengan warga negara.⁹ Dalam kaitannya

⁶ https://www.kejaksaan.go.id/profil_kejaksaan.php?id=3, diakses pada tanggal 11 Mei 2020

⁷ Johan Jasin, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Deepublish, 2016, hlm.8.

⁸ William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd Edition, New Jersey: Van Nostrand Company, 1968, hlm.12-13. Jimly Asshiddiqie (a), *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Malang: Setara Press, 2015, hlm.7.

⁹ Jimly Asshiddiqie (b), *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm.19-34

dengan konsepsi negara hukum¹⁰, maka keberadaan organ-organ negara yang melaksanakan fungsi penegakan hukum memiliki peran strategis untuk menjamin pelaksanaan kekuasaan negara tetap berada dalam koridor demokrasi kerakyatan yang berkeadilan sosial sebagai salah satu modal utama dalam rangka pencapaian tujuan dan cita-cita luhur bangsa Indonesia¹¹.

Mengingat organ atau lembaga penegak hukum tersebut memainkan peranan yang sangat krusial dalam pelaksanaan kekuasaan negara, maka pemberian landasan hukum yang kuat melalui pengaturan secara eksplisit terhadap tugas pokok, fungsi, dan kewenangan dari setiap lembaga penegak hukum menjadi hal yang penting. Namun secara faktual, kondisi tersebut masih seringkali terabaikan dan tidak diaplikasikan secara tepat, seperti belum diakomodirnya Kejaksaan RI sebagai salah satu lembaga penegak hukum dalam UUD NRI Tahun 1945. Kondisi tersebut menjadi sebuah ironi mengingat bahwa pada hakikatnya keberadaan Kejaksaan tidak dapat dipisahkan dari lintas sejarah bangsa Indonesia, bahkan jauh sebelum kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹²

Sebagai negara hukum maka konsep *rechtsstaat* menjadi batasan kekuasaan agar tidak menjadi sewenang-wenang. Maka untuk membatasi kekuasaan tersebut munculah berbagai pandangan sebagaimana dikemukakan oleh **J.J. Rosseau**, **Jhon Locke**, maupun **Montesquieu** yaitu membagi atau memisahkan kekuasaan itu. Dengan membagi kekuasaan ke dalam tiga cabang kekuasaan, yakni kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudisial atau kekuasaan kehakiman (mengadili), maka

¹⁰Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berbasis pada Pancasila sebagai dasar falsafah negara (*philosofische grondslag*) dan memiliki kedudukan utama untuk menuntun, menggerakkan, mengarahkan, serta mempersatukan perjuangan bangsa, sehingga Pancasila ditempatkan sebagai dasar atau sumber dari segala sumber hukum. Kaelan, *Problem Epistemologis Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*, sebagaimana dimuat dalam Anonim, *Prosiding FGD Pakar Kajian Ilmiah Masalah Perbedaan Pendapat 4 Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Kerjasama Pusat Studi Pancasila UGM dan Masyarakat Pengawal Pancasila Joglo Semar (Jogja Solo Semarang), Yogyakarta, 14 September 2013, hlm. 54; Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan Lampiran Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.

¹¹Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada pokoknya menyatakan pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

¹² Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005, hlm.55-66.

diharapkan penyelenggaraan pemerintahan itu bisa dijalankan sesuai dengan tuntutan rakyat yang bertumpu kepada adanya *égalité* (kesamaan), *liberté* (kebebasan), dan *fraternité* (kemanusiaan).¹³

UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur Kejaksaan secara implisit dalam ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”. Selama ini institusi penegak hukum Kejaksaan diposisikan, dimana kondisi tersebut membawa implikasi negatif terhadap landas pijak Kejaksaan RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dinilai menimbulkan ambiguitas, karena di satu sisi Kejaksaan dipandang sebagai bagian dari salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang berada dalam ranah yudikatif, sementara pada sisi lain Kejaksaan juga memiliki tugas dan kewenangan dalam lingkup wilayah kekuasaan eksekutif.

Pengaturan Kejaksaan RI secara implisit dalam UUD NRI Tahun 1945 juga dinilai kontradiktif dengan esensialitas Kejaksaan RI yang memiliki peran sentral dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) di Indonesia, dimana Kejaksaan berperan menjaga kesinambungan atau interelasi sekaligus sebagai filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan¹⁴ sekaligus berperan sebagai *executief ambtenaar*.

Sri Soemantri membagi dua sistem ketatanegaraan Indonesia. Pertama, sistem ketatanegaraan dalam arti sempit, yakni hanya berkenaan dengan lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar.¹⁵ Kedua, sistem ketatanegaraan dalam arti luas, yakni meliputi lembaga-lembaga negara yang terdapat di dalam dan di luar Undang-Undang Dasar. Menurut **Sri Soemantri**, lembaga negara yang bersumber pada UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA, MK, dan KY.¹⁶ Jika dilihat tugas dan wewenangnya, kedelapan lembaga itu dapat dibagi menjadi dua kelompok, yakni lembaga negara yang mandiri yang disebut lembaga negara utama (*Main State`s Organ*) yakni BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA dan MK serta lembaga negara penunjang (*Auxiliary State`s Organ*) yang berfungsi sebagai *a quasi*

¹³Aminudin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan, Kencana*, Jakarta, 2014, hlm. 58.

¹⁴Marwan Effendy, *op.cit*, hlm.2.

¹⁵*Ibid*, hlm.5.

¹⁶*Ibid*, hlm.10.

governmental world of appointed bodies dan bersifat *non departmental agencies, single purpose authorities, dan mixed public-private institutions*. Sifatnya quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif.¹⁷ Lembaga-lembaga negara penunjang ini sangat beragam di Indonesia, misalnya saja Komisi Yudisial, Komisi Pemerantasan Korupsi, Komisi Nasional Hak Asasi dan Manusia, dan lain sebagainya.

Beberapa pandangan ahli hukum tata negara di Indonesia mayoritas memiliki pandangan yang sama mengenai perlunya Kejaksaan diatur di dalam konstitusi. **Indriyanto Seno Adji**¹⁸, menyampaikan dengan memperhatikan asas *lex superiori* atas tata urutan perundang-undangan Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah tepat bila Kejaksaan sebagai lembaga yang bertanggung jawab di bidang penuntutan tertinggi, memerlukan proteksi konstitusi demi menjaga integritas dan independensinya. Di negara-negara yang mengenal prinsip *rule of law*, baik sistem Eropa Kontinental maupun Anglo Saxon, keberadaan lembaga Kejaksaan dalam konstitusi merupakan hal yang akseptabel sifatnya, ia ditempatkan sebagai lembaga penegak hukum yang bertanggung jawab terhadap penuntutan di negara itu.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagai undang-undang organik yang merupakan turunan dari Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 dalam praktik malah menimbulkan ambivalensi posisi dan kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan. Hal ini disebabkan karena ketentuan di dalam Undang-Undang Kejaksaan menyatakan Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintah yang tidak hanya memiliki tugas dan wewenang dalam lingkup bidang pidana, tetapi juga dalam bidang perdata dan tata usaha negara serta bidang ketertiban dan ketenteraman umum.¹⁹

¹⁷Jimly Asshiddiqie (c), 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 341.

¹⁸Indriyanto Seno Adji, *Hal-ihwal Reposisi Konstitusional dan Independensi Kejaksaan*, majalah Requisite 15 Juli 2014.

¹⁹Pasal 2 ayat (1) Undang-U Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI.

Penempatan posisi dan kedudukan Kejaksaan dalam *dual obligation*, yaitu di satu sisi sebagai lembaga penegak hukum yang terkait dengan fungsi yudikatif dan pada sisi yang lain sebagai lembaga pemerintah yang bertanggung jawab kepada presiden sebagai kepala pemerintahan merupakan konsekuensi logis dari tidak diaturnya secara tegas dan jelas posisi Kejaksaan di dalam konstitusi.²⁰ Secara umum orang memiliki pandangan bahwa jaksa menjadi ambigu karena *dual obligation*. Namun, berdasarkan pendekatan lembaga peradilan dilaksanakan oleh *sitting magistrate*²¹ yang melaksanakan fungsi yudikatif dilakukan oleh para hakim dan *standing magistrate* yang melaksanakan fungsi eksekutif yang dilakukan oleh jaksa. Dan pendekatan ini maka *dual obligation* ini tidak bisa bermakna adanya suatu ambiguitas namun dimaknai sebagai saling melengkapi, jadi Kejaksaan dalam hal ini merupakan suatu lembaga peradilan yang menjalankan fungsi eksekutif.

Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang menyaring kasus-kasus yang layak diajukan ke pengadilan melalui mekanisme prapenuntutan. Dengan kata lain, Kejaksaan berwenang menentukan kelengkapan dan kelaikan suatu perkara untuk diajukan ke persidangan berdasarkan alat bukti yang sah menurut undang-undang. Kejaksaan juga dapat melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu, seperti tindak pidana korupsi dan tindak pidana pelanggaran HAM berat. Bahkan fungsi penyidikan dalam perkara pelanggaran HAM Berat juga diakui secara universal dan diatur secara tegas dalam Pasal 53 ayat (1) *United Nations Rome Statute of the International Criminal Court* 1998 (Statuta Roma) yang menyatakan bahwa penyidik perkara pelanggaran HAM Berat adalah Jaksa, sehingga apabila kewenangan tersebut dilakukan oleh lembaga negara lain, maka Pengadilan berhak untuk menolak kasus tersebut. Selanjutnya Kejaksaan juga berwenang melakukan penuntutan semua perkara pidana dan pelaksana penetapan hakim maupun eksekutor putusan pengadilan

²⁰Jan S. Maringka, "Penguatan Lembaga Kejaksaan Republik Indonesia Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945", dalam Siti Aminah Tardi, 2015, *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, Depok: Badan Penerbit FH UI, hlm. 187.

²¹The term **magistrate** is used in a variety of systems of governments and laws to refer to a civilian officer who administers the law. In ancient Rome, a *magistratus* was one of the highest ranking government officers, and possessed both judicial and executive powers. In other parts of the world, such as China, a magistrate was responsible for administration over a particular geographic area. Today, in some jurisdictions, a magistrate is a judicial officer who hears cases in a lower court, and typically deals with more minor or preliminary matters. In other jurisdictions (e.g., England and Wales), magistrates may be volunteers without formal legal training who perform a judicial role with regard to minor matters.

(*executief ambtenaar*) yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijzde zaak*).²²

Pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan di bidang pidana tersebut merupakan perwujudan dari asas *dominus litis* (monopoli penuntutan)²³. Selain itu, dalam penerapan hak penuntutan juga dikenal asas oportunitas (*het legaliteits en het opportunitiest beginsel*) yang secara tegas diatur di dalam Pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan, yaitu Jaksa Agung dapat mengesampingkan demi kepentingan umum²⁴.

Undang-undang Kejaksaan yang baru, nantinya juga perlunya mengatur mengenai posisi Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum tertinggi. Sejauh ini ketentuan tersebut hanya di atur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dan penjelasan Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer yang menguraikan bahwa: "...Oditur Jenderal dalam melaksanakan tugas di bidang teknis penuntutan bertanggung jawab kepada Jaksa Agung RI selaku Penuntut Umum tertinggi di Negara RI...".

Pengaturan Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi dapat memberikan kepastian dan penegasan terhadap tugas pokok, fungsi, dan wewenang Jaksa Agung dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya terkait dengan pengendalian tugas dan fungsi Kejaksaan maupun pelaksanaan kekuasaan negara di bidang penuntutan dalam sistem hukum di Indonesia. Urgensi pengaturan Kejaksaan dalam konstitusi merupakan syarat utama dalam negara hukum (*rule of law*) yang diakui secara universal dalam berbagai konvensi internasional, diantaranya adalah *Guidelines on the Role of Prosecutors* yang diadopsi Kongres Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1990²⁵ yang mengatur tentang hal-hal fundamental, seperti asas *dominus litis* dan asas oportunitas yang hanya dimiliki oleh Jaksa dan Jaksa Agung.

²²Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI dan Sidik Sunaryo, "Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana", Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2004, hlm. 220. Lihat juga Marwan Effendy, *loc.cit*.

²³*Dominus Litis* adalah wewenang penuntutan dipegang oleh penuntut umum sebagai monopoli. Artinya tiada badan lain yang boleh melakukan itu. *Dominus* berasal dari bahasa latin yang artinya pemilik, sehingga seorang Hakim tidak dapat meminta supaya delik diajukan kepadanya, melainkan hanya menunggu penuntutan dari penuntut umum. Sejauh ini negara-negara yang menerapkan asas *dominus litis* antara lain: Belanda, Jerman, Norwegia, Jepang, Korea Selatan dan Myanmar. Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia, Edisi Kedua*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 16 dan 37-41.

²⁴*Ibid.*

²⁵*The Eighth United Nations Congress on The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*, Havana-Cuba, 27 Agustus-7 September 1990.

3. Kewenangan Kejaksaan dan Jaksa Agung

Jaksa Agung memiliki posisi yang penting dalam sistem peradilan pidana pada sebagian besar sistem peradilan dunia. Dengan mempertimbangkan kualifikasi dan tanggung jawab hukumnya, Jaksa Agung memainkan peran yang efektif dan signifikan dalam mencegah terjadinya kejahatan, pengembangan peradilan, perlindungan, dan konservasi keseluruhan hak-hak warga negara. Peran dasar ini dihadapkan dengan proses tindakan yudisial dan terus melibatkan penemuan inovasi jenis kejahatan, penuntutan pengadilan, dan persidangan.²⁶ Tidak hanya mengenai hukum pidana, perkembangan kewenangan Kejaksaan juga berkaitan dengan kewenangan untuk mewakili negara, apabila negara digugat secara perdata, tata usaha negara maupun pengujian peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut, maka Kejaksaan perlu dibekali oleh berbagai kewenangan kuat yang diperlukan dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya dengan baik.

Setidaknya, terdapat beberapa fungsi/kewenangan utama Kejaksaan yang telah melekat sejak lama, dan berkembang seiring dengan perkembangan zaman, yaitu *Procureur/Parket Generaal*, *Advocaat Generaal*, dan *Solicitor*.

a. *Procureur Generaal*

Makna *Procureur Generaal* adalah Jaksa Agung sebagai Penyidik, Penuntut Umum, dan Eksekutor tertinggi yang dalam beberapa hal disebut juga *Parket Generaal*. Dalam terminologi Belanda maupun negara *Common Law*, penuntutan dimulai dari penyidikan hingga eksekusi. Kewenangan lembaga penuntutan *Openbaar Ministerie* diatur dalam Pasal 124 *Rechter Ordonantie (RO)*, yang berbunyi: *Het openbaar ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken*. (Penuntutan bertanggung jawab untuk menegakkan ketertiban hukum melalui hukum pidana dan untuk tugas hukum lainnya). Sementara itu 'lembaga penuntutan' yang ada di Hoge Raad diatur dalam Pasal 111 ayat (2) *Rechter Ordonantie (RO)*

²⁶Mahmoudreza Safraei dan Jafar Kousha, *The Role of State Attorney General in Prevention of Crime Occurrence*, (Canadian Center of Science and Education: Journal of Politics and Law Vol. 10 No. 3, 2017), hal. 26.

untuk melakukan penuntutan kepada Menteri, Sekretaris Negara, atau Pejabat Negara, dan kewenangan lainnya.²⁷

b. *Advocaat Generaal*

Konsep *Advocaat Generaal* dalam Sistem Hukum Belanda adalah memberikan konklusi (*conclusie*), yaitu opini (*advisory opinion*) yang dibuat oleh *Advocaat General* pada Hoge Raad dalam setiap permohonan kasasi. Konsep *conclusie* sebenarnya bukanlah hal baru sebab terdapat dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Dalam undang-undang tersebut diatur bahwa dalam pemeriksaan kasasi khusus untuk perkara pidana, sebelum MA memberikan putusannya, Jaksa Agung dapat mengajukan pendapat teknis hukum dalam perkara tersebut.²⁸

Dalam proses kasasi di Belanda setelah berkas permohonan kasasi diterima oleh *Hoge Raad*, berkas tersebut diserahkan terlebih dahulu kepada salah seorang *Advocaat Generaal* yang ada di *Hoge Raad*. *Advocaat Generaal* tersebut kemudian membaca dan menuliskan opini/pendapatnya atas permohonan tersebut yang berisi apa yang menjadi pertanyaan hukum (*question of law*) dari perkara tersebut serta bagaimana pendapatnya atas pertanyaan hukum tersebut. Setelah itu berkas perkara beserta opini yang dibuatnya diserahkan kepada majelis hakim yang telah ditunjuk untuk memeriksa dan memutus permohonan kasasi tersebut.

Majelis kasasi kemudian akan menjadikan opini atau konklusi tersebut sebagai bahan pertimbangannya, majelis tidak terikat dengan opini *Advocaat Generaal* tersebut dan dapat memberikan pertimbangan yang berbeda mengingat kewenangan dalam memutus perkara tetap ada pada majelis hakim yang bersangkutan. Opini dari *Advocaat Generaal* tersebut akan dimasukkan jurnal hukum bersama-sama dengan putusannya, serta dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari putusan itu sendiri.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid*, hal. 5

c. Solicitor General

Makna Jaksa Agung sebagai *Solicitor General* adalah Jaksa Agung memiliki kewenangan selaku Jaksa Pengacara Negara Tertinggi. Pada masa Hindia Belanda, *Openbaar Ministerie* (OM/Badan Penuntutan) sebagaimana dalam pasal 55 R.O., HIR dan *Reglement op de stafvordering* (Sv) dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya menjelaskan bahwa selain penegakan hukum pidana O.M. juga mempunyai kekuasaan dalam hukum perdata.²⁹ Beberapa kewenangan tersebut diantaranya³⁰:

- 1) O.M. dapat mewakili Negara dalam perkara perdata, baik selaku penggugat maupun tergugat (S.1922-522);
- 2) O.M. berwenang meminta kepada Hakim untuk menempatkan seseorang di suatu tempat tertentu, rumah sakit atau sesuatu tempat yang lain yang layak, karena secara terus menerus berkelakuan buruk, yang tidak mampu mengurus dirinya sendiri atau membahayakan orang lain (pasal 134,135,137 dan 137a RO)
- 3) O.M. berwenang untuk meminta kepada Hakim agar suatu badan hukum dibubarkan karena melakukan penyimpangan dari anggaran dasarnya yang sah (pasal 1 butir 6 RO);
- 4) Demi kepentingan umum O.M. berwenang untuk mengajukan permintaan kepada Hakim supaya seseorang atau badan hukum di nyatakan pailit (pasal 1 ayat 2 undang-undang Failismen);
- 5) O.M. didengar pendapatnya dalam hal seseorang akan merubah atau menambah nama depannya (pasal 13 dan 14 BW);
- 6) O.M. dapat menuntut kepada Hakim agar seseorang dibebaskan dari kekuasaannya sebagai orang tua (*ouderlijkemacht*) (pasal 319 BW);
- 7) O.M. berwenang untuk melakukan penuntutan kepada pengadilan supaya seseorang dipecat sebagai wali dari anak yang belum dewasa (pasal 381 BW);

²⁹Rifda Yuniastuti, S.H, *Kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam Menyelesaikan Tunggakan Hutang Nasabah Asuransi Kredit Indonesia*, (Universitas Negeri Tanjung Pura: Jurnal Nestor Magister Hukum, 2017), hal. 13.

³⁰*Ibid.*

- 8) O.M. dapat memerintahkan Balai Harta Peninggalan untuk mengurus harta benda seseorang (pasal 463 dan 468 BW);
- 9) O.M. berwenang untuk mengajukan usul bagi pengangkatan pengurus warisan bilamana pengurus yang telah diangkat meninggal dunia, dsb (pasal 983 dan 985 BW);
- 10) O.M. berwenang mengajukan kasasi demi kepentingan hukum dalam perkara perdata (pasal 170 butir 1 RO).

Mengenai terminologi Jaksa Pengacara Negara, Undang-Undang Kejaksaan tidak secara spesifik mengenal istilah Jaksa Pengacara Negara, namun Pasal 2 *Staatblad* 1922-522 menyebutkan dalam suatu proses (atau sengketa) yang ditangani secara perdata, bertindak untuk pemerintah sebagai penanggung jawab negara di pengadilan adalah *opsir justisi* atau jaksa. Sementara pada pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 mentakan bahwa “*Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.*” Dapatlah dikatakan bahwa makna ‘kuasa khusus’ dalam bidang keperdataan sebagaimana tercantum dalam undang-undang Kejaksaan, dengan sendirinya identik dengan pengacara.

4. Kejaksaan dalam Perbandingan Dengan Negara Lain³¹

a. Jabatan Jaksa Agung pada Beberapa Negara

Pengaturan mengenai jabatan Jaksa Agung di Indonesia berbeda dengan berbagai negara lainnya. Masing-masing negara memiliki karakteristik maupun corak pengaturan yang biasanya dilatarbelakangi oleh pengaruh sistem hukum yang biasanya dibawa oleh negara yang sebelumnya menjajah negara tersebut. Sebagai contoh Indonesia yang Sistem Hukumnya dipengaruhi oleh Sistem Hukum Kontinental/*Civil Law* yang disebabkan Indonesia pernah dijajah Belanda sehingga memberikan corak dalam sistem hukum yang berkembang di tanah air. Berikut ini kami

³¹ RM. Surachman, SH. dan Dr. Andi Hamzah, SH., *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996).

menjelaskan beberapa pengaturan mengenai jabatan Jaksa Agung pada beberapa negara sebagai berikut³²:

Tabel I
Jabatan Jaksa Agung pada Beberapa Negara

No.	Negara	Peraturan / Dasar Hukum	Keterangan
1	2	3	4
1.	Myanmar	Undang-Undang Dasar Myanmar Tahun 2008 dan KUHAP	<p>a. Menurut UUD, Jaksa Agung diangkat oleh Presiden setelah mendapat persetujuan dari Parlemen. Masa Jabatan Jaksa Agung selama 5 tahun sama dengan masa jabatan Presiden. Jaksa Agung dapat dimakzulkan melalui proses <i>impeachment</i>, yang <i>mutatis mutandis</i> mengikuti proses pemakzulan Presiden, Wakil Presiden, dan Menteri.</p> <p>b. Tugas dan kewajiban Jaksa Agung dengan rinci diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2010 tentang Jaksa Agung (<i>The Attorney General of The Union Law</i>). Di bidang hukum dan peraturan Perundang-undangan, Jaksa Agung merupakan tangan kanan <i>The State Peace and Development Council</i>, sebuah Dewan Negara yang kini sedang berkuasa.</p>

³² Prof. EQ. RM. Surachman, dan Dr. Jan S Maringka, *Eksistensi Kejaksaan Dalam Konstitusi di Berbagai Negara*, Ed ke-2, (Jakarta, Sinar Grafika, 2017), hal. 53-70.

			<p>c. Jaksa Agung selain bertugas dalam penuntutan perkara pidana, dan perdata juga memiliki tugas dan kekuasaan di bidang kehakiman, diantaranya menyusun dan merevisi naskah RUU dari Kementerian lain.</p>
2.	Laos dan Vietnam (Negara Sosialis)	Undang-Undang Dasar.	<p>Laos: Berdasarkan Pasal 72 UUD Laos, Jaksa Agung Laos berwenang melakukan penuntutan., dan mengawasi kepatuhan dan keseragaman penerapan hukum oleh semua kementerian, organisasi yang melekat pada Pemerintah, organisasi sosial, pemerintah daerah, perusahaan, pegawai negeri, dan semua warga negara.</p> <p>Vietnam: Berdasarkan Pasal 139 UUD Vietnam bertanggung jawab Prokurator Kepala pada Badan Pengawas Agung Rakyat (Sebutan Jaksa Agung Vietnam) bertanggung jawab dan memberikan pertanggungjawaban kepada Majelis Nasional ketika sedang masa sidang, sementara ketika sedang tidak bersidang bertanggung jawab kepada Komisi Tetap Majelis Nasional dan Kepala Negara.</p>

3.	Kamboja	UUD dan KUHAP	Jaksa Agung/Kejaksaan dalam UUD Kamboja hanya disebutkan dalam dua pasal yang berkaitan dengan Hukum Acara Pidana. Pertama, hanya Kejaksaan yang berhak menuntut perkara pidana. Kedua, kedudukan hakim dan Jaksa dan tugas pengawal staf Peradilan harus diatur dalam Undang-Undang yang terpisah.
4.	Thailand	UUD Thailand Tahun 1943	<p>a. Jaksa Agung berwenang melakukan penuntutan dibidang Pidana. Selain itu juga memberikan peninjauan ulang mengenai perkara yang diajukan ke Pengadilan atau tidak bagi yurisdiksi wilayah Bangkok. sementara untuk di daerah lain harus melalui Gubernur tempat provinsi kasus tersebut terjadi, walaupun apabila Gubernur meminta perkara tersebut dilanjutkan tetap dapat dipertimbangkan oleh Jaksa Agung.</p> <p>b. Jaksa Agung juga berwenang mewujudkan <i>restorative justice</i>, dalam penerapan mediasi untuk perkara anak dan remaja.</p>
5.	Singapura, Brunei, dan Malaysia.	Undang-Undang Dasar.	<p>Singapura:</p> <p>a. Pengangkatan Jaksa Agung dilakukan oleh Presiden, berdasarkan pertimbangan</p>

			<p>kebijakan dan saran pendapat perdana menteri dari antara mereka yang memenuhi syarat untuk diangkat sebagai Jaksa Agung;</p> <p>b. Jaksa Agung dapat diangkat untuk jangka waktu tertentu dan maksimal sampai dengan mencapai usia 60 tahun.</p> <p>c. Masa jabatan Jaksa Agung dapat ditentukan oleh atau berdasarkan Undang-Undang yang dibuat berdasarkan Konstitusi ini atau akan ditentukan oleh Presiden;</p> <p>d. Jaksa Agung dapat diberhentikan oleh Presiden, jika menurut pertimbangannya sependapat dengan saran Perdana Menteri, namun Perdana Menteri tidak dapat mengajukan saran demikian, kecuali atas dasar ketidakmampuan Jaksa Agung untuk melaksanakan tugas-tugasnya;</p> <p>e. Jaksa Agung bertugas memberikan saran terkait permasalahan hukum kepada Pemerintah, dan untuk melakukan tugas lain yang berkaitan dengan hukum, sebagaimana dimintakan</p>
--	--	--	--

			<p>Presiden, atau kabinet, dan untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang diberikan kepadanya oleh atau menurut Undang-undang Dasar atau hukum tertulis lainnya;</p> <p>f. Jaksa Agung memiliki kewenangan untuk memproses dan menghentikan seluruh perkara pidana.</p> <p>Brunei:</p> <p>a. Berdasarkan Pasal 81 UUD Brunei, Jaksa Agung memiliki kewenangan untuk memproses dan menghentikan seluruh perkara pidana, kecuali proses pidana dihadapan Pengadilan Muslim maupun Militer. Kewenangan tersebut dapat tetap dilaksanakan untuk Pengadilan Muslim maupun Militer sepanjang dinyatakan secara tegas oleh ketentuan hukum tertulis.</p> <p>b. Jaksa Agung memberikan saran mengenai seluruh permasalahan hukum terkait Brunei Darussalam yang dimintakan kepadanya oleh Yang Mulia Sultan dan Yang Dipertuan atau oleh Pemerintah Brunei Darussalam.</p>
--	--	--	--

			<p>c. Jaksa Agung berwenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum (<i>public interest drop</i>).</p> <p>Malaysia: Berdasarkan Pasal 145 UUD Malaysia mengenai Peran dan Kedudukan Jaksa Agung:</p> <p>a. Yang dipertuan Agung atas saran dari Perdana Menteri, menunjuk orang yang memenuhi syarat untuk menjadi hakim Pengadilan Federal untuk menjadi Jaksa Agung Federal;</p> <p>b. Tugas Jaksa Agung adalah memberikan saran terkait permasalahan hukum kepada Yang dipertuan Agung atau Kabinet atau Menteri dan untuk melaksanakan tugas lain yang berkaitan dengan hukum;</p> <p>c. Jaksa Agung memiliki kewenangan untuk memproses dan menghentikan seluruh perkara pidana kecuali proses dihadapan Pengadilan Syari'ah, Pengadilan Adat, atau Militer;</p> <p>d. Jaksa Agung dapat memberi wewenang guna menentukan pengadilan apa dan tempatnya dimana akan disidangkan atau dialihkan perkara pidana yang</p>
--	--	--	---

			<p>merupakan wewenanganya;</p> <p>e. Jaksa Agung memegang jabatan selama dipercaya oleh Yang diPertuan Agong dan dapat setiap saat mengundurkan diri dan, kecuali dia adalah anggota cabinet, akan menerima remunerasi seperti yang ditentukan Yang diPertuan Agung.</p>
6.	Filipina	<p>Dalam UUD, tidak diatur jabatan mengenai Jaksa Agung, yang diatur hanya Menteri dan Kantor Ombudsman.</p>	<p>a. Tidak dikenal jabatan Jaksa Agung. Hanya dikenal jabatan Jaksa Utama Negara (<i>Chief State Prosecutor</i>) yang mengepalai <i>State Prosecutor's Office</i> (Kantor Kejaksaan Negara) yang dibantu oleh sejumlah Jaksa Negara (<i>State Prosecutor</i>). <i>Chief State Prosecutor</i> adalah Jaksa Tertinggi, namun berada dibawah Menteri Kehakiman.</p> <p>b. Selain dibawah Menteri Kehakiman, terdapat Jaksa yang berkedudukan sebagai salah satu Wakil (<i>Deputy</i>) Ombudsman yang merupakan Jaksa Khusus (<i>Special Prosecutor/ setara Jaksa Agung Muda</i>). Dirinya hanya melakukan penuntutan tindak pidana korupsi di <i>Sandigabayan</i> atau nama lain dari Pengadilan Tindak Pidana</p>

			Korupsi yang setingkat Pengadilan Tinggi.
7.	Prancis	Dalam UUD tidak mengenal istilah Jaksa Agung, namun hanya mengatur mengenai Dewan Agung Magistratur (dalam pasal 65).	<p>a. Di Prancis, Menteri Kehakiman yang harus mempertanggungjawabkan kebijakan penuntutan di muka parlemen, oleh karenanya Menteri Kehakiman dapat melakukan intervensi kepada seluruh Jaksa di Prancis;</p> <p>b. Di Prancis, jumlah Jaksa Agung sama dengan jumlah pengadilan banding, yaitu terdapat 35 Jaksa Agung (<i>Procureur General</i>) di luar Jaksa Agung pada Mahkamah Kasasi, namun patut dicermati bahwa Jaksa pada Mahkamah Kasasi bukan atasan langsung Jaksa pada Pengadilan Banding, dan tidak bergabung dalam sebuah Dewan Jaksa Agung.</p> <p>c. 35 (Tiga Puluh Lima) Jaksa Agung tersebut tetap menjadi pimpinan para Jaksa di wilayahnya masing-masing (seluas yurisdiksi pengadilan banding tersebut).</p>
8.	Belanda	Undang-Undang Dasar	a. Di Belanda, mirip seperti yang ada di Prancis, yaitu terdapat 5 orang Jaksa Agung pada Pengadilan Banding, namun Jaksa Agung tersebut bergabung

			<p>dalam Dewan Jaksa Agung, dan salah seorang diantaranya diangkat menjadi Ketua. Di Belanda, para Jaksa berada di Badan Penuntut Umum (<i>Openbaar Ministerie/OM</i>) seperti diatur dalam Pasal 116 ayat (4) UUD. Menteri Kehakiman dapat mengintervensi OM, tetapi harus tertulis.</p> <p>b. UUD juga mengatur masa jabatan Jaksa Agung yang ditempatkan di Mahkamah Agung dengan diangkat untuk seumur hidup sama dengan masa jabatan para Hakim Agung, sesuai Pasal 117 ayat (1) UUD Prancis.</p>
9.	Portugal	Undang-Undang Dasar	<p>a. Menurut Pasal 219 UUD Portugal, Jaksa dipisahkan dari korsa Magistratur. Jaksa mewakili negara, mengawasi proses pidana sesuai dengan asas legalitas, dan juga mempertahankan demokrasi. Sebagai pejabat yang bertanggung jawab di bawah suatu hierarki, tidak dapat dipindahkan, dinonaktifkan, diberhentikan, dan dipecat, kecuali ditentukan Undang-Undang.</p>

			<p>b. Pasal 220 UUD Portugal menjelaskan masa jabatan Jaksa Agung Portugal adalah selama 6 tahun dimana ia memimpin Kejaksaan Agung, yang merupakan organisasi penuntutan tertinggi. Di dalamnya terdapat Dewan Agung Kejaksaan yang anggota-anggotanya merupakan gabungan dari mereka yang dipilih Majelis Republik.</p>
--	--	--	---

b. Asas Oportunitas pada Berbagai Negara

Kebijaksanaan (*diskresi*) penuntutan bersumber dari “*asas oportunitas*” atau “*asas kebijaksanaan menuntut*” (*discretionary prosecution*). Asas tersebut merupakan kebalikan dari “*asas legalitas*”, atau “*asas kewajiban menuntut*” (*mandatory prosecution*). Asas Oportunitas merupakan salah satu kewenangan Jaksa-jaksa di dunia. Berikut ini asas oportunitas yang dipraktikkan pada berbagai negara³³:

Tabel II

Negara yang Menganut Asas Oportunitas

No.	Negara	Penjelasan
1	2	3
Negara dengan Sistem Hukum Eropa Kontinental		
1.	Belanda dan Jepang	Di Belanda dan Jepang, dalam hak oportunitas, jaksa boleh memutuskan tidak akan menuntut perkara pidana apabila penuntutan itu tidak dapat dilakukan atau tidak patut dilakukan atau tidak dikehendaki umum atau pemerintah daripada apabila penuntutan dilakukan.

³³Laporan Tim Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana Tahun Anggaran 2006, (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM, 2006) , hal.

		<p>Sedangkan dalam asas legalitas, jaksa hampir selalu akan mengajukan perkara-perkara ke pengadilan untuk diadili oleh hakim, atau untuk minta persetujuan hakim untuk mengesampingkannya.</p> <p>Secara spesifik, Jaksa di Jepang dapat melakukan penyidikan sendiri. Lebih lanjut Jaksa di Jepang juga dapat melakukan penangguhan penuntutan. Sistem tersebut membolehkan jaksa untuk melakukan penangguhan penuntutan apabila menurut pertimbangan Jaksa tidak perlu melakukan penuntutan dikarenakan perilaku, umur, kondisi pelaku tindak pidana, berat ringannya dan perbuatannya, atau kondisi yang diakibatkannya. Konsekuensi positif diberlakukannya ketentuan tersebut lebih dari 50% (lima puluh persen) perkara berkaitan dengan harta benda (misalnya pencurian) yang dilakukan oleh pelaku yang sudah berumur lazim dihentikan proses perkaranya oleh Jaksa.³⁴</p>
2.	Prancis dan Belgia	<p>Sistem Badan Penuntut Umum (<i>Ministerie Publique</i>) Perancis bermula dari “Pengacara Raja” (<i>Procureur du Roi</i>). Pada abad ke-XIV, Perancis membentuk lembaga (jawatan/dinas) negara bernama <i>Ministerie Publique dan Procureur du Roi</i> sebagai pegawai pelaksana. Setelah Perancis menjadi Republik sebutan <i>Procureur du Roi</i> menjadi <i>Procureur de la Republique</i> (Pengacara Republik). Pada saat Perancis menjajah Belanda, sistem ini diberlakukan di Negeri Belanda dengan diberlakukannya <i>Code d’instruction criminelle</i> pada tahun 1811 dan <i>Ministerie Publique</i> diterjemahkan menjadi <i>Openbaare Ministerie</i>.³⁵</p>

³⁴*Ibid*, hal. 44

³⁵Siti Aminah Tardi, S.H, *Kejaksaan Republik Indonesia: Lembaga Penegak Hukum diantara Bayang-Bayang Dua Kaki Kekuasaan dalam Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, (Jakarta: Kejaksaan Agung-MaPPI FH UI, 2015), hlm. 207.

		<p>Perancis sejak masa revolusi telah menerapkan asas oportunistis, namun asas tersebut tidak dikenal secara resmi. Kejaksaan di Perancis boleh mengenyampingkan perkara seperti apa yang dikenal dalam bahasa Perancis sebagai <i>classer sans suite</i>.</p> <p>Sementara itu di Belgia, walau negara tersebut menganut asas legalitas, Jaksa Belgia boleh menjatuhkan <i>pretrial probation</i> atau penghentian penuntutan dengan percobaan sebelum perkaranya diadili.</p>
3.	Norwegia	<p>Di Norwegia, asas Oportunitas telah dikenal sejak tahun 1887. Hal ini memberi wewenang diskresi penuntutan yang luas sekali kepada para jaksa di Norwegia, lebih luas dibandingkan wewenang yang dimiliki oleh para jaksa di Negeri Belanda dan Jepang.</p> <p>Para Jaksa Norwegia bahkan boleh menjatuhkan penghukuman tanpa campur tangan pengadilan. Di Belanda, Jaksa boleh memutuskan akan menuntut atau tidak akan menuntut perkara dengan atau tanpa syarat. Wewenang tersebut didasarkan atas tiga hal:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Dakwaan dicabut karena alasan kebijakan (antara lain, tindak pidananya tidak seberapa, pelakunya sudah tua, dan kerugian sudah diganti); b. Perkara dikesampingkan karena alasan teknis yang pada umumnya disebabkan kurangnya bukti. c. Melalui penggabungan, yaitu menggabungkan perkara tersangka dengan perkaranya yang sudah diajukan ke pengadilan.
4.	Austria	<p>Austria hampir selalu konsisten menerapkan asas legalitas. Apabila keadaan tindak pidana atau keadaan pelakunya patut dipertimbangkan maka jaksa akan meminta pengadilan untuk menghentikan proses perkara. Akan tetapi akhir-akhir ini undang-undang mulai</p>

		<p>memperkenalkan “<i>pengesampingan penuntutan dengan masa percobaan</i>” (<i>conditional waiver of prosecution</i>). Sekarang rupanya Jaksa Austria boleh mengesampingkan perkara dengan syarat.³⁶</p>
Negara dengan Sistem Hukum <i>Common Law</i>		
1.	Inggris	<p>Di Inggris, sebelum tahun 1986, apabila Jaksa mulai memproses perkara, ia tidak dapat menghentikan proses perkara. Apabila Jaksa ingin menghentikan proses perkara, Jaksa akan menyatakan di depan pengadilan bahwa bukti-bukti perkaranya tidak ada walaupun bukti-bukti sebenarnya cukup, lalu minta persetujuan pengadilan untuk menarik kembali perkaranya.</p> <p>Pengadilan dimungkinkan untuk menolak permintaan tersebut atau menyerahkan perkara tersebut kepada Direktur (Jenderal) Penuntutan Umum yang akan mengambil alih perkara tersebut atau ia akan meminta atasan langsungnya, yaitu Jaksa Agung, agar menempuh upaya hukum <i>nolle prosequi</i>, yaitu pemberitahuan kepada pengadilan bahwa Jaksa Agung tidak akan menuntut perkara tersebut. Sekarang di dalam menentukan akan menuntut atau tidak akan menuntut, Jaksa Inggris dan Wales akan merujuk Pasal 10 Undang-Undang Penuntutan Tindak Pidana Tahun 1985 (<i>Prosecution of Offences Act</i>) yang menetapkan “<i>bahwa untuk meneruskan suatu perkara harus ada bukti-buktinya yang cukup dan benar-benar dapat diharapkan akan menghasilkan penghukuman oleh hakim, sedangkan penuntutannya harus demi kepentingan umum</i>”.</p> <p>Dengan demikian, Jaksa Inggris boleh mengesampingkan perkara karena alasan kebijakan</p>

³⁶Laporan Tim Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana Tahun Anggaran 2006, *Op.Cit*, hal. 50

		seperti tindak pidana yang kurang berarti, pelakunya sudah tua, masih remaja, atau sakit jiwa dan karena alasan teknis.
2.	Amerika Serikat	<p>Di Amerika Serikat, para jaksa (misalnya <i>US Attorney</i>, <i>Country Attorney</i> dan <i>District Attorney</i> atau <i>State Attorney</i>) dapat dikatakan mandiri dalam menjalankan kekuasaan diskresinya sejak tahap penyidikan sampai dengan proses sesudah peradilan.</p> <p>Keputusannya di bidang penuntutan "<i>hampir bebas sama sekali dari pengawasan orang atau badan lain</i>". Jaksa dapat menghentikan proses perkara dengan jalan menghentikan penuntutan atau melakukan kompromi mengenai dakwaan, yang dalam bahasa praktisi hukum Amerika disebut <i>plea bargaining</i> sehingga tersangka boleh mengakui kesalahannya (<i>plead guilty</i>) sebelum ia diadili.</p> <p>Apabila Jaksa menerima tawaran kompromi tersebut maka ia akan mengurangi dakwaan aslinya atau akan meminta pengadilan untuk menjatuhkan pidana yang lebih ringan. Tidak seperti di Inggris kedua belah pihak kerap menggunakan dan saling menawarkan kompromi semacam itu.³⁷</p>
3.	Filipina dan Thailand	<p>Di Filipina, diversifikasi (penyimpangan) sudah lama dijalankan oleh Kantor <i>Fiscal</i> (Kejaksaan Filipina). Dalam perkara penipuan dan perbuatan kelalaian, dimungkinkan untuk negosiasi antara tersangka dan korban atau pembayaran ganti rugi kepada korban yang sering diupayakan sebagai alternatif lain untuk penuntutan. Mengenai tindak pidana lainnya, ketetapan Jaksa untuk menuntut atau tidak menuntut itu didasarkan atas perolehan bukti. Kantor fiskal bertugas untuk tidak melakukan penuntutan apabila tidak terdapat bukti yang</p>

³⁷ *Ibid*, hal. 54.

		<p>mendukung.</p> <p>Di Thailand, tidak terdapat ketentuan hukum yang memberi wewenang kepada Jaksa untuk mencampuri petugas penyidik yang sedang menjalankan penyidikan perkara pidana. Namun, KUHAP Thailand mengatur bahwa setelah penyidik menyerahkan berkas penyidikan kepada Jaksa, maka penyidik tersebut harus mengindahkan kebijaksanaan (diskresi) Jaksa mengenai penghentian penyidikan atau penyidikan tambahan dan mengenai ketetapan akan menuntut atau tidak akan menuntut perkara. Jaksa Thailand dapat dikatakan memiliki wewenang diskresi yang luas.</p> <p>Sekalipun alat bukti tidak mencukupi ia boleh mengajukan perkara yang bersangkutan ke pengadilan. Sebaliknya, karena sesuatu alasan, ia boleh menghentikan penuntutan sekalipun buktibuktinya cukup untuk menghasilkan penghukuman oleh hakim. Tidak dapat disangkal, tindakan penghentian penuntutan sudah lama digunakan oleh Kejaksaan Thailand.</p>
--	--	---

5. Jaksa dalam *Guidelines on The Role of Prosecutor 1990* dan *International Association of Prosecutors Standards of Professional Responsibility and Statement of The Essential Duties and Rights of Prosecutors*

Seluruh Jaksa memainkan peran penting dalam administrasi peradilan pidana. Jaksa seperti warga negara lainnya berhak atas kebebasan berekspresi, berkeyakinan, berserikat dan berkumpul. Oleh karena itu Asosiasi Penuntut Umum Internasional meletakkan dasar, dan standar kompetensi bagaimana profesi Penuntut Umum dapat berjalan dengan baik. Setidaknya terdapat dua standar yaitu *Guidelines on The Role of Prosecutor 1990* dan *International Association of Prosecutors Standards of Professional Responsibility And Statement of The Essential Duties And Rights of Prosecutors*. Pada pokoknya kedua standar tersebut mengatur hal-hal sebagai berikut:

a. Independensi

Penggunaan diskresi penuntutan, apabila diperbolehkan dalam yurisdiksi tertentu harus dilakukan secara independen dan bebas dari intervensi politik.³⁸

b. Imparsial

Jaksa harus melakukan tugasnya tidak memihak, tanpa rasa takut, bantuan atau prasangka.³⁹

c. Kebebasan Berekspresi dan berasosiasi

Secara khusus, Jaksa memiliki hak untuk mengambil bagian dalam diskusi publik mengenai hal-hal yang berkaitan dengan hukum, administrasi peradilan dan promosi dan perlindungan hak asasi manusia dan untuk bergabung atau membentuk organisasi lokal, nasional atau internasional dan menghadiri pertemuan mereka, tanpa menderita kerugian profesional karena tindakan sah mereka atau keanggotaan mereka dalam organisasi yang sah. Dalam melaksanakan hak-hak ini, jaksa harus selalu berperilaku sesuai dengan hukum dan standar serta etika profesi yang diakui.⁴⁰

d. Peran dalam Proses Beracara

Kedudukan Kejaksaan harus dipisahkan secara ketat dari fungsi kehakiman.

e. Penguatan Jaksa

- 1) Perlindungan dalam melaksanakan fungsi profesional mereka tanpa intimidasi, rintangan, pelecehan, gangguan yang tidak patut atau paparan yang tidak adil terhadap perdata, hukuman atau pertanggungjawaban lainnya;
- 2) Dalam melakukan rekrutmen dan promosi harus berdasarkan syarat obyektif dan kualifikasi tertentu yang profesional, memiliki kemampuan dan berintegritas, mampu dan berpengalaman serta dapat mengambil keputusan secara berimbang dan tidak memihak;

³⁸IAP Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutor, Bab Independensi.

³⁹*Ibid*, Bab Imparsial.

⁴⁰Guidelines On The Role Of Prosecutor, Bab Kebebasan Berekspresi dan berasosiasi, Pasal 8.

- 3) Jaksa dan keluarganya harus secara fisik dilindungi oleh pihak berwenang ketika keselamatan pribadi mereka terancam sebagai akibat dari pelepasan fungsi penuntutan.⁴¹

f. Fungsi Diskresi

Di negara-negara di mana penuntut umum memiliki fungsi diskresi, undang-undang atau aturan atau peraturan yang diterbitkan harus memberikan pedoman untuk meningkatkan keadilan dan konsistensi pendekatan dalam mengambil keputusan dalam proses penuntutan, termasuk lembaga atau pengabaian penuntutan.⁴²

g. Alternatif Penuntutan

Sesuai dengan hukum nasional, jaksa penuntut harus mempertimbangkan dengan seksama untuk menghapuskan penuntutan, menghentikan pemeriksaan sidang secara kondisional atau tanpa syarat, atau mengalihkan kasus pidana dari sistem peradilan formal, dengan penuh penghormatan terhadap hak-hak tersangka dan korban. Untuk tujuan ini, Negara-negara harus sepenuhnya mengeksplorasi kemungkinan mengadopsi skema pengalihan tidak hanya untuk meringankan beban pengadilan yang berlebihan, tetapi juga untuk menghindari stigmatisasi penahanan, dakwaan dan hukuman pra-persidangan, serta kemungkinan dampak buruk dari hukuman penjara.⁴³

6. Mediasi Penal

Mediasi penal (*penal mediation*) sering juga disebut dengan berbagai istilah, antara lain : "*mediation in criminal cases*" atau "*mediation in penal matters*" yang dalam istilah Belanda disebut *strafbemiddeling*, dan dalam istilah Perancis disebut "*de mediation pénale*". Istilah mediasi penal lekat dengan hukum pidana, karena mediasi penal terutama mempertemukan antara pelaku tindak pidana dengan korban, maka mediasi penal ini sering juga dikenal dengan istilah "*Victim-Offender Mediation*" (VOM), *Täter-Opfer-Ausgleich* (TOA), atau *Offender-victim Arrangement* (OVA). Mediasi Penal merupakan salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa di luar

⁴¹IAP, *Op.Cit*, Bab Penguatan.

⁴² Guidelines On The Role Of Prosecutor, *Ibid*, Bab Fungsi Diskresi.

⁴³ *Ibid*, Bab Alternatif Penuntutan.

pengadilan atau biasa dikenal dengan istilah *Alternative Dispute Resolution* atau *Appropriate Dispute Resolution* (ADR).

ADR lazimnya digunakan di lingkungan kasus-kasus perdata, dibandingkan dengan kasus-kasus pidana. Namun dalam perkembangannya, ADR juga ditemukan dalam praktik peradilan pidana. Hal tersebut dapat dilihat pula dalam beberapa konvensi internasional, antara lain:

- a. Dalam dokumen penunjang Kongres PBB ke-9/1995 yang berkaitan dengan manajemen peradilan pidana (yaitu dokumen A/CONF.169/6) diungkapkan perlunya semua negara mempertimbangkan “*privatizing some law enforcement and justice functions*” dan “*alternative dispute resolution/ADR*” (berupa mediasi, konsiliasi, restitusi, dan kompensasi) dalam sistem peradilan pidana.
- b. Dalam laporan Kongres PBB ke-9/1995 tentang “*The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*” (dokumen A/CONF. 169/16).
- c. Dalam “*International Penal Reform Conference*” yang diselenggarakan di Royal Holloway College, University of London, pada tanggal 13-17 April 1999 dikemukakan, bahwa salah satu unsur kunci dari agenda baru pembaharuan hukum pidana (*the key elements of a new agenda for penal reform*) ialah perlunya memperkaya sistem peradilan formal dengan sistem atau mekanisme informal dalam penyelesaian sengketa yang sesuai dengan standar-standar hak asasi manusia (*the need to enrich the formal judicial system with informal, locally based, dispute resolution mechanisms which meet human rights standards*).
- d. Pada 15 September 1999, Komisi Para Menteri Dewan Eropa (*the Committee of Ministers of the Council of Europe*) telah menerima Recommendation Nomor R (99) 19 tentang “*Mediation in Penal Matters*”.
- e. Dalam Deklarasi Wina, Kongres PBB ke-10/2000 (dokumen A/CONF. 187/4/Rev.3), antara lain dikemukakan bahwa untuk memberikan perlindungan kepada korban kejahatan, hendaknya diintrodusir mekanisme mediasi dan peradilan restoratif (*restorative justice*).
- f. Pada 15 Maret 2001, Uni Eropa membuat *the EU Council Framework Decision* tentang “kedudukan korban di dalam proses pidana” (*the Standing of Victims in Criminal Proceedings*) - EU (2001/220/JBZ) yang di dalamnya termasuk juga masalah mediasi. Pasal 1 (e) dari Framework

Decision ini mendefinisikan “*mediation in criminal cases*” sebagai : ‘*the search prior to or during criminal proceedings, for a negotiated solution between the victim and the author of the offence, mediated by a competent person*’. Pasal 10-nya menyatakan, setiap negara anggota akan berusaha “*to promote mediation in criminal cases for offences which it considers appropriate for this sort of measure*”. Walaupun Pasal 10 ini terkesan hanya memberi dorongan (*encouragement*), namun menurut Anne-mieke Wolthuis, berdasarkan penjelasan di dalam website Uni Eropa, negara anggota wajib mengubah undang-undang dan hukum acara pidananya, antara lain mengenai “*the right to mediation*”.

- g. Pada tanggal 24 Juli 2002, Ecosoc (PBB) telah menerima Resolusi 2002/12 mengenai “*Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*” yang di dalamnya juga mencakup masalah mediasi⁴⁴

Berdasarkan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia saat ini, pada prinsipnya kasus pidana dapat diselesaikan di luar pengadilan. Sebagai contoh proses mediasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.⁴⁵

Mediasi penal adalah konsekuensi logis dari pendekatan *restorative justice*. Terdapat beberapa model mediasi penal yaitu sebagai berikut :

1. Mediasi Informal

Model ini dilaksanakan oleh personil peradilan pidana dalam tugas normalnya, yaitu dapat dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum dengan mengundang para pihak untuk melakukan penyelesaian informal dengan tujuan, tidak melanjutkan penuntutan apabila tercapai kesepakatan; dapat dilakukan oleh pekerja sosial atau pejabat pengawas (*probation officer*), oleh pejabat polisi, atau oleh Hakim. Jenis intervensi informal ini sudah biasa dalam seluruh sistem hukum.

2. Peradilan adat (*Traditional village or tribal moot*)

Menurut model ini, seluruh masyarakat bertemu untuk memecahkan konflik kejahatan diantara warganya. Model ini di beberapa negara yang

⁴⁴ Mediasi Pena : Penyelesaian Perkara Pidana Diluar Pengadilan, Barda Nawawi Arief.

⁴⁵ <https://bardanawawi.wordpress.com/2009/12/27/mediasi-penal-penyelesaian-perkara-pidana-diluar-pengadilan/>.

kurang maju dan di wilayah pedesaan/ pedalaman. Model ini lebih memilih keuntungan bagi masyarakat luas. Model ini mendahului hukum barat dan telah memberi inspirasi bagi kebanyakan program-program mediasi modern. Program mediasi modern sering mencoba memperkenalkan berbagai keuntungan dari pertemuan suku (tribal moots) dalam bentuk yang disesuaikan dengan struktur masyarakat modern dan hak-hak individu yang diakui menurut hukum.

3. Mediasi antara pelaku dan korban (*Victim-offender mediation*)

Model ini melibatkan berbagai pihak yang bertemu dengan dihadiri oleh mediator yang ditunjuk, yang dapat berasal dari pejabat formal, mediator independen, atau kombinasi serta dapat diadakan pada setiap tahapan proses pemeriksaan perkara pidana. Model *victim-offender mediation* ada yang diterapkan untuk semua tipe pelaku tindak pidana; ada yang khusus untuk anak; ada yang untuk tipe tindak pidana tertentu. Ada yang terutama ditujukan pada pelaku anak, pelaku pemula, namun ada juga untuk delik-delik berat dan bahkan untuk residivis.

4. Program negosiasi untuk melakukan perbaikan (*Reparation negotiation programmes*)

Model ini semata-mata untuk menaksir/menilai kompensasi atau perbaikan yang harus dibayar oleh pelaku kepada korban yang biasanya dilakukan pada saat pemeriksaan di pengadilan. Program ini tidak berhubungan dengan rekonsiliasi antara para pihak, tetapi hanya berkaitan dengan perencanaan perbaikan materiil. Dalam model ini pelaku tindak pidana dapat dikenakan program kerja agar dapat menyimpan uang untuk membayar ganti rugi / kompensasi.

5. Tokoh/peradilan komunitas (*Community panels or courts*)

Model ini merupakan program untuk membelokkan kasus pidana dari penuntutan atau peradilan pada prosedur masyarakat yang lebih fleksibel dan informal serta sering melibatkan unsur mediasi atau negosiasi.

6. Musyawarah kekeluargaan atau komunitas (*Family and community group conferences*)

Model ini telah dikembangkan di Australia dan Selandia Baru, yang melibatkan partisipasi masyarakat dalam sistem peradilan pidana. Family and community group conferences tidak hanya melibatkan korban dan

pelaku tindak pidana, tetapi juga keluarga pelaku dan warga masyarakat lainnya, pejabat tertentu (seperti polisi dan hakim anak) dan para pendukung korban.⁴⁶

Dalam sistem peradilan pidana untuk mengupayakan adanya mediasi penal. dilatarbelakangi pemikiran yang dikaitkan dengan ide-ide pembaharuan hukum pidana (*penal reform*), dan dikaitkan dengan masalah pragmatisme. Latar belakang ide-ide "*penal reform*" itu antara lain ide perlindungan korban, ide harmonisasi, ide *restorative justice*, ide mengatasi kekakuan/formalitas dalam sistem yang berlaku, ide menghindari efek negatif dari sistem peradilan pidana dan sistem pemidanaan yang ada saat ini, khususnya dalam mencari alternatif lain dari pidana penjara (*alternative to imprisonment/alternative to custody*). Latar belakang pragmatisme antara lain untuk mengurangi stagnasi atau penumpukan perkara ("*the problems of court case overload*"), untuk penyederhanaan proses peradilan.⁴⁷

Mediasi Penal termasuk kewenangan Jaksa sebagaimana ketentuan di dalam Part II Section 4 A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide 2014 UNODC dan IAP Bagian Kedua tentang Status dan Peran Penuntut Umum dalam Hukum Acara Pidana. Part II Section 4 Plea and Charge Negotiation (Bagian II Seksi 4: Pengakuan Bersalah dan Negosiasi Penuntutan) menyebutkan:

"Negosiasi Tuntutan, atau dikenal sebagai Pengakuan Bersalah adalah sebuah bagian utama dari kerja Penuntutan pada banyak negara. Pengakuan Bersalah umumnya ditemukan di banyak negara dengan Sistem Hukum Common Law, namun tidak seluruhnya, Negara dengan Sistem Hukum Common Law, dan tergantung kepada yurisdiksi, termasuk tingkatan yang berbeda-beda dari formalitas dalam Hukum Acara. Negosiasi Tuntutan dapat secara efektif menjadi alat yang mempermudah hambatan pada suatu sistem peradilan dengan mempercepat sebuah kasus secara langsung kepada fase memidana daripada memakan waktu dan sumber daya melalui sebuah Pengadilan."

⁴⁶ https://www.bphn.go.id/data/documents/laporan_akhir_pengkajian_restorative_justice_anak.pdf

⁴⁷ Mediasi Penal Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia, Dr Sahuri Lasmadi, SH., MH.

Seperti kita ketahui mediasi penal berasal dari Asas Keadilan Restoratif. Saat ini di Indonesia telah terjadi pergeseran paradigma dari keadilan retributif (pembalasan) menjadi keadilan restorative (pemulihan). Hal ini antara lain tergambar dengan munculnya Peraturan perundang-undangan yang mengedepankan paradigma tersebut seperti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, Undang-Undang Pencucian Uang yang terakhir diubah melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010. Rasa keadilan masyarakat saat ini menghendaki penanganan kasus-kasus yang relatif ringan dan beraspek kemanusiaan seperti Pencurian yang nilai kerugiannya minim, Jaksa harus dapat menuntut atau bersikap dengan berpedoman kepada Keadilan Restoratif. Perkembangan lain adalah bahwa dalam penegakan hukum tidak hanya menggunakan pendekatan preventif-represif, namun juga dapat diambil pendekatan lainnya seperti Penyelesaian Sengketa Alternatif sebagaimana halnya *Mediasi Penal*. Hal tersebut merupakan salah satu perwujudan dari diskresi penuntutan (*Prosecutorial Discretionary*).

Pendekatan *Restorative Justice* telah digunakan dalam memecahkan masalah konflik antara para pihak dan memulihkan perdamaian di masyarakat. Karena pendekatan-pendekatan retributif atau rehabilitatif terhadap kejahatan dalam tahun-tahun terakhir ini dianggap sudah tidak memuaskan lagi. Oleh karenanya menyebabkan dorongan untuk beralih kepada pendekatan *restorative justice*. Kerangka pendekatan *restorative justice* melibatkan pelaku, korban dan masyarakat dalam upaya untuk menciptakan keseimbangan, antara pelaku dan korban.

Penggunaan kewenangan yang bersifat aktif berupa kewenangan diskresioner ("*discretionary power*", "*virjsbestuur*" , "*freies ermessen*") untuk melaksanakan kebijakannya ("*beleid*") dalam mengatasi segera dan secepatnya dengan menetapkan suatu perbuatan bagi kepentingan tugas pemerintah yang tidaklah sekedar kekuasaan pemerintahan yang menjalankan undang-undang ("kekuasaan terikat").⁴⁸

⁴⁸ https://www.bphn.go.id/data/documents/pelaksanaan_asas_opportunitas_dalam_hukum_acara_pidana.pdf

Berdasarkan Pasal 35 huruf a Undang-Undang Kejaksaan, kejaksaan dalam tugasnya menetapkan dan mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenangnya, kejaksaan dapat mengembangkan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup *restorative* sebagai bagian dari kewenangannya. Diversi dan program restoratif dapat dianggap sebagai kewenangan lain dari institusi kejaksaan berdasarkan undang-undang. Kewenangan lain dari institusi kejaksaan tersebut diperkuat oleh Pasal 32 Undang-Undang Kejaksaan bahwa:

“Disamping tugas dan wewenang tersebut dalam undang-undang ini, kejaksaan dapat diserahi tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang”.

Dalam hal ini yang dimaksud dengan tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang adalah melaksanakan wewenang *diversi/restorative justice* antara lain berdasarkan Undang-Undang SPPA.

B. Kajian terhadap Asas Penyusunan Norma

1. Asas *Dominus Litis*

Dalam beracara untuk menyelesaikan terjadinya tindak pidana, setelah Indonesia merdeka digunakan ketentuan perundang-undangan yang mendasarkan pada HIR, namun sejak tahun 1981, khusus untuk hukum acara pidana sudah tidak menggunakan HIR tetapi mengacu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (yang lebih dikenal dengan sebutan KUHAP), di mana didalamnya juga telah mengatur kewenangan Jaksa dalam melakukan penuntutan, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 1 angka 6 huruf a KUHAP yang menyebutkan, jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Sedangkan yang menjadi kewenangan seorang jaksa ialah untuk bertindak sebagai penuntut umum dan bertindak sebagai pelaksana putusan pengadilan.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 huruf a KUHAP yang dimaksud jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, penuntut umum juga menentukan

suatu perkara hasil penyidikan apakah sudah lengkap atau tidak untuk dilimpahkan ke pengadilan negeri untuk diadili, hal ini diatur dalam pasal 139 KUHAP⁴⁹. “Oleh KUHAP, Jaksa telah ditempatkan dalam suatu kedudukan sebagai instansi “Penuntut” dalam wewenang melakukan penuntutan atas setiap perkara. Dalam melaksanakan fungsi dan wewenang penuntutan tersebut:

- a. Pada satu pihak menerima berkas perkara hasil pemeriksaan penyidikan dari penyidik;
- b. Pada pihak lain, berkas perkara yang diterimanya dilimpahkan kepada hakim untuk dituntut dan diperiksa dalam sidang pengadilan”.⁵⁰

Ditinjau dari segi wewenang penuntutan, boleh dikatakan pada pemeriksaan sidang ini peran utama Jaksa sebagai penuntut umum, dalam usaha membuktikan kesalahan terdakwa. Sementara Pengertian Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.⁵¹

Beberapa kebijakan yang dirumuskan di dalam KUHAP menjelaskan eksistensi tugas dan wewenang Jaksa terutana dalam melaksanakan penuntutan dalam kedudukannya sebagai Penuntut Umum. Wewenang penuntutan dipegang oleh penuntut umum sebagai monopoli, artinya tiada badan lain yang boleh melakukan wewenang tersebut. Ini disebut *dominus litis* di tangan Penuntut Umum atau Jaksa. Hakim tidak dapat meminta supaya delik (tindak pidana) diajukan kepadanya, hakim hanya menunggu saja penuntutan dari Penuntut Umum.⁵²

Dominus litis berasal dari bahasa latin. *Dominus* artinya pemilik. Sedangkan *litis* artinya perkara atau gugatan. *Black's Law Dictionary* menerjemahkan *dominis litis* sebagai berikut: “*The party who makes the decisions in a lawsuit, usually as distinguished from the attorney*”.

⁴⁹ Gede Putra Perbawa, dkk, Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Eksistensi Asas Dominus Litis Dalam Perspektif Profesionalisme Dan Proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum, (Malang: Jurnal Arena Hukum Vol 7, 2014)hlm 12.

⁵⁰ M. Yahya Harahap, Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP (Edisi Kedua) seri : penyidikan dan penuntutan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2000) hlm 26

⁵¹ Lihat Pasal 1 butir 7 KUHAP.

⁵² Ibid.

Selanjutnya Mengutip dari **US Legal**, "*Dominus Litis Law and Legal Definition*": menyebutkan yang dimaksud dengan dominus litis adalah orang yang mempunyai perkara atau orang yang menentukan dalam perkara atau orang yang mempunyai kepentingan nyata dalam penentuan perkara.⁵³

Asas *dominus litis*, menegaskan bahwa tidak ada badan lain yang berhak melakukan penuntutan selain Penuntut Umum yang bersifat absolut dan monopoli. Penuntut Umum menjadi satu-satunya lembaga yang memiliki dan memonopoli penuntutan dan penyelesaian perkara pidana. Hakim tak dapat meminta supaya perkara pidana yang terjadi diajukan kepadanya. Sebab Hakim dalam penyelesaian perkara hanya bersifat pasif dan menunggu tuntutan dari penuntut umum. Asas ini otomatis menempatkan Penuntut Umum selaku pengendali perkara. Artinya, dapat atau tidaknya dilakukan penuntutan terhadap suatu perkara tindak pidana hasil penyidikan (oleh Penyidik) adalah mutlak wewenang Penuntut Umum. Begitu pula Penuntut Umum dapat menghentikan penuntutan dengan alasan tidak cukup bukti, peristiwanya bukan tindak pidana, dan perkaranya ditutup demi hukum.⁵⁴

Untuk memahami eksistensi asas *dominus litis* dalam penuntutan, kiranya dapat dikaji pada pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, termasuk Undang-Undang Kejaksaan yang sebelumnya, baik dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 maupun dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961. Mencermati ketiga undang-undang mengenai kedudukan Kejaksaan dalam penegakan hukum di Indonesia, maka semakin jelas dan tegas bahwa ketiganya secara limitatif telah merumuskan adanya kewenangan penuntutan yang berada pada lembaga kejaksaan yang bersifat *absolute*, sehingga menegaskan bahwa asas *dominus litis* sangat eksis dalam pelaksanaan tugas dan wewenang penuntutan terhadap terjadinya tindak pidana oleh Jaksa selaku penuntut umum. "Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, antara lain dinyatakan bahwa diberlakukannya Undang-Undang ini adalah untuk pembaharuan Kejaksaan, agar kedudukan dan peranannya sebagai lembaga

⁵³US Legal, "Dominus Litis Law and Legal Definition," <https://definitions.uslegal.com/d/dominus-litis/>, diakses 2 Juni 2018.

⁵⁴Reda Mantovani, "Penerapan Asas Dominus Litis Dalam UU KPK", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ddf8ba3bb064/penerapan-asas-dominis-litis-dalam-uu-kpk-oleh--reda-manthovani/>, diakses 11 Mei 2020.

pemerintahan lebih mantap dan dapat mengemban kekuasaan Negara di bidang penuntutan, yang bebas dari pengaruh kekuasaan pihak mana pun. Dalam pengertian lain, Kejaksaan, dalam melaksanakan tugasnya, hendaknya merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan lainnya dalam upayanya mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat".⁵⁵

Menurut **Hari Sasongko**, asas dominus litis yang menegaskan bahwa tidak ada badan lain yang berhak melakukan penentuan selain Jaksa Penuntut Umum yang bersifat absolut dan monopoli, karena Jaksa Penuntut Umumlah satu-satunya lembaga yang memiliki dan memonopoli penuntutan dan penyelesaian perkara pidana, Hakim sekalipun tidak bisa meminta supaya perkara pidana yang terjadi diajukan kepadanya, hakim dalam penyelesaian perkara hanya bersifat pasif dan menunggu tuntutan dari penuntut umum".⁵⁶

Tugas tersebut dilakukan oleh penuntut umum dalam proses persidangan yang sedang berjalan. Tugas Jaksa sebagai penuntut umum diatur dalam Pasal 14 KUHAP dan dipertegas kembali dalam Pasal 137 KUHAP. Penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan yang berwenang mengadilinya.⁵⁷

Kejaksaan sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*), mempunyai kedudukan sentral dalam penegakan hukum, karena hanya institusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana.⁵⁸ Disamping sebagai penyandang Dominus Litis, Kejaksaan juga merupakan satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*).⁵⁹

⁵⁵ Ardilafiza, Independensi Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Penuntutan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, (Jakarta: Jurnal Konstitusi Volume III Nomor 2 November 2010) hlm. 75-103.

⁵⁶ Hari Sasongko, Penuntutan dan Tehnik Membuat Surat Dakwaan, (Surabaya:Dharma Surya Berlian, 1996) hlm. 26.

⁵⁷ Lihat ketentuan Pasal 14 Jo 137 KUHAP.

⁵⁸Marwan Effendy, *Kejaksaan RI, Posisi, dan Fungsinya*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hal. 105.

⁵⁹*Ibid.*

Selain dalam bidang pidana, kedudukan jaksa sebagai *dominus litis* juga berlaku dalam lingkup perdata.⁶⁰ Hal tersebut secara tersirat dapat dilihat dari ketentuan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan yang menyatakan bahwa jaksa memiliki wewenang di bidang perdata dan tata usaha negara “untuk dan atas nama negara atau pemerintah.”⁶¹ Untuk menjalankan wewenang dalam perdata dan tata usaha negara, dan wewenang lain, kejaksaan harus bertindak berdasarkan hukum.⁶² Oleh karenanya sebagai pemilik *dominus litis*, maka jaksa pun memiliki kuasa yang besar dalam penentuan perkara bahkan dalam bidang perdata sekalipun.

Selanjutnya dalam menjalankan asas *dominus litis* Kejaksaan dan/atau Jaksa harus melakukan dengan proporsional dan profesional. Orientasi profesionalisme dan proporsionalime bagi Jaksa bertumpu pada tugas dan wewenang yang telah dirumuskan di dalam peraturan perundang-undangan, baik yang tertuang dalam Undang-Undang Kejaksaan beserta aturan pelaksanaannya, dan dalam KUHAP.

Ketentuan-ketentuan yang mengatur profesionalisme dan proporsionalime bagi Jaksa tersebut juga merupakan aturan (hukum) yang harus dipedomani dalam melaksanakan tugas-tugas dan kewenangan yang melekat, lebih-lebih didalamnya sangat menegaskan adanya asas *dominus litis* yang bersifat mutlak dan mandiri menjadikan penuntutan sebagai tugas yang utama dan menjadi satu yang tidak terpisahkan, sehingga asas ini akan menguatkan dan memantapkan Jaksa sebagai penuntut umum dalam melaksanakan penuntutan terhadap perkara pidana yang terjadi, dan hanya jaksa yang secara proporsional dan profesional dapat menentukan untuk diselesaikan tidaknya perkara pidana yang terjadi tersebut, jangankan orang perseorangan, hakim

⁶⁰ Jaksa secara selintas tugasnya seolah hanya melakukan penuntutan. Salah satu alasan di balik asumsi ini mungkin berasal dari faktor historis. Sastrawijaya mencatat bahwa Kejaksaan Republik Indonesia cenderung mengutamakan peran dan fungsinya di bidang hukum pidana sampai dengan tahun 1977, yang menimbulkan kesan kewenangannya di bidang lain seperti hukum perdata dikesampingkan, meskipun jika Kejaksaan mengejawantahkan seluruh kewenangannya secara berkesinambungan, maka semuanya ditujukan untuk menjaga kepentingan umum secara lebih baik. Sadili Sastrawijaya, *Lima Windu Kejaksaan Republik Indonesia 1945-1985*, (Jakarta: Kejaksaan Agung RI, 1985), hlm. 227.

⁶¹ Kewenangan ini secara tegas pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Evy Lusya Ekawati, *Peranan Jaksa Pengacara Negara dalam Penanganan Perkara Perdata: Studi Kasus Penyelesaian Tunggakan Rekening Listrik antara Pelanggan dan Perusahaan Listrik Negara*, (Yogyakarta: Genta Press, 2013), hlm. 56.

⁶² Suhadibroto, ed., *Pembaruan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI*, (Jakarta: KHN-Kejaksaan Agung-MaPPI FH UI, 2005), hlm. 26.

sekalipun sebagai pihak yang akan menjatuhkan putusan juga tidak dapat meminta apalagi memaksa kepada Jaksa untuk menyelesaikan perkara pidana yang terjadi tersebut, hakim harus tetap pasif dan baru mengadili apabila diminta atau perkara dilimpahkan kepadanya.

Di dalam sistem bekerjanya hukum bermuara adanya pendekatan kebijakan, secara proporsional Jaksa Penuntut Umum dalam menghadapi peristiwa yang terjadi dan menentukan yang seharusnya dikualifikasikan sebagai tindak pidana atau tidak, harus diperhatikan tujuan dari penegakan hukum melalui penuntutan tersebut sebagai bagian dalam sistem peradilan pidana atau bagian hukum acara pidana, yaitu untuk mencari dan menemukan kebenaran materil”.⁶³ “Peristiwa atau perbuatan yang diusahakan untuk diselesaikan atau ditanggulangi dengan dilakukan penuntutan harus benar-benar merupakan ‘perbuatan yang tidak dikehendaki’, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materil dan atau spirituil) atas warga masyarakat, sehingga dalam penuntutan harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost benefit principle*); Secara profesional penuntutan ini harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dan jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*)”.⁶⁴

Profesionalisme seorang jaksa dalam bertindak termasuk dalam melakukan penuntutan dipedomani dengan rumusan norma yang diatur pada Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Kejaksaan disebutkan bahwa:

“Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, jaksa senantiasa bertindak berdasarkan hukum dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, kesusilaan, serta wajib menggali dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat, serta senantiasa menjaga kehormatan dan martabat profesinya.”

Di bagian penjelasan umum juga disebutkan bahwa untuk membentuk jaksa yang profesional harus ditempuh berbagai jenjang pendidikan dan pengalaman dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenang. Sudah jelas amanah dari undang-undang ini terhadap profesi jaksa dalam penegakan hukum di Indonesia. Demikian juga aspek proporsionalitas Jaksa juga telah

⁶³ Lihat Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP.

⁶⁴ Bandingkan dengan, Sudarto, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat : Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana, (Bandung:Penerbit Sinar Baru, 1983) hlm. 93- 94

diatur di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP), yang mengatur tugas dan wewenang jaksa.⁶⁵

2. **Asas *Single Prosecution System***

Menurut etimologi, kata "*prosecution*" sendiri berasal dari bahasa latin: *prosecutus* dan terdiri dari *pro* (sebelum) dan *sequi* (mengikuti) yang dapat dipahami sebagai "proses perkara dari awal hingga berakhir", dalam hal ini maka Jaksa menangani perkara dari awal hingga akhir/ eksekusi. Dengan demikian tidaklah mengherankan apabila jaksa memegang peranan penting dalam menentukan keberhasilan proses penegakan hukum di suatu negara.⁶⁶

Dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, posisi Kejaksaan adalah sebagai penuntut umum tunggal (*single prosecution system*) maupun sebagai satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*) dalam perkembangannya semakin terabaikan, mengingat pada saat ini terdapat beberapa lembaga lain yang juga melaksanakan fungsi penuntutan dan eksekusi tetapi tidak dikendalikan oleh Jaksa Agung, misalnya terhadap Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) maupun terhadap pelaku tindak pidana dalam lingkungan peradilan militer yang dilakukan oleh Oditurat Militer, Oditurat Militer Tinggi dan Oditurat Tentara Nasional Indonesia.

Komitmen dunia internasional mengenai pentingnya penguatan peran Jaksa dalam fungsi penegakan hukum antara lain terwujud dalam *United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors* (Pedoman PBB tentang Peranan Jaksa) sebagaimana diadopsi dalam Kongres Pencegahan Kejahatan ke-8, di Havana tanggal 27 Agustus – 7 September 1990. Pasal 11 Pedoman PBB tentang Peranan Jaksa tersebut menyatakan bahwa Jaksa harus melakukan peran aktif dalam proses penanganan perkara pidana, termasuk melakukan penuntutan dan jika diijinkan oleh hukum atau sesuai dengan kebiasaan setempat, berperan aktif dalam penyidikan, pengawasan terhadap keabsahan penyidikan tersebut, mengawasi pelaksanaan putusan pengadilan dan

⁶⁵ Gede Putra Perbawa, Dkk, Opcit., hlm 18.

⁶⁶ <http://mappifhui.org/wp-content/uploads/2015/10/JPer-Final-29-Jun.pdf>.

menjalankan fungsi lain sebagai wakil kepentingan umum. Kalimat “Jaksa melakukan penuntutan” harus dimaknai sebagai implementasi dari prinsip penuntut umum tunggal (*Single Prosecution System*) dalam sistem peradilan pidana.

Untuk dapat memahami maksud sesungguhnya dari Prinsip *Single Prosecution System* maka tidak akan dapat terlepas dari adanya pemaknaan “Jaksa adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan (*een en ondeelbaar*)” yang dalam perjalanan sejarahnya berasal dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 tanggal 27 Februari 1947 tentang Susunan dan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tanggal 8 Juni 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman dan Kejaksaan. Dalam kedua undang-undang tersebut, pada dasarnya diatur bahwa tiap-tiap Pengadilan (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri) terdapat satu Kantor Kejaksaan yang daerah hukumnya sama dan yang terdiri atas satu atau beberapa Jaksa terhitung sebagai satu Kepala Kejaksaan.

Sebagaimana berlaku juga di berbagai negara yang menganut sistem Eropa Kontinental, Pengadilan terdiri dari beberapa hakim yang masing-masing terhitung sebagai 1 (satu) hakim. Namun Jaksa yang terdapat pada pengadilan tersebut, walaupun terdiri dari beberapa Jaksa merupakan satu kesatuan dan hanya terhitung 1 (satu) Jaksa di bawah Kepala Kejaksaan. Makna tersebutlah yang sesungguhnya terkandung dari prinsip “*een en ondelbaar*” yaitu Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan. Sesungguhnya, prinsip tersebut berbicara tentang adanya kesatuan kebijakan penuntutan di bawah Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi. Diaturnya prinsip “*een en ondelbaar*” tidak lain adalah untuk memelihara kesatuan kebijakan penuntutan yang menampilkan ciri khas yang menyatu dalam tata pikir, tata laku, dan tata kerja Kejaksaan.

Oleh karena itulah, diperlukan penegasan kembali prinsip *Single Prosecution System* dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, dimana hal tersebut bertujuan untuk menghindari disparitas penuntutan baik dalam penanganan perkara Tindak Pidana Korupsi maupun tindak pidana dalam lingkup peradilan militer. Hal tersebut penting untuk meminimalisir terjadinya

kesimpangsiuran dalam penegakan hukum yang dapat berujung pada ketidakadilan bagi para pencari keadilan.

Dalam melakukan penuntutan, Jaksa adalah unsur utama dalam sistem peradilan, untuk itu dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya Jaksa harus melindungi dan menghargai nilai-nilai kemanusiaan dan mendukung Hak Asasi Manusia, hal mana memberikan kontribusi dalam menjamin proses yang berkeadilan dan fungsi yang berjalan dengan baik dari sistem peradilan pidana. Jaksa juga mempunyai peran sebagai garda terdepan dari lembaga peradilan.

Sebagaimana keberlakuan suatu asas, walaupun tidak dicantumkan, asas tersebut berlaku bagi hukum yang masuk ke dalam lingkup asas tersebut, demikian pula halnya dengan asas-asas yang berkaitan dengan fungsi tugas dan kewenangan Jaksa tetap berlaku dalam Undang-Undang Kejaksaan.

Sebagai bagian dari komunitas global, Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi seperti *United Nations Against Transnational Organized Crime* (UNTOC), *United Nations Conventions Against Corruption* (UNCAC) yang diratifikasi oleh Indonesia dimana Indonesia harus menjalankan norma-norma dalam Konvensi itu sebagai suatu ketaatan (*compliance*). Norma-norma baru yang ada tersebut juga mempengaruhi terhadap kewenangan, tugas, dan fungsi Kejaksaan. Sebagai anggota dari Perserikatan Bangsa-Bangsa, Indonesia juga harus taat (*comply*) antara norma yang dibuat oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam beberapa ketentuan yang dikeluarkannya. Pada tahun 2014, *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) dan *International Association of Prosecutors* (IAP), dimana Kejaksaan telah bergabung pada tahun 2006, menerbitkan Status dan Peran Penuntut Umum (*The Status and Role of Prosecutors*), sebagaimana ketentuan sebelumnya yaitu *Guidelines on The Role of Prosecutors* yang menjadi pedoman dan menginspirasi dalam perubahan undang-undang ini utamanya hal-hal yang berkaitan dengan independensi dalam Penuntutan, Akuntabilitas Penanganan Perkara, Standar Profesionalitas, dan Perlindungan bagi para Jaksa.

Mengenai penerapan Single Prosecution System dalam lingkup Peradilan Militer telah tercatat dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer yang dalam penjelasan Pasal 57 ayat (1) menyatakan:

“Oditur Jenderal dalam melaksanakan tugas di bidang teknis penuntutan bertanggung jawab kepada Jaksa Agung Republik Indonesia selaku

penuntut umum tertinggi di Negara Republik Indonesia melalui Panglima, sedangkan dalam pelaksanaan tugas pembinaan Oditurat bertanggung jawab kepada Panglima.”

Kalimat tersebut jelas dan tegas merupakan wujud penguatan atas prinsip **Single Prosecution System** yang dianut dalam Undang-Undang Kejaksaan yaitu *”een en ondeelbaar”* (jaksa adalah satu dan tidak terpisahkan). Dengan penerapan Single Prosecution System yang konsisten maka akan membuat Kejaksaan lebih independen dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai peraturan perundang-undangan.

3. Asas Oportunitas

Dalam penuntutan, dikenal asas yang disebut dengan asas legalitas dan asas oportunitas (*legaliteits en het opportunities beginsel*). Yang dimaksud dengan asas oportunitas menurut arti sehari-hari adalah kesempatan yang baik untuk berbuat sesuatu; waktu yang tepat; peluang.⁶⁷ Dari tinjauan yuridis seperti yang dikemukakan oleh **Fockema Andrea** asas oportunitas: *”Het beginsel volgens het Oopenbar Ministerie zelf beslist of in een gegeven geval al dan niet vervolging kan plaats hebben: van vervolging kan worden afgezien op grondenaanhet algemeen belang ontleend”*.⁶⁸

Definisi tersebut didasarkan pada bunyi Pasal 167 Lid 2 dan Pasal 242 lid 2 *Wetboek v. Straftvordering Netherland*. **Van Apeldoorn** memberi uraian tentang asas oportunitas sebagai berikut:

“.Penuntut umum dapat meniadakan pengusutan, berdasarkan kepentingan umum (pasal 167 Acara Pidana). Tidak selalu dikehendaki kepentingan umum untuk menuntut tiap-tiap pelanggaran undang-undang pidana (juga walaupun akibat-akibatnya misalnya sangat kecil). Jaminan yang menghalang-halangi pemakaian yang sewenang-wenang dari kemerdekaan yang diberikan kepada penuntut umum terletak pada kewajiban badan tersebut untuk mengikuti perintah pengusutan hukuman yang diberikan oleh Menteri Kehakiman (Pasal 5 Undang-Undang R.O) dan pada kekuasaan gerechtshof untuk memerintahkan pengusutan bila

⁶⁷ Tim Penyusun KBBI, Kamus Besar Bahasa Indonesia (Jakarta:Balai Pustaka, 1990) hlm 628.

⁶⁸ S.J. Fockema Andreae, Rechtsgeleerd Hardwooreenboek. J.B Wolters, Gronogen (Jakarta:1951)hlm.208-209.

yang berkepentingan mengajukan tuduhan mengenai kelalaian mengusut (Pasal 12 SV)”.⁶⁹

Artinya menurut van Apeldoorn bahwa tidak semua delik perlu dituntut pembuatnya, terutama bilamana akibatnya sangat kurang berarti ditinjau dari kepentingan umum. **A.Z Abidin** memberi perumusan tentang asas oportunitas sebagai berikut⁷⁰: “Asas Hukum yang memberikan wewenang kepada penuntut umum untuk menuntut atau tidak menuntut dengan atau tanpa syarat seseorang atau korporasi yang telah mewujudkan delik demi kepentingan umum”.

A.L Melai sebagaimana dikutip oleh A.Z Abidin mengatakan bahwa pekerjaan penuntut umum dalam hal meniadakan penuntutan berdasarkan asas oportunitas merupakan *rechtvinding* (penemuan hukum) yang harus dipertimbangkan secara masak-masak berhubung karena hukum menuntut adanya keadilan dan persamaan hukum. Yang tidak disebutkan A.L Melai ialah bahwa hukum yang bertujuan untuk menjamin kemanfaatan dan keadamaian. Adagium Romawi menghendaki “*ius suum cuique tribuere*”.⁷¹

Jaksa berwenang menuntut dan tidak menuntut suatu perkara ke pengadilan, baik dengan syarat maupun tanpa syarat. *The public prosecutor may decide conditionally or unconditionally to make prosecution to court or not.* Jadi dalam hal ini, penuntut umum tidak wajib menuntut seseorang melakukan tindak pidana jika menurut pertimbangannya akan merugikan kepentingan umum. Jadi demi kepentingan umum seseorang yang melakukan tindak pidana tidak dituntut.⁷²

Asas oportunitas juga merupakan prinsip hukum umum yang berlaku secara universal di berbagai negara, seperti di Belanda, Perancis, Belgia, Federasi Rusia, Swedia dan Jepang, Korea Selatan, dan Thailand.⁷³ Asas tersebut melekat kepada Jaksa sebagai pengendali penanganan perkara atau dominus litis dalam sistem peradilan pidana.

⁶⁹ L.J van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum. Terj: Oetarid Sadino (Jakarta: Pradnya Paramita, 1981) hlm. 348-349

⁷⁰ A.Z Abidin, Bunga Rampai Hukum Pidana, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1983) hlm 89.

⁷¹ Ibid.

⁷² Andi HAmzah, Dkk. Laporan Hasil Analisis dan Evaluasi hukum Tentang: Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana, (Jakarta:Kementerian Hukum dan HAM, 2006) hlm.8-9.

⁷³ Ibid,hlm 92.

Menurut Pasal 1 butir 7 KUHAP, “Penuntutan” adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan. Di samping Pasal 137 KUHAP, penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapa saja yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dengan melimpahkan perkaranya ke pengadilan. Jadi wewenang menentukan apakah akan menuntut atau tidak diberikan kepada Jaksa (*vide* Pasal 139 KUHAP jo. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Kejaksaan).⁷⁴

Wewenang eksklusif penuntutan sudah lama dijalankan, yaitu apabila penuntut umum berpendapat ada alasan untuk tidak menuntut; ia harus menetapkan untuk menghentikan penuntutan. Terdapat 2 (dua) jenis keputusan tidak menuntut yang dibenarkan KUHAP. *Pertama*, penghentian penuntutan (Pasal 140 ayat (2) KUHAP) karena alasan teknis, yaitu apabila tidak terdapat cukup bukti, peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana, atau perkara ditutup demi hukum⁷⁵. *Kedua* karena kebijakannya yaitu Jaksa diperbolehkan mengesampingkan perkara sekalipun bukti-bukti cukup untuk menghasilkan pemidanaan dari hakim. Tindakan untuk tidak menuntut diambil karena penuntut umum tidak hanya melihat tindak pidana itu sendiri lepas daripada hubungannya dengan sebab akibat tindak pidana dalam masyarakat dan hubungannya dengan sebab akibat tindak pidana dalam masyarakat dan hanya mencocokkannya dengan suatu peraturan pidana; akan tetapi ia (Jaksa) mencoba menempatkan kejadian itu pada proporsi yang sebenar-benarnya dan kemudian memikirkan cara penyelesaian sebaik-baiknya menurut apa yang diwenangkan undang-undang.⁷⁶

Di Indonesia, asas oportunitas bukanlah hal yang baru, asas ini sudah berlaku sejak zaman Hindia Belanda sebagaimana diatur dalam Pasal 167 *Strafvordering* 1926 dan *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie* (RO). Tujuan dari deponering sendiri pada prinsipnya adalah untuk memberi kemanfaatan, kelayakan, dan kesempatan yang baik

⁷⁴ *Ibid.*, hlm 11.

⁷⁵ Ditutup demi hukum meliputi antara lain tersangkanya daluarsa, meninggal dunia dan *nebis in idem*.

⁷⁶ Andi Hamzah, Dkk. *Opcit.* hlm 12

guna melindungi kepentingan masyarakat secara baik dan benar, sebagai perwujudan perlindungan hak asasi manusia.⁷⁷

Selanjutnya dari perspektif sistem peradilan pidana Indonesia, asas *oportunitas* diartikan sebagai asas hukum yang memberikan wewenang kepada Jaksa Agung untuk melakukan penuntutan, kepada seseorang atau korporasi, demi kepentingan umum. Kaidah dari asas *oportunitas* disebut *deponering*, yang berarti pengesampingan perkara pidana demi kepentingan umum. Dasar hukum asas *oportunitas* adalah Pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan, yang menegaskan Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.

Berkaitan dengan asas *oportunitas*, diambil kesimpulan bahwa kepentingan umum identik dengan kepentingan negara. Penerapan asas *oportunitas* oleh Jaksa Agung sampai sekarang ini adalah sangat insidental sekali. Pada umumnya semua perkara kejahatan adalah dituntut ke muka pengadilan jika cukup buktinya. Seperti penjelasan menurut **RM Surachman dan Jan S. Maringka** yang menyebutkan sebagai berikut: *“Asas oportunitas memberi kesempatan kepada jaksa untuk tidak menuntut perkara pidana, bilamana penuntutan tidak selayaknya dilakukan atau bilamana penuntutan itu akan merugikan kepentingan umum atau pemerintah”*.

Maksud dan tujuan undang-undang memberikan kewenangan pada Jaksa Agung tersebut adalah untuk menghindarkan tidak timbulnya penyalahgunaan kekuasaan dalam hal pelaksanaan asas *oportunitas*, sehingga dengan demikian satu-satunya pejabat negara di negara kita yang diberi wewenang melaksanakan asas *oportunitas* adalah Jaksa Agung dan tidak kepada setiap Jaksa selaku Penuntut Umum dan alasannya mengingat kedudukan Jaksa Agung selaku Penuntut Umum tertinggi.

Untuk terjaminnya kepastian hukum dalam rangka pelaksanaan asas *oportunitas*, Jaksa Agung menuangkan dalam suatu surat penetapan/keputusan yang salinannya diberikan kepada yang dikesampingkan perkaranya demi kepentingan umum, hal mana dapat dipergunakan sebagai alat bukti bagi yang bersangkutan. Terhadap perkara yang dikesampingkan

⁷⁷ Rudi Prasetya Sudirja, Penguatan Kewenangan Penuntut Umum Melalui Pengesampingan Perkara Pidana Dengan Alasan Tertentu, (Bandung:Jurnal Litigasi, 2019), hlm.296.

demi kepentingan umum, penuntut umum tidak berwenang melakukan penuntutan terhadap tersangka dalam perkara tersebut di kemudian hari.

Menurut **Mardjono Reksodiputro**, konsekuensi asas oportunitas di Indonesia, adalah Jaksa Agung dapat menutup perkara demi “kepentingan umum” (dalam Hukum Acara Pidana Belanda, hal ini dinyatakan dengan tegas dalam Pasal 167 ayat 2). Marjono mengatakan bahwa prinsip tersebut dikenal sebagai asas oportunitas secara negatif, dimana hak menutup perkara ini dipergunakan secara sangat terbatas. Namun ada juga hak oportunitas secara positif, di sini dilakukan pendekatan, bahwa “apabila tidak diperlukan oleh kepentingan umum, maka penuntutan dihentikan”. Pelaksanaan hak oportunitas secara positif ditujukan demi keuntungan terdakwa (*legaliteitsbeginsel ten voordele van de verdachte*)⁷⁸

Saat ini, Indonesia menganut asas oportunitas dalam arti negatif, artinya pelaksanaan asas ini dilakukan secara terbatas, kewenangan diskresi: mengesampingkan perkara hanya dengan alasan kepentingan umum (seponering) tidak terdapat alasan mengesampingkan perkara demi alasan-alasan tertentu. Selain itu, kewenangan mengesampingkan perkara pun hanya menjadi wewenang Jaksa Agung (Pasal 32 ayat 1 butir c Undang-Undang Kejaksaan), tidak terdapat atribusi kewenangan kepada penuntut umum. KUHAP hanya memberikan kewenangan menghentikan penuntutan kepada penuntut umum melalui Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan/SKPP (Pasal 140 ayat (2) KUHAP). Akan tetapi penghentian penuntutan yang dimaksud tidak termasuk penyimpangan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung (penjelasan Pasal 77 KUHAP).⁷⁹

4. Asas Independensi Penuntutan

Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan Negara di bidang penuntutan, Pelaksanaan kekuasaan negara tersebut harus dilaksanakan secara merdeka. Penegasan ini tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan, bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka

⁷⁸ Rudi Prasetya Sudirja, Penguatan Kewenangan Penuntut Umum Melalui Pengesampingan Perkara Pidana Dengan Alasan Tertentu, (Bandung:Jurnal Litigasi, 2019)hlm.297

⁷⁹ Ibid. hlm.296.

dalam arti bahwa dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Kejaksaan merupakan lembaga independen dalam bidang penuntutan, eksistensi kejaksaan dalam bidang penuntutan ini diharapkan mampu membawa keadilan dalam penegakan hukum di Indonesia.

Kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara di bidang penuntutan bersifat dualistik yaitu:

- a. Sebagai lembaga pemerintah merupakan bagian dari unsur pemerintahan yang tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden dan mengikuti kepentingan serta garis politik pemerintah yang berkuasa.
- b. Secara fungsional menjalankan penuntutan di pengadilan, merupakan bentuk penegakan hukum yang terikat asas-asas hukum dan penegakan hukum yang independen terlepas dari kepentingan kekuasaan dan tidak boleh diintervensi kekuasaan demi pertanggungjawaban hukum dan keadilan yang merupakan kewajiban negara dan melindungi rakyat. Dalam menjalankan fungsinya tersebut, Kejaksaan dari aspek fungsional termasuk lembaga yudikatif.

Dalam *Guidelines on The Role of Prosecution* dan *Standards of Professional Responsibility and Statement of The Essential Duties and Rights of Prosecutor* dirumuskan bahwa Independensi Penuntutan adalah penggunaan diskresi penuntutan, apabila diperbolehkan dalam yurisdiksi tertentu harus dilakukan secara independen dan bebas dari intervensi politik.”

5. Asas Perlindungan Jaksa

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Jaksa tidak menutup kemungkinan adanya hambatan-hambatan yang akan ditemui, baik hambatan tersebut datangnya dari luar ataupun pada saat melaksanakan tugas di persidangan berlangsung. Khusus dalam melaksanakan tugas di bidang penuntutan, meskipun ketentuan beracara telah diatur secara tegas di dalam KUHAP. Namun tetap saja bentuk gangguan dan hambatan akan tetap ditemui.

Perlindungan merupakan hal yang esensial terhadap setiap orang, tak terkecuali seseorang yang berprofesi sebagai jaksa. Oleh karena itu, diperlukan instrumen hukum yang menjadi dasar terhadap perlindungan bagi jaksa. Adanya hukum merupakan sebagai perangkat kaidah-kaidah dan asas-asas

yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat yang bermuara pada keteraturan di dalam kehidupan manusia di dalam masyarakat. Keteraturan di sini agar kehidupan manusia di dalam masyarakat dapat berjalan sesuai dengan kepastian. Artinya, orang dapat mengadakan kegiatan-kegiatan yang diperlukan serta dapat memperhitungkan tentang apa yang akan terjadi atau apa yang bisa ia harapkan.⁸⁰

Mengingat seorang jaksa memiliki kewenangan sebagai penuntut untuk membacakan dakwaan. Hal ini tertuang pada Pasal 1 Undang-Undang Kejaksaan. Dalam Pasal 30 Undang-Undang Kejaksaan pun diatur mengenai tugas dan wewenang dari Kejaksaan. Dari kewenangan yang dimiliki jaksa inilah ia kerap menjadi target atau sasaran serangan dari pihak terdakwa. Di lain sisi, di luar dari kewenangan yang dimiliki oleh seorang jaksa, ia tetap dijamin oleh konstitusi untuk mendapatkan hak atas rasa aman, sebagaimana Hak tersebut tertuang dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. Mengenai hak atas rasa aman ini juga telah dituangkan dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Maka dengan adanya gangguan yang dapat menimbulkan hambatan atau rasa takut untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu bagi jaksa penuntut umum saat melaksanakan penuntutan.

Oleh karena itu, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan untuk dasar pengenaan perlindungan bagi jaksa penuntut umum, yang akan dijelaskan pada sub bab di bawah ini.

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini diatur mengenai hak asasi manusia, terutama dalam perlindungan individu bagi semua warga negara Indonesia. HAM ini dikenakan bagi seluruh masyarakat Indonesia terutama warga negara Indonesia tanpa membedakan profesi atau latar belakang dari masyarakat tersebut. Maka dalam hal ini sebetulnya profesi Jaksa pun dilindungi oleh Pasal 28G UUD 45 yang mana tersurat pada ayat (1) yang berbunyi:

⁸⁰ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenal Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000. hlm 50.

“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”.

Dari pasal di atas sangat jelas bahwa Jaksa pun memiliki hak atas rasa aman dalam menjalankan pekerjaan atau tugasnya karena dalam pasal di atas tercantum sangat jelas hal yang menyatakan mengenai hak atas rasa aman. Kemudian Jaksa berhak untuk dilindungi sebagaimana ketentuan Pasal 28G ayat (2) yang menyatakan bahwa *“hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain”.*

Hak-hak yang disebutkan di atas merupakan jaminan yang diberikan oleh negara untuk dapat dinikmati semua warga negara tanpa terkecuali. Selain itu profesi dari jaksa merupakan profesi yang sangat berisiko mengingat jaksa merupakan profesi yang memiliki kewenangan sebagai penuntut umum yang mana dengan kewenangannya tersebut, jaksa dapat saja menjadi sasaran kekecewaan dari pihak yang berlawanan atau berseberangan seperti terdakwa, pendukung terdakwa dan keluarga dari terdakwa itu sendiri, maka sudah sepantasnya negara memberikan perlindungan kepada jaksa mengingat tugas kewenangan yang diemban olehnya. Oleh karena itu pasal 28G ayat (1) dan (2) ini dapat dijadikan dasar hukum bagi terciptanya perlindungan bagi penuntut umum untuk menjalankan tugasnya tanpa ancaman ketakutan dan tindakan ofensif lainnya.

b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mengatur hal mengenai hak atas rasa aman, di mana hak tersebut dapat dijadikan landasan atau dasar bagi jaksa yang sedang melaksanakan tugasnya dalam beracara. Pengaturan mengenai hak atas rasa aman yang relevan bagi jaksa ini tersurat pada beberapa pasal yaitu sebagai berikut:

- 1) Pasal 29 ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya.

- 2) Pasal 30 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas rasa aman dan tenteram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu
- 3) Pasal 31 ayat (1) tempat kediaman siapapun tidak boleh diganggu.
- 4) Pasal 31 ayat (2) nya menyatakan bahwa menginjak atau memasuki suatu pekarangan tempat kediaman atau memasuki suatu rumah bertentangan dengan kehendak orang yang mendiaminya, hanya diperbolehkan dalam hal-hal yang telah ditetapkan oleh undang-undang.
- 5) Pasal 33 ayat (1) yang menyatakan setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiaannya.
- 6) Pasal 33 ayat (2) menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk bebas dari penghilangan paksa dan penghilangan nyawa.
- 7) Pasal 34 yang menyatakan bahwa setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, disiksa, dikucilkan, diasingkan, atau dibuang secara sewenang-wenang

Penggunaan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang HAM sebagai salah satu dasar pemberian perlindungan kepada jaksa, merupakan konsekuensi logis dari kedudukan jaksa yang tidak hanya dapat dipandang dari sudut pandang profesi tetapi juga sebagai subjek hukum atau individu yang membutuhkan perlindungan.

c. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

Perlindungan bagi jaksa penuntut umum juga diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Akan tetapi perlindungan tersebut hanya diberikan bagi penuntut umum yang sedang menangani kasus tindak pidana narkotika. Artinya perlindungan tersebut tidak diberikan atau diberlakukan bagi penuntut umum yang menangani tindak pidana umum lainnya.

Perlindungan terhadap penuntut umum pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2013 dimulai dari Pasal 35 ayat (1), yang menyebutkan bahwa perlindungan wajib diberikan oleh negara kepada saksi, pelapor,

penyidik Badan Narkotika Nasional (BNN), penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, penyidik pegawai negeri sipil tertentu, penuntut umum, dan hakim yang memeriksa perkara tindak pidana narkotika dan prekursor Narkotika beserta keluarganya dari kemungkinan ancaman yang membahayakan diri, jiwa, dan/atau hartanya, baik sebelum, selama, maupun sesudah proses pemeriksaan perkara. Lalu pada Pasal 37 disebutkan bahwa perlindungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 diberikan dalam bentuk:

- a. Pengamanan terhadap diri pribadi, keluarganya, dan hartanya;
- b. Kerahasiaan identitas saksi dan pelapor; dan/atau
- c. Pemberian keterangan saksi dan pelapor dalam proses pemeriksaan perkara tanpa bertatap muka dengan tersangka atau terdakwa.

Kemudian Pasal 38 menyebutkan bahwa perlindungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 wajib dilakukan oleh pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal/tempat kerja saksi, pelapor, penyidik, BNN, penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, penuntut umum, hakim, ahli dan petugas laboratorium beserta keluarganya. Serta dalam Pasal 38 ayat (2) menyatakan bahwa dalam hal persidangan dilaksanakan di luar tempat terjadinya tindak pidana narkotika dan prekursor narkotika, perlindungan diberikan oleh pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat sidang pengadilan dilaksanakan. Lebih lanjut dalam Pasal 40 dinyatakan bahwa apabila perlindungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 belum diberikan, saksi, pelapor, penyidik BNN, penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, penuntut umum, hakim, ahli dan petugas laboratorium beserta keluarganya dapat mengajukan permohonan perlindungan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Setelah itu pada Pasal 39 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2013 juga menyatakan bahwa perlindungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 wajib diberitahukan kepada saksi, pelapor, penyidik, BNN, penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, penuntut umum, hakim, ahli dan petugas laboratorium beserta keluarganya terkait dengan perlindungan jaksa selaku penuntut umum dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam waktu paling lambat 1 x 24 jam sebelum perlindungan diberikan.

d. Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2019 tentang Pencegahan Tindak Pidana Terorisme dan Pelindungan terhadap Penyidik, Penuntut Umum, Hakim, dan Petugas Pemasarakatan

Pengaturan lain mengenai perlindungan bagi penuntut umum dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2019 tentang Pencegahan Tindak Pidana Terorisme dan Pelindungan terhadap Penyidik, Penuntut Umum, Hakim, dan Petugas Pemasarakatan. Secara garis besar, penuntut umum yang berhak untuk mendapatkan perlindungan menurut peraturan pemerintah ini adalah penuntut umum yang sedang menangani kasus tindak pidana terorisme.

Ketentuan perlindungan tersebut tertuang dalam Pasal 57 Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun yang menyebutkan penyidik, penuntut umum, hakim, dan petugas pamasarakatan beserta keluarganya dalam perkara tindak pidana terorisme wajib diberi perlindungan oleh negara dari kemungkinan ancaman yang membahayakan diri, jiwa, dan/atau hartanya, baik sebelum, selama, maupun sesudah proses pemeriksaan perkara, perlindungan tersebut diberikan kepada istri/suami, anak, orang yang tinggal serumah dan anggota keluarga lainnya. Perlindungan tersebut dimaksudkan agar proses peradilan dan pelaksanaan pidana dapat dilaksanakan tanpa adanya ancaman yang membahayakan diri, jiwa, keluarga, dan/atau harta penyidik, penuntut umum, hakim, dan petugas pamasarakatan.

e. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2005 tentang Teknis Pelaksanaan Perlindungan Terhadap Saksi, Penyidik, Penuntut Umum, Hakim dan Keluarganya Dalam Perkara Tindak Pidana Terorisme

Dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2005 tentang Teknis Pelaksanaan Perlindungan Terhadap Saksi, Penyidik, Penuntut Umum, Hakim dan Keluarganya dalam Tindak Pidana Terorisme ini diatur mengenai perlindungan terhadap penuntut umum. Secara garis besar Perkapolri Nomor 5 Tahun 2005 ini mengatur mengenai pelaksanaan perlindungan terhadap penuntut umum baik saat berada di tempat tinggal, tempat persidangan, rute, dan tempat-tempat kegiatan lainnya.

Perkapolri Nomor 5 Tahun 2005 ini juga memberikan sasaran perlindungan terhadap kegiatan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan persidangan. Hal yang juga menjadi sasaran dari perlindungan adalah gangguan fisik yang dapat berupa kerusuhan massa serta penghadangan. Selain gangguan fisik, gangguan mental seperti sabotase, terror dan intimidasi juga menjadi sasaran dari perlindungan.

Perkapolri Nomor 5 Tahun 2005 ini juga memberikan perlindungan terhadap keluarga dari saksi, penyidik, penuntut umum dan hakim. Setelah menjelaskan secara garis besar dari pelaksanaan perlindungan yang tertuang pada Pasal 3 dan Pasal 4.

f. Perlindungan Jaksa Menurut *International Association of Prosecutors (IAP)*

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai penuntut umum, sudah sepatutnya bahwa jaksa melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka. Secara merdeka di sini yaitu melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Pernyataan tersebut tertuang pada Undang-Undang Kejaksaan. Maka dari itu, seorang jaksa penuntut umum harus diberikan perlindungan terhadap kewenangan penuntutannya karena dengan kewenangan yang dimiliki oleh seorang jaksa, ada tanggung jawab serta risiko besar yang diemban. Maka agar jaksa penuntut umum dapat melaksanakan tanggung jawabnya secara profesional, ada standar yang direkomendasikan oleh *International Association of Prosecutors (IAP)* melalui "*Declaration Of Minimum Standards Concerning The Security and Protection Of Public Prosecutors and Their Families*".

Sebelum lebih jauh mengenai deklarasi tersebut, *International Association of Prosecutors (IAP)* merupakan asosiasi jaksa seluruh dunia, yang di mana *International Association of Prosecutors (IAP)* memiliki visi untuk membuat suatu dasar yang isinya bagaimana jaksa di seluruh dunia dapat bekerja secara profesional dan sesuai dengan etika-etika yang ada, serta mengenalkan bagaimana keadilan, kesetaraan, dan sikap saling menghormati atas dasar hak asasi manusia untuk memerangi kejahatan.

Struktur organisasi *International Association of Prosecutors* (IAP) terdiri dari *Executive Committee* yang di mana dalam tugasnya mengadakan pertemuan umum, serta memilih Presiden, Wakil Presiden, dan anggota-anggota penting dari *International Association of Prosecutors* (IAP). Selain itu, *Executive Committee* mengangkat seorang *Secretary General*, *General Counsel*, dan *Executive Director*, serta adapun Senate di dalam struktur organisasi *International Association of Prosecutors* (IAP). Sekretariat *International Association of Prosecutors* (IAP) berada di *The Hague*, Belanda. “*Declaration Of Minimum Standards Concerning The Security and Protection Of Public Prosecutors and Their Families*” ini merumuskan perlindungan jaksa penuntut umum dalam 14 belas pasal. Secara garis besar, perlindungan yang tertulis dalam “*Declaration Of Minimum Standards Concerning The Security and Protection Of Public Prosecutors and Their Families*” ini menyangkut hal bahwa negara harus mengambil tindakan yang diperlukan agar memastikan bahwa jaksa penuntut umum bersama dengan keluarganya dilindungi dari ancaman yang menyangkut keamanan mereka. Selain negara harus mengambil tindakan yang diperlukan, negara pun harus memberikan perlindungan yang melibatkan polisi dan petugas keamanan (*security guard*). Negara pun dirasa perlu untuk memberikan informasi, pelatihan, dan konsultasi mengenai keamanan yang menyangkut jaksa penuntut umum dan keluarganya. Lalu apabila jaksa penuntut umum telah mengetahui bahwa dirinya sedang berada dalam ancaman atau risiko yang besar, maka ia harus melapor kepada pihak-pihak yang berwenang.

Dalam deklarasi ini juga memberikan pernyataan bahwa apabila seorang jaksa penuntut umum atau keluarganya mengalami ancaman kekerasan, pelecehan, penguntitan, dan intimidasi. Maka negara harus memastikan bahwa insiden tersebut harus diselidiki. Negara pun harus memberitahukan jaksa penuntut umum mengenai hasil investigasi tersebut. Lalu negara harus melakukan langkah-langkah yang tepat dan sesuai agar mencegah terjadinya tindakan pengulangan insiden.

Bahkan bila perlu dapat memberikan tuntutan pidana bagi pihak yang mengintimidasi atau melakukan kekerasan kepada jaksa penuntut umum dan keluarganya. Negara pun harus memberikan fasilitas konseling dan dukungan psikologis bagi jaksa penuntut umum dan keluarganya. Otoritas dalam

kejaksaan pun dapat melakukan tindakan guna memberikan bantuan bagi jaksa penuntut umum. Contohnya, mengerahkan jaksa tambahan untuk membantu jaksa penuntut umum yang sedang bertugas.

Negara juga harus memberikan kompensasi atas kematian atau cedera yang disebabkan oleh pihak yang melakukan tindakan intimidasi, kekerasan, dan pelecehan kepada jaksa penuntut umum yang sedang melaksanakan kewenangan penuntutannya. Negara juga harus segera mengambil tindakan yang tepat untuk mencegah informasi pribadi mengenai jaksa penuntut umum beserta keluarganya diketahui oleh pihak ketiga. Demikianlah isi dari “*Declaration Of Minimum Standards Concerning The Security and Protection Of Public Prosecutors and Their Families*” secara garis besar.

Beberapa contoh ancaman dalam pelaksanaan tugas

Berikut beberapa fakta kasus yang menampilkan bahwa adanya tindak pidana yang ditujukan kepada Jaksa Penuntut Umum di Indonesia.

Pertama, kasus dugaan penipuan yang digelar di Pengadilan Negeri (selanjutnya disebut PN) Cianjur, di mana dalam kasus tersebut terdapat tindakan anarkis terhadap lembaga penegak hukum. Bahkan salah seorang Jaksa Penuntut Umum menjadi korban lemparan papan nama jaksa hingga bagian belakang kepalanya berdarah.⁸¹

Kedua, kasus yang terjadi di Kupang di mana massa melakukan tindakan anarkis dalam sidang Romo Frans Amanue yang diduga melakukan pencemaran nama baik terhadap Bupati Flores Timur. Pendukung Romo tersebut yang berjumlah ribuan orang semula hanya melakukan unjuk rasa untuk membela Romo. Namun, massa menjadi marah setelah majelis hakim yang dipimpin oleh Sudarwin menjatuhkan vonis dua bulan dengan masa percobaan lima bulan. Aksi massa tak tertahankan sehingga membakar kantor PN Larantuka, kantor Kejaksaan Negeri Larantuka dan tiga rumah pegawai Kejaksaan Negeri Larantuka. Pada saat kejadian meletus, tiga hakim dan tiga jaksa yakni Hayin Sugito dan anggotanya mengungsi ke Keuskupan Larantuka guna menghindari massa yang ingin menyerang ke enam orang tersebut.⁸²

⁸¹ <http://www.kabarcianjur.com/2012/02/lbh-cianjur-kutuk-keras-aksi.html>

⁸² <https://nasional.tempo.co/read/news/2003/11/15/05830157/massa-membakar-kantor-pengadilan-larantuka>

Ketiga, Taufik Hidayat yang merupakan Jaksa Penuntut Umum Kejaksaan Negeri Bandung menjadi sasaran dari kemarahan terdakwa yaitu Deddy Sugarda. Insiden ini berlangsung di Ruang V Pengadilan Negeri Bandung, di mana dalam amar putusannya, ketua majelis hakim menjatuhkan vonis kepada Deddy dengan pidana penjara selama lima tahun. Deddy yang awalnya tampak tenang tersebut, jelang akhir persidangan mendadak emosi saat penasihat hukumnya, Torkis Parlaungan Siregar, hendak menyampaikan sikap atas vonis tersebut. Deddy yang berada di kursi terdakwa tiba-tiba mengangkat lengan kanan dan melempar sepatu yang dipakainya ke arah Taufik dengan berkata “gara-gara kamu”. Sepatu kanan Deddy melayang ke arah Taufik yang tengah duduk. Sepatu tersebut membentur meja lalu terlontar nyaris mengenai tubuh Taufik.⁸³

Perlindungan hukum terhadap jaksa penuntut umum belum memiliki instrumen hukum yang lengkap. Hal tersebut dikarenakan, teknis perlindungan bagi jaksa penuntut umum baru ada di dalam ranah tindak pidana khusus yang dalam hal ini ialah, terorisme dan narkoba. Hal tersebut memberi akibat berupa risiko yang dihadapi oleh jaksa penuntut umum saat sedang melaksanakan tugasnya. Risiko tersebut ialah jaksa penuntut umum pada saat melaksanakan proses penuntutan sangat rawan terjadi kekerasan verbal, psikis, hingga fisik seperti yang terjadi pada kasus-kasus yang terjadi saat ini.

Hal tersebut pada hakikatnya bertentangan dengan prinsip dasar hak asasi manusia, yang tertuang di dalam UUD 1945, Undang-Undang HAM, serta cita hukum Pancasila menurut Arief Sidharta. Maka dari itu sudah semestinya hukum memberikan kepastian hukum bagi jaksa penuntut umum berupa perlindungan hukum yang diatur pada berbagai peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini dapat melakukan revisi terhadap undang-undang yang relevan seperti Undang-Undang Kejaksaan, revisi itu dilakukan dengan maksud menambahkan instrumen hukum berupa perlindungan hukum bagi jaksa yang sedang melaksanakan kewenangan penuntutannya. Perlindungan hukum yang diberikan dapat mengacu kepada *Declaration On Minimum Standards Concerning The Security and Protection of Public Prosecutors and Their Families* yang digagas oleh *Internasional Association of Prosecutors (IAP)*.

⁸³ <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-3404228/cerita-jaksa-taufik-soal-pelemparan-sepatu-oleh-deddy-sugarda>.

Guna menjaga martabat dan wibawa dari penegak hukum yang dalam hal ini jaksa penuntut umum dan Kejaksaan sebagai suatu lembaganya, sudah sepantasnya jaksa penuntut umum diberikan instrumen hukum yang lebih rinci mengenai perlindungan hukum saat jaksa penuntut umum melaksanakan tugas dan fungsinya. Perlindungan hukum tersebut dapat mengambil contoh dari apa yang sudah direkomendasikan oleh *International Association of Prosecutors* (IAP) atau mengambil contoh dari perlindungan hukum kepada penuntut umum yang sudah ada pada tindak pidana khusus narkoba dan terorisme, dengan cara merevisi peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan terhadap jaksa dalam hal ini Undang-Undang Kejaksaan. Diharapkan Undang-Undang Kejaksaan dapat memberikan instrumen hukum berupa perlindungan yang lebih rinci terhadap jaksa yang sedang melaksanakan tugas penuntutan. Revisi undang-undang dilakukan guna menghemat waktu dan juga menghindari banyaknya kasus yang mencuat ke permukaan mengenai penyerangan fisik, verbal, dan psikis terhadap jaksa penuntut umum.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi

Berdasarkan Pasal 30 Undang-Undang Kejaksaan, Kejaksaan memiliki beberapa tugas dan kewenangan. Adapun capaian ringkasan kinerja Kejaksaan selama 5 (lima) tahun terakhir akan di uraikan sebagai berikut:

1. Bidang Tindak Pidana Umum

a. Prapenuntutan

Prapenuntutan merupakan kewenangan penuntut umum untuk mempersiapkan penuntutan yang akan dilakukannya dalam suatu perkara, dengan mempelajari berkas perkara apakah berkas perkara dapat atau tidaknya untuk dilimpahkan ke Persidangan. Oleh karenanya, prapenuntutan menjadi hal yang sangat penting dan menentukan, mengingat Jaksa sebagai filter terhadap perkara yang akan dilimpahkan maupun tidak dilimpahkan ke persidangan.

Tabel III
Jumlah Perkara Tahap Pra Penuntutan

Tahun	Jumlah SPDP Masuk	Penerimaan Berkas Tahap I
2015	146.106	143.707
2016	145.129	142.132
2017	162.867	151.786
2018	159.131	143.342
2019	134.882	128.130

b. Penuntutan

Pada hakikatnya, Penuntutan merupakan tindakan Penuntut Umum untuk melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan, yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim dalam persidangan (*vide* Pasal 1 angka 7 KUHAP).

Tabel IV
Perkara Tahap Penuntutan

Tahun	Penuntutan APB/APS	Diselesaikan
2015	137.772	133.820
2016	145.425	138.679
2017	147.495	144.281
2018	140.389	137.281
2019	125.084	124.102

2. Bidang Tindak Pidana Khusus

Salah satu tugas dan kewenangan Kejaksaan adalah melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang, yaitu terhadap tindak pidana korupsi. Adapun capaian kinerja Bidang Tindak Pidana Khusus (Pidsus) dalam penanganan tindak pidana korupsi, yang meliputi penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan eksekusi badan selama tahun 2014 sampai dengan Juni 2019 adalah sebagaimana tabel berikut:

Tabel V
Rekapitulasi Penyelidikan, Penyidikan, Penuntutan,
dan Eksekusi Pidana Badan

Tahun	Penyelidikan	Penyidikan	Penuntutan	Eksekusi Pidana Badan (Terpidana)
2014	1.815	1.537	2.225	721
2015	1.985	1.784	2.446	1.179
2016	1.642	1.536	2.438	1.819
2017	1.331	1.364	1.819	1.672
2018	1.506	1.060	1.803	1.803
2019	1.089	570	1063	1.130

Selain melakukan penindakan dan menghukum para pelakunya, Kejaksaan juga berupaya melakukan penyelamatan dan pengembalian keuangan serta kekayaan negara melalui *asset recovery* sebagai wujud pendekatan *follow the suspect*, *follow the money*, dan *follow the asset*.

Pendekatan tersebut sangat dibutuhkan, mengingat akibat yang ditimbulkan oleh kejahatan korupsi menyebabkan hilangnya uang negara yang dibutuhkan untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat melalui program-program pembangunan nasional. Adapun capaian penyelamatan dan pengembalian keuangan negara Bidang Pidsus dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir, yaitu sebagaimana terlihat dalam tabel berikut:

Tabel VI
Penyelamatan dan Pengembalian Kerugian Keuangan Negara

Tahun	Penyelamatan Kerugian dan Pengembalian Keuangan Negara
2014	Rp.354.525.832.720,-
2015	Rp.198.210.963.791,- USD 6,760.69
2016	Rp.343.675.737.270,07,- USD 263,929.12
2017	Rp.734.084.662.657,71

2018	Rp.842.864.684.734,9
2019	Rp.736.397.668.812 USD 61,899.05 SGD 20,023.04

Di samping melakukan penanganan tindak pidana korupsi, Bidang Pidsus Kejaksaan RI juga memiliki kewenangan dalam melakukan penanganan terhadap perkara Tindak Pidana Ekonomi (TPE) dan Tindak Pidana Khusus Lainnya. Adapun penanganan tindak pidana ekonomi dan tindak pidana khusus lainnya yang dilaksanakan oleh Kejaksaan dalam 5 (lima) tahun terakhir, sebagaimana tabel berikut:

Tabel VII
Penanganan TPE dan Tindak Pidana Khusus Lainnya

Tahun	Tindak Pidana Penyelundupan/ Kepabeanan, Cukai dan TPPU	Tindak Pidana Perpajakan dan TPPU
2014	82	5
2015	50	10
2016	104	38
2017	83	29
2018	4	74
2019	81	28

3. Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara

Dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Datun), Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Adapun lingkup tugas bidang Datun meliputi:

- a. Bantuan hukum;
- b. Penegakan hukum;
- c. Pertimbangan hukum dan;
- d. Tindakan hukum lain di Bidang Datun yang diberikan kepada negara/pemerintah meliputi K/L di Pusat dan Daerah, BUMN/BUMD dalam rangka menyelamatkan dan memulihkan keuangan negara, menegakkan

kewibawaan pemerintah serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.

Tabel VIII
Capaian Kinerja Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara
di Kejaksaan Agung RI Tahun 2014-2019

KEGIATAN	KEJAKSAAN AGUNG				
	2015	2016	2017	2018	2019
1	2	3	4	5	6
Penegakan Hukum	Nihil	Nihil	Nihil	Nihil	Nihil
Bantuan Hukum	114 Perkara	60 Perkara	333 Perkara	325 Perkara	401 Perkara
Pertimbangan Hukum	124 Kasus	121 Kasus	216 Kasus	211 Kasus	252 Kasus
Pelayanan Hukum	3 Kasus	53 Kasus	72 Kasus	9 Kasus	17 Kasus
Tindakan Hukum Lain	16 Kasus	3 Kasus	4 Kasus	16 Kasus	55 Kasus

Tabel IX
Capaian Kinerja Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara
di Kejati dan Kejari Se-Indonesia

KEGIATAN	KEJATI dan KEJARI Se-INDONESIA			
	2015	2016	2018	2019
1	2	3	5	6
Penegakan Hukum	Nihil	Nihil	59	Nihil
Bantuan Hukum	3.392 Perkara	1.147 Perkara	23.689 Perkara	401 Perkara
Pertimbangan Hukum	94 Kasus	455 Kasus	1.658 Kasus	252 Kasus
Pelayanan Hukum	155	569	3.244	17

	Kasus	Kasus	Kasus	Kasus
Tindakan Hukum Lain	4	9	74	55
	Kasus	Kasus	Kasus	Kasus

Tabel X
Data Penyelamatan, Pemulihan Keuangan Negara dan
Pembayaran Uang Pengganti di Kejaksaan Agung

	Penyelamatan	2015	2016	2017	2018	2019
	Keuangan Negara					
	1	2	3	4	5	6
1	Dalam mata uang Rupiah (Rp)	520.005.000.000,-	20.308.791.601.602,-	437.341.247.290,- dan Tanah 14,24 Ha, dan 1 Unit Kapal 1 unit kapal MT Tabongane n 19	5.000.000.000	69.541.000.000.000,-
	Dalam mata uang USD (US)	-	-	-	-	-
	Pemulihan	2015	2016	2017	2018	2019
	Keuangan Negara					
	1	2	3	4	5	6
2	Dalam mata uang rupiah (Rp)	63.849.885.433,-	833.863.341.804,36 dan tanah seluas	10.094.016.729,-	2.703.952.014	288.314.934.764,48

			7.902 M2			
	Dalam mata uang USD (US)	-		79,777.40	1.543.486,50	-

Tabel XI
Data Penyelamatan, Pemulihan Keuangan Negara dan
Pembayaran Uang Pengganti Kejati-Kejari se-Indonesia

1	Penyelamatan Keuangan Negara	2015	2016	2017	2018	2019
	1	2	3	4	5	6
	Dalam mata uang Rupiah (Rp)	286.840.307.839,-	Data telah digabung dengan Data Kejagung	2.349.617.767.157,17,-	2.282.986.825.362,23	32.441.681.204.692
	Dalam mata uang USD (US)	-	Data telah digabung dengan Data Kejagung		-	\$34.814,63
2	Pemulihan Keuangan Negara	2015	2016	2017	2018	2019
	1	2	3	4	5	6
	Dalam mata uang rupiah (Rp)	280.919.444.747,84,-	Data telah digabung dengan Data Kejagung	1.508.959.452.176,24,-	679.122.390.285,94	15.234.973.114.645,50
	Dalam mata uang USD (US)	-	Data telah digabung dengan Data Kejagung	-	365.400,-	\$1.365.208,31

e. Permohonan Pailit dan Pembubaran Perseroan Terbatas

Sesuai dengan ketentuan Pasal 146 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang menyebutkan Pengadilan Negeri dapat membubarkan perseroan atas permohonan kejaksaan berdasarkan alasan perseroan melanggar kepentingan umum atau perseroan melakukan perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan, maka Kejaksaan telah melakukan penegakan hukum melalui Jaksa Pengacara Negara dengan membubarkan Perseroan Terbatas, antara lain: PT. Kakas Karya, PT. Harapan Indah Jaya, dan PT. Wijaya Cipta Perdana.

4. Bidang Ketertiban dan Ketenteraman Umum

Dalam Bidang Ketertiban dan Ketenteraman Umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan di antaranya:

a. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat

Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan peningkatan kesadaran hukum masyarakat melalui kegiatan Penyuluhan Hukum (Luhkum) dan Penerangan Hukum (Penkum) di seluruh Indonesia. Salah satu program dari Luhkum/Penkum adalah Program Jaksa Masuk Sekolah (JMS). Sejak tahun 2018 Kejaksaan meluncurkan Program Jaksa Menyapa melalui Siaran Radio RRI, yang telah berkontribusi positif dalam meningkatkan kesadaran hukum masyarakat khususnya dalam menyikapi hasil Pemilu Tahun 2019 melalui pemberian pemahaman mengenai penyelenggara Pemilu, KPU dan Bawaslu dibentuk undang-undang dan dipilih oleh para wakil rakyat di DPR sehingga kemandiriannya terjamin dan terbebas dari kepentingan pihak manapun.

Adapun capaian kinerja Kejaksaan melalui Program Jaksa Menyapa dari kurun waktu tahun 2018-2019 yaitu:

Tabel XII
Kegiatan Jaksa Menyapa

Tahun	Jumlah Kegiatan
2018	1.071
2019	890

Di samping Program Jaksa Menyapa, Kejaksaan juga memiliki Program Jaksa Masuk Sekolah (JMS) dengan mendasarkan pada Keputusan Jaksa Agung RI Nomor: KEP-184/A/JA/11/2015 tanggal 18 November 2015 tentang Pembentukan Tim Jaksa Masuk Sekolah, sebagai salah satu upaya Kejaksaan dalam mendukung Agenda Nawa Cita Ke-8 pemerintah Indonesia yakni “Melakukan Revolusi Karakter Bangsa”.

Adapun capaian kinerja Kejaksaan melalui Program JMS dari kurun waktu tahun 2016-2019 yaitu:

Tabel XIII
Kegiatan Jaksa Masuk Sekolah

Tahun	Tingkat	Jumlah Peserta
2016	SD	6.514
	SMP	42.798
	SMA	104.390
	MAN	3.813
	Universitas	1.236
2017	SD	3.891
	SMP	35.572
	SMA	39.275
	MAN	11.021
	Universitas	1.722
2018		154.688
2019	649 Sekolah	36.769

Dalam rangka pelaksanaan fungsi penegakan hukum, Bidang Intelijen, baik di pusat maupun di daerah telah melakukan kegiatan preventif berupa Penyuluhan Hukum (Luhkum) dan Penerangan Hukum (Penkum). Kegiatan Luhkum dan Penkum dimaksudkan untuk menciptakan masyarakat tertib hukum dan sadar hukum, sehingga dapat mengurangi terjadinya tindak pidana baik yang dilakukan oleh masyarakat umum maupun oleh aparatur pemerintah. Adapun capaian kinerja Kejaksaan melalui:

- a. Program Luhkum dan Penkum dari kurun waktu tahun 2015-2019:

Tabel XIV
Program Luhkum dan Penkum

Tahun	Kegiatan	Jumlah Peserta
2015	Penkum	24.492
	Luhkum	4.561
2016	Penkum	8.748
	Luhkum	26.623
2017	Penkum	10.994
	Luhkum	14.454
2018	Penkum	41.939
	Luhkum	43.126
2019	Penkum dan Luhkum	44.064

- b. Program Tangkap Buronan (Tabur) 3.11

Tabel XV
Program Tabur 3.11

Tahun	Jumlah Buronan
2016	61
2017	10
2018	207
2019	166

5. Permasalahan yang Timbul

Data tersebut di atas memperlihatkan tingkat kinerja dan semakin memperjelas kebutuhan negara untuk memperkuat Kejaksaan RI agar lebih berkualitas dan berintegritas. Dalam rangka penguatan Kejaksaan tersebut perlu diperhatikan permasalahan yang timbul dalam praktik penyelenggaraan Kejaksaan saat ini, yang perlu disikapi secara yuridis, diantaranya yaitu:

Data tersebut di atas memperlihatkan tingkat kinerja dan semakin memperjelas kebutuhan negara untuk memperkuat Kejaksaan agar lebih berkualitas dan berintegritas. Dalam rangka penguatan Kejaksaan tersebut

perlu diperhatikan permasalahan yang timbul dalam praktik penyelenggaraan saat ini, yang perlu disikapi secara yuridis, diantaranya yaitu:

a. Undang-Undang Kejaksaan Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Kejaksaan telah diuji setidaknya 10 (sepuluh) kali di Mahkamah Konstitusi, antara lain:

- a. Putusan Nomor: 28/PUU-V/2007, yang menguji ketentuan Pasal 30 ayat (1) huruf d Undang-Undang Kejaksaan, dengan amar putusan menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima;
- b. Putusan Nomor: 6-13-20/PUU-VIII/2010, yang menguji salah satunya ketentuan Pasal 30 ayat (3) huruf c Undang-Undang Kejaksaan, dengan amar putusan menyatakan permohonan Pemohon ditolak.
- c. Putusan Nomor: 49/PUU-VIII/2010, yang menguji ketentuan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Kejaksaan, dengan amar putusan mengabulkan permohonan Pemohonan untuk sebagian yaitu menyatakan frasa dalam Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Kejaksaan bertentangan dengan UUD1945 dan 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*";
- d. Putusan Nomor: 2/PUU-X/2012, yang menguji ketentuan Pasal 30 ayat (1) huruf d Undang-Undang Kejaksaan, dengan amar putusan menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima;
- e. Putusan Nomor: 16/PUU-X/2012, yang menguji salah satunya ketentuan Pasal 30 ayat (1) huruf d Undang-Undang Kejaksaan, dengan amar putusan menyatakan menolak permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
- f. Putusan Nomor: 28/PUU-V/2012, yang menguji salah satunya ketentuan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan, dengan amar putusan menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
- g. Putusan Nomor: 55/PUU-XI/2013, yang menguji ketentuan Pasal 8 ayat (5) Undang-Undang Kejaksaan, dengan amar putusan menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima;

- h. Putusan Nomor: 29/PUU-V/2016, yang menguji ketentuan Pasal 35 huruf c berikut Penjelasannya Undang-Undang Kejaksaan, dengan amar putusan mengabulkan permohonan para Pemohonan untuk sebagian yaitu menyatakan frasa dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan bertentangan dengan UUD1945 secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai *“Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut”*;
- i. Putusan Nomor: 40/PUU-XIV/2016, yang menguji ketentuan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan, dengan amar putusan menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima;
- j. Putusan Nomor: 43/PUU-XIV/2016, yang menguji ketentuan Pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan, dengan amar putusan menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima;

Dari kesepuluh pengujian Undang-Undang Kejaksaan tersebut di atas dapat dibagi menjadi 6 (enam) isu yaitu:

1. Pengujian terhadap kewenangan Kejaksaan dalam penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
2. Pengujian terhadap kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara;
3. Pengujian terhadap kewenangan Kejaksaan di bidang ketertiban dan ketentraman umum dalam pengawasan peredaran barang cetakan.
4. Pengujian terhadap kewenangan Jaksa Agung dalam mengesampingkan perkara demi kepentingan umum;
5. Pengujian terhadap kewenangan Jaksa Agung dalam memberikan izin terkait pemanggilan, pemeriksaan, pengeledahan, penangkapan, dan penahanan terhadap Jaksa yang dalam melaksanakan tugasnya diduga melakukan tindak pidana; dan
6. Pengujian terhadap pemberhentian Jaksa Agung dari jabatannya karena berakhir masa jabatannya;

Enam isu di atas dapat menjadi landasan awal sektor-sektor mana pada Kejaksaan yang diperkuat.

b. Pengangkatan Jaksa Agung

Jaksa Agung adalah lembaga peradilan yang menjalankan fungsi eksekutif sehingga pengangkatannya menjadi hak prerogatif Presiden dan untuk menciptakan suatu keseimbangan, DPR dapat memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan Jaksa Agung. Untuk diangkat menjadi Jaksa Agung harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- d. berijazah paling rendah sarjana hukum;
- e. sehat jasmani dan rohani;
- f. berintegritas, berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela.
- g. berusia paling rendah 50 (lima puluh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun pada saat pengangkatan
- h. tidak pernah dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- i. tidak pernah dijatuhi sanksi pemberhentian sementara akibat melakukan pelanggaran kode etik dan/atau pedoman perilaku Jaksa;
- j. harus lulus pendidikan dan pelatihan pembentukan jaksa.

Sebagai konsekuensi jabatan Jaksa Agung yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam proses penuntutan, maka Jaksa Agung pernah atau sedang menjabat sebagai Jaksa.

c. Usia Jaksa dan Jaksa Agung

Untuk membentuk jaksa yang profesional harus ditempuh berbagai jenjang pendidikan dan pengalaman dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenang. Sesuai dengan profesionalisme dan fungsi kejaksaan, untuk dapat diangkat menjadi Jaksa berumur paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun dan paling tinggi 35 (tiga puluh lima) tahun dengan usia pensiun jaksa yang semula 62 (enam puluh dua) tahun diubah telah mencapai usia 60 (enam puluh) tahun. Untuk usia Jaksa Agung, pengangkatannya berusia paling rendah 50 (lima

puluh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun pada saat pengangkatan.

d. Pergeseran Paradigma Pidana

Sekarang ini semakin menguat kesadaran bahwa penggunaan sanksi pidana yang berlebihan justru akan berujung pada kondisi yang kontra produktif dengan tujuan dari sistem peradilan pidana, maka pemikiran yang berkembang yang menyatakan bahwa sanksi pidana bukan merupakan satu-satunya alat yang dapat dipakai untuk penegakan hukum. Perkembangan orientasi pidana bergerak ke arah orientasi baru yang menekankan penyelesaian perkara pidana merupakan suatu hal yang menguntungkan bagi semua pihak.

Pelaksanaan pendekatan keadilan restoratif sebagai salah satu output dari pergeseran paradigma pidana dalam menyelesaikan suatu perkara pidana adalah dengan cara pengalihan proses penyelesaian pidana keluar proses peradilan pidana dan diselesaikan dengan proses mediasi atau musyawarah yang menghasilkan perdamaian di antara pelaku dan korban. Mediasi atau musyawarah dilakukan tidak hanya untuk menghasilkan perdamaian tetapi juga untuk mencapai poin-poin kesepakatan untuk mengatur hak dan kewajiban pelaku maupun korban dengan tujuan untuk mendapatkan keseimbangan atau keadilan dan pemulihan keadaan korban. Pelaksanaan keadilan restorative ini di Kejaksaan dapat tercermin dalam penanganan perkara anak yang berhadapan dengan hukum.

Selama ini, seperti contoh dalam penanganan perkara anak yang berkonflik dengan hukum oleh Kejaksaan tidak ada aturan baik dalam KUHP, KUHPA termasuk Undang-Undang Kejaksaan, kecuali di dalam Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak. Dalam undang-undang tersebut sudah ada istilah diversi yang membuka peluang bagi Jaksa untuk melakukan Diversi terhadap anak yang berkonflik dengan hukum sebagaimana telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya.

Kejaksaan yang merupakan bagian dari sub sistem dari sistem peradilan pidana dalam penanganan perkara anak yang berkonflik dengan hukum selama ini berusaha untuk mengedepankan kepentingan dan kesejahteraan anak diantaranya dengan menerbitkan aturan-aturan intern pendukung Undang-undang SPPA maupun pedoman dan tata cara penuntutan perkara yang

dilakukan oleh anak nakal dan yang terbaru. Aturan-aturan internal yang ada antara lain: Surat Keputusan Bersama antara Ketua Mahkamah Agung RI, Jaksa Agung RI, Kapolri, Menkumham, Mensos, dan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia tentang penanganan anak yang berhadapan dengan hukum.

Berbeda halnya dengan perkara anak, selama ini penegakan hukum pidana untuk kasus-kasus konvensional khususnya tingkat penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan yang dituju adalah kepastian hukum saja dibandingkan rasa keadilan. Sehingga apabila suatu perbuatan telah melanggar hukum formal, maka pelakunya pasti akan diproses melalui penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan. Perbuatan yang bersifat melanggar hukum formal ini tidak hanya perbuatan pidana yang ancaman hukumannya cukup berat, tetapi juga perbuatan pidana yang sebenarnya sangat ringan, seperti: mencuri sandal, buah kakao, singkong dan sebagainya.

Cukup banyak kasus tindak pidana yang sebenarnya ingin diupayakan untuk diselesaikan melalui mediasi penal atau luar sistem peradilan pidana karena ada kesepakatan antara kedua belah pihak korban dan pelaku sebab korban mau memberi maaf pada pelaku dan sebaliknya pelaku mau memenuhi tuntutan dari pihak korban dan difasilitasi oleh mediator atau mengingat kerugian yang ditimbulkan tidak begitu banyak. Kebimbangan ini juga sering ditemui dalam penanganan perkara di tingkat prapenuntutan/penuntutan, Jaksa tidak dapat berbuat leluasa untuk menghentikan penuntutan atau menuntut diluar pidana penjara atau denda karena hukum positif saat ini tidak memberikan cukup ruang untuk itu.

e. Jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara

Harapan pemerintah melalui “Visi Indonesia Maju” untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia khususnya Aparatur Sipil Negara (ASN) sesungguhnya sepadan dengan landasan filosofi lahirnya. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014) bertujuan untuk mengadakan pembaharuan dan inovasi guna membentuk ASN yang memiliki kompetensi berbasis prestasi sehingga akan memicu produktivitas kinerja para pegawai ke arah yang lebih baik dan seketika langsung mencerminkan birokrasi yang baik dan ideal. Konsep seperti itu

perlahan memacu pembangunan sumber daya manusia utamanya para ASN agar misinya dalam menghadirkan masyarakat yang madani, taat hukum, modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi niscaya dapat diwujudkan.

Namun demikian, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 secara substansi ikut menyamaratakan struktur dan fungsi Jaksa dengan ASN lainnya padahal jabatan Jaksa memiliki perbedaan cukup signifikan dibandingkan pegawai negeri sipil pada umumnya. Kondisi demikian menimbulkan kontradiksi Jaksa sebagai profesi karena sistem manajemen ASN memberlakukan standar pengukuran kinerja, dan struktur organisasi yang sama seperti ASN biasanya. Sebagai ilustrasi, ukuran keberhasilan kinerja Jaksa bukan hanya dilihat dari segi kuantitas *output* perkara yang berhasil dituntaskan, melainkan apakah profesi ini mampu membentuk kesadaran masyarakat agar tertib hukum serta kapabilitas dalam menekan angka kejahatan di lingkungan masyarakat.

a. Dualisme Pengawasan Terhadap Profesi Jaksa

Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang mengamanatkan pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara⁸⁴ juga memunculkan persoalan yang tergolong rumit. Hal ini dilatarbelakangi karena KASN memiliki kewenangan mengawasi dan menindak setiap ASN yang melakukan pelanggaran norma dasar dan kode etik ASN, sementara Jaksa sebagai profesi telah memiliki Komisi Kejaksaan yang berperan sebagai pengawas eksternal. Tidak hanya itu, keberadaan pengawas internal seperti Majelis Kehormatan Jaksa⁸⁵ dan Jaksa Agung Muda Pengawasan⁸⁶ juga memiliki kewenangan dalam mengawasi dan menindak setiap pelanggaran kode etik yang terjadi. Oleh sebab itu, pelaksanaan fungsi yang sama ini cenderung akan menimbulkan konflik kepentingan antar institusi dan terlebih KASN sama sekali tidak berwenang untuk mengawasi setiap pelaksanaan teknis penuntutan.

b. Kekhususan Jabatan Profesi Jaksa

Jaksa memiliki standar kompetensi yang jauh berbeda dibandingkan ASN lainnya. Perbedaan ini harus diperhatikan dan ditempatkan secara proporsional mengingat Jaksa sebagai suatu profesi harus memiliki pengetahuan bidang

⁸⁴ Selanjutnya disebut KASN.

⁸⁵ Selanjutnya disebut MKJ.

⁸⁶ Selanjutnya disebut JAM WAS.

teknis yuridis untuk mendukung pelaksanaan tugas-tugas penuntutan. Pengembangan standar kompetensi Jaksa senantiasa terus senantiasa ditingkatkan sehubungan dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, seperti: penyidikan tindak pidana korupsi, pencucian uang, pelanggaran hak asasi manusia (HAM) berat, pengajuan pembubaran perseroan, pembatalan pernikahan, dan pengajuan kepailitan atas perseroan.

Meskipun konsep Jabatan Fungsional telah diatur secara rigid dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Keppres Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil serta perubahan, namun sebenarnya belum secara penuh melingkupi Jabatan Fungsional Jaksa atau bahkan bisa dikatakan Jabatan Fungsional Jaksa adalah kriteria tersendiri terpisah dari kedua konsep dari aturan tadi. Hal ini perlu untuk diperhatikan dengan seksama karena berdasarkan *The Guidelines on The Role of Prosecutor*, syarat-syarat atau kualifikasi seorang Jaksa antara lain⁸⁷:

- a) *....shall be individuals of integrity and ability, with appropriate training and qualifications.*

Terjemahan bebas: jujur dan cakap, dengan memperoleh pelatihan yang layak disertai persyaratan yang layak.

- b) *....shall at all times maintain the honour and dignity of their profession.*
Terjemahan bebas: selalu menjaga kehormatan dan martabat profesinya.

- c) *.... Perform their duties fairly, consistently and expeditiously, and respect and protect human dignity and uphold human rights...*

Terjemahan bebas: dalam melaksanakan tugasnya dengan adil, mantap dan cepat, serta menghargai dan melindungi martabat manusia dan mempertahankan hak asasi manusia.

- d) *Carry out their functions impartially and avoid all political, social, religious, racial, cultural, sexual or any other kind of discrimination.*

Terjemahan bebas: melaksanakan fungsinya tidak memihak dan menghindari diskriminasi politik, sosial, agama, ras, budaya, jenis kelamin atau segala diskriminasi lainnya.

⁸⁷ (*United Nations*) *Guidelines on The Role of Prosecutors* sebagaimana dikutip dari Pusat Penelitian Dan Pengembangan Kejaksaan Agung, 2008, *Spesialisasi Dan Pemberdayaan Jaksa Fungsional*, Jakarta: Puslitbang., hlm. 69-70.

- e) *Protect the public interest, act with objectivity, take proper account of the position of the suspect and the victim, and pay attention to all relevant circumstances irrespective of whether they are to the advantage or disadvantage of the suspect.*

Terjemahan bebas: melindungi kepentingan umum, bertindak objektif, memerhatikan kedudukan tersangka dan korban dengan wajar, dan memerhatikan segala keadaan yang relevan terlepas apakah keadaan-keadaan tersebut dapat menguntungkan atau merugikan tersangka.

Berdasarkan ketentuan universal di atas, kemudian ditegaskan kembali dan diterjemahkan oleh Kejaksaan dengan menerbitkan standar minimum bagi Jaksa baik itu dalam kapasitasnya sebagai penegak hukum, pejabat profesi maupun pejabat fungsional. Keberadaan standar minimum ini sangat diperlukan sebab profesi Jaksa mutlak harus mengikuti perkembangan zaman, terlebih persaingan di era disrupsi yang semakin ketat sehingga harus ditingkatkan.

Oleh sebab itu penggolongan yang ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Jo. Keppres Nomor 87 Tahun 1999 serta perubahan akan menghilangkan jabatan fungsional Jaksa ketika seorang Jaksa memangku jabatan yang bersifat diluar teknis penanganan perkara. Padahal banyak Jaksa terutama di lingkungan internal menjalankan jabatan pada bidang yang tidak menyangkut teknis penanganan perkara diantaranya Bidang Pengawasan dan Pembinaan.⁸⁸

- c. KASN dan Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Di Kejaksaan

Mekanisme pengisian jabatan pimpinan tinggi melalui *assessment center* di lingkungan Kejaksaan harus berasal dari profesi Jaksa sebab jabatan yang diisi mempersyaratkan keahlian dalam penerapan teori, teknis penanganan perkara, kompetensi dibidang manajerial serta pemahaman terhadap kode etik perilaku dan Tri Krama Adhyaksa.

Pola pengisian JPT menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, akan memiliki tantangan dalam penerapannya karena akan merusak kaderisasi yang sudah terbangun di instansi, membutuhkan biaya tambahan karena panitia seleksi tidak hanya berasal dari instansi yang bersangkutan, dan dinilai belum mampu menghilangkan korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam proses pengisian

⁸⁸ Adapun perinciannya adalah Inspektur, Biro Kepegawaian, Keuangan, Hukum dan Hubungan Luar Negeri, Perlengkapan, Perencanaan, Umum dan sebagainya.

jabatan itu sendiri. Selain itu, dikhawatirkan karena mengutamakan peraihan nilai terbaik saat proses seleksi, maka penilaian terhadap rekam jejaknya baik akan memudar. Selain itu, meski memiliki kemampuan pada tatanan konsep, namun belum tentu memiliki kapabilitas yang mumpuni dalam mengimplementasikan konsep pada situasi riil di lapangan.

d. Penugasan Jaksa Di Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah/BUMN/ BUMD

Dalam pelaksanaan penugasan Jaksa, Kejaksaan memiliki 2 (dua) kebijakan penugasan Jaksa diantaranya penugasan secara internal dan eksternal. Penugasan secara internal maksudnya adalah penugasan pegawai di lingkungan instansi Kejaksaan sendiri dan eksternal adalah penugasan pada instansi di luar instansi Kejaksaan.

Tabel XVI⁸⁹

Jumlah Jaksa Yang Diperbantukan/Dipekerjakan pada Kementerian/ Lembaga/Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota

No	Kementerian/Lembaga	Jumlah Jaksa yang Dikaryakan
1	KPK	84
2	Kemenko Polhukam	7
3	Komisi Kejaksaan	5
4	Badan Keamanan Laut	3
5	PPATK	8
6	BNPT	5
7	BNN	5
8	Komisi Yudisial	2
9	BPOM	3
10	Kemen DikBud	2
11	Dewan Ketahanan Nasional	1
12	BPKP	1
13	Lembaga Ketahanan Nasional	1
14	Kementerian Kelautan dan Perikanan	1

⁸⁹ Diolah dari data Subbagian Kekayaan, Perizinan dan Pengembangan Jabatan Fungsional, Bidang Pembinaan Kejaksaan Agung RI Periode Januari – Oktober 2019.

15	Kementerian DPDTT	1
16	Kementerian Luar Negeri	4
17	BSSN	1
18	Kemenko Maritim dan Investasi	1
19	Kemenkum HAM	1
20	Perum DAMRI	1
21	OJK	2
22	BPIP	1
23	Pemerintah Kabupaten/Kota/Provinsi	25
24	Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam	2
Jumlah Keseluruhan		167 Jaksa

Penugasan secara eksternal ini memiliki manfaat bagi para Jaksa, dan terutama bagi instansi Kejaksaan. Adapun manfaat yang diperoleh adalah menambah wawasan, pengetahuan, pengalaman, dan suasana baru bagi Jaksa yang ditugaskan. Penugasan Jaksa secara eksternal juga dapat dijadikan sebagai salah satu bentuk promosi jabatan structural.

Akan tetapi kehadiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 ternyata membawa kendala tersendiri bagi Kejaksaan. Berlakunya Undang-Undang tersebut memiliki konsekuensi yang cenderung tidak mengakomodasi praktik pembinaan yang selama ini telah dilakukan Korps Adhyaksa khususnya dalam penugasan Jaksa di Kementerian atau Lembaga.

- (1) Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN.
- (2) Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari:
 - a. Prajurit Tentara Nasional Indonesia; dan
 - b. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (3) Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan tata cara pengisian jabatan ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁹⁰

Dalam uraian di atas ternyata tidak mengatur secara tegas mekanisme penempatan Jaksa di kementerian/lembaga. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 hanya mengatur mekanisme penempatan untuk prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Anggota Kepolisian Republik Indonesia (Polri). Padahal Jaksa pada kenyataannya juga banyak ditempatkan dalam Kementerian/Lembaga lain seperti KPK. Di samping itu, terbitnya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 35 Tahun 2018 tentang Penugasan Pegawai Negeri Sipil pada Instansi Pemerintah dan di Luar Instansi Pemerintah ternyata membawa dampak status kepegawaian para Jaksa. Kedua peraturan ini seolah-olah membatasi atau menghilangkan pelaksanaan tugas, fungsi, wewenang dan kompetensi yang dimiliki oleh Jaksa. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Kejaksaan yang berbunyi⁹¹:

“Kejaksaan juga harus mampu terlibat sepenuhnya dalam proses pembangunan antara lain turut menciptakan kondisi yang mendukung dan mengamankan pelaksanaan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, serta kewajiban untuk turut menjaga dan menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta melindungi kepentingan masyarakat.”

Jauh sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 serta Permenpan RB Nomor 35 Tahun 2018, jenis status penugasan Jaksa di K/L/BUMN/BUMD/Pemerintah Daerah merupakan PNS yang diperbantukan, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, yang menyebutkan:

⁹⁰ Pasal 20 UU/5/2014.

⁹¹ Penjelasan Umum UU/16/2004.

“Pegawai Negeri Sipil yang diperbantukan adalah Pegawai Negeri Sipil yang melaksanakan tugas di luar instansi induknya yang gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan.”

Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 menjadi landasan terbitnya Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: PER-043/A/JA/11/2011 tentang Tata Cara Penugasan Pegawai di Lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia yang Diperbantukan/Dipekerjakan Pada Badan/Instansi Lain di Luar Lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia. Pasal 9 Perja 043/2011 menegaskan bahwa Pegawai Kejaksaan (termasuk Jaksa) adalah tetap Pegawai dari Kejaksaan:

“Kedudukan Pegawai yang ditugaskan pada Badan/Instansi di luar lingkungan Kejaksaan tetap merupakan Pegawai pada Kejaksaan Republik Indonesia sebagai instansi induk sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Penerapan kedua peraturan tersebut ternyata mengakibatkan tidak terkendalinya penugasan PNS karena pelaksanaannya hanya berdasarkan kesepakatan antar sesama PPK instansi penerima dan instansi asal *tanpa* melalui penetapan Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN). Akibat kelemahan ini, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 sebagai aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 kemudian mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009. Substansi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tidak dikenal lagi frasa **“Dipekerjakan Atau Diperbantukan”** dan sebaliknya mengatur pengembangan karir PNS melalui Penugasan Khusus diluar instansi pemerintah dalam jangka waktu tertentu.

Penugasan khusus menurut Pasal 202 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 merupakan penugasan PNS untuk melaksanakan tugas jabatan secara khusus di luar Instansi Pemerintah dalam jangka waktu tertentu. Adapun dalam Penjelasan Pasal 202 ayat (1) menyatakan:

“Yang dimaksud dengan “tugas Jabatan” adalah tugas jabatan PNS yang masih merupakan tugas Jabatan yang berhubungan dengan Jabatan pada instansi induknya atau merupakan tugas yang mewakili kepentingan pemerintah. Contoh antara lain:

1. *Jaksa yang mendapat **penugasan khusus** pada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK); dan*
2. *PNS Kementerian Keuangan yang mendapat penugasan khusus pada International Monetary Fund (IMF).”*

Pasal 4 Permenpan RB Nomor 35 Tahun 2018 kemudian menjabarkan lebih lanjut mengatur syarat pelaksanaan dari penugasan khusus. Pasal 4 Permenpan RB Nomor 35 Tahun 2018 menetapkan penugasan jenis ini hanya dapat dilakukan di luar instansi Pemerintah dan berdasarkan jangka waktu tertentu. Adapun Instansi di luar pemerintah menurut Pasal 4 diantaranya: proyek pemerintah, organisasi profesi, organisasi internasional, dan badan lain yang ditetapkan pemerintah.

Akan tetapi, Permenpan RB Nomor 35 Tahun 2018 terlihat memiliki kelemahan substansi ketika adanya perubahan kedudukan lembaga, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Konsekuensi KPK setelah menjadi bagian dari kekuasaan eksekutif⁹² adalah segala hal yang berhubungan dengan manajemen pegawai di KPK harus berpedoman pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017. Pengelolaan ASN di KPK juga harus mengacu pada regulasi yang dikeluarkan Kementerian PAN RB dan Badan Kepegawaian Negara yang berwenang mengurus pengelolaan ASN.

Sehubungan dengan pola manajemen pegawai seperti diuraikan di atas, maka sudah tidak tepat lagi penugasan Jaksa di KPK dikategorikan sebagai “Penugasan Khusus” di luar instansi pemerintah. Adapun penugasan pada di dalam instansi pemerintah sebagaimana di atur dalam Pasal 2 jo. Pasal 3 PerMenpan RB Nomor 35 Tahun 2018 memiliki parameter hanya dapat dilaksanakan jika pimpinan pada suatu lembaga tidak memiliki kewenangan mengangkat, memindahkan dan memberhentikan PNS. Parameter ini justru berbanding terbalik dengan status KPK melalui Sekretariat Jenderal akan berperan sebagai PPK dalam struktur organisasinya yang memiliki kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian serta pembinaan manajemen ASN di KPK.

⁹² Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang KPK.

Terlebih merujuk Pasal 8 Permenpan RB Nomor 35 Tahun 2018⁹³, maka paling lama 2 (dua) tahun atau sekitar September Tahun 2020 setiap Jaksa yang dikaryakan di luar instansi Kejaksaan (contoh: KPK) akan kembali ke institusi induk atau memilih menjadi PNS tetap dimana ia dipekerjakan atau diperbantukan. Apabila memilih untuk menjadi PNS tetap diluar institusi Kejaksaan, maka yang bersangkutan harus melepaskan Jabatan Fungsional Jaksa yang dimiliki mengingat kapasitas PPK tempat dimana ia bekerja tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan kepegawaian profesi Jaksa.

Konsekuensi yang ditemui jika melepaskan jabatan fungsional Jaksa adalah otomatis akan kehilangan status Jaksanya sekaligus kewenangan yang melekat pada status jabatan Jaksa sendiri, seperti: penyelidikan, penyidikan, penuntutan serta kewenangan lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang. Tentu saja tanpa kewenangan ini, institusi seperti KPK tidak dapat menjalankan tugas fungsinya secara baik dan optimal dalam memberantas korupsi. Dalam perkembangan terkini, Pasal 8 Permenpan RB Nomor 35 Tahun 2018 ini digugat ke Mahkamah Agung oleh salah seorang Jaksa KPK untuk diuji materil.

Keberadaan Jaksa dan kewenangan kelembagaan yang melekat padanya saat bertugas di instansi eksternal sangat penting dan menentukan karena selain sebagai penegak hukum, Jaksa juga mempunyai kekuasaan untuk menjalankan hukum. Bahkan demi mendorong kelancaran tugas ini, kepadanya oleh hukum disertai kekuasaan untuk menafsirkan hukum, dalam arti yang lebih luas Jaksa dapat menjadi hukum itu sendiri.

Hal ini dapat terlaksana karena Jaksa memiliki kekuasaan diskresional⁹⁴ dalam menjalankan hukum. Adanya kekuasaan ini, Jaksa dapat melakukan

⁹³Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku, PNS yang statusnya diperkerjakan atau diperbantukan pada Instansi Pemerintah maupun di luar Instansi Pemerintah tetap menjalankan tugasnya dan mendapatkan haknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sampai dengan dilakukan penyesuaian status kepegawaiannya paling lama 2 (dua) tahun berdasarkan Peraturan Menteri ini.

⁹⁴ Setiap pejabat administrasi negara telah dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan baik yang bersifat atributif maupun yang bersifat delegatif, ini dilakukan bertujuan agar tugas pelayanan publik tetap mencapai hasil maksimal. Setiap pejabat administrasi diberikan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan permasalahan konkret yang harus ditangani secara tepat sementara terhadap permasalahan itu tidak ada atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislatif yang kemudian dalam hukum administrasi negara disebut wewenang bebas (diskresi). Lihat Yopie Morya Patiro sebagaimana dikutip oleh Githa Angela Sihotang, dkk, (2017), *Diskresi Dan Tanggung Jawab Pejabat Publik Pada Pelaksanaan Tugas Dalam Situasi Darurat*, Jurnal Law Reform, Volume 13, Nomor 1., hlm. 64.

penafsiran-penafsiran terhadap peraturan yang berlaku sehingga dapat membantu pelaksanaan tugas pokok dan fungsi kementerian/lembaga tempat dimana ia dikaryakan. Hal tersebut dibuktikan dengan kontribusi Jaksa di kementerian/lembaga seperti BNPT dimana peran Jaksa selaku pengendali perkara (*Dominus Litis*) dibutuhkan dalam hal mengoordinasikan antara aparat penegak hukum pada penanganan tindak pidana terorisme, proses penyusunan produk hukum dan proses permohonan *Mutual Legal Assistance* (MLA) terhadap tindak pidana terorisme. Kedua BNN, dimana peran Jaksa diperlukan dalam menjalankan fungsi Penyidik dan fungsi intelijen pada pelaksanaan pencegahan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran Narkotika. Ketiga Bakamla dimana peran Jaksa dibutuhkan dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsi Bakamla. Keempat Komisi Yudisial dimana tugas dan fungsi Jaksa dalam bidang Intelijen, persidangan dan perdata dan tata usaha negara sangat membantu kelancaran tugas Komisi Yudisial. Kelima Komisi Kejaksaan dimana kemampuan teknis dan kompetensi Jaksa diperlukan dalam penanganan laporan pengaduan masyarakat dikarenakan hanya Jaksa yang mengerti dan memahami substansi tugas pokok Jaksa. Terakhir, keenam dari Asosiasi Pemerintahan Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) dimana tugas dan fungsi Jaksa sebagai pengacara negara sangat membantu kelancaran tugas pemerintahan daerah.

Berkenaan dengan uraian permasalahan di atas, berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 maupun peraturan turunannya dapat dikatakan belum sepenuhnya mengakomodasi kekhususan karakteristik kelembagaan maupun profesi di Kejaksaan. Kekhususan ini dapat dilihat dari aspek pengawasan dan pembinaan serta pelaksanaan tugas dan kewenangan keseharian seperti dalam sistem peradilan pidana, pengacara negara maupun kegiatan yang berkaitan dengan bidang ketertiban dan ketentraman umum serta kewenangan lain yang diberikan oleh Undang-Undang. Hal ini juga termasuk kekhususan karakteristik Jaksa sebagai suatu profesi itu sendiri. Pengaturan yang saat ini berlaku lebih mengedepankan pengaturan internal dan pengaturannya cenderung pada pekerjaan yang sifatnya administratif. Oleh karena itu, pengaturan kepegawaian Jaksa sekurang-kurangnya meliputi pengangkatan, pembinaan, pengawasan, perlindungan, dan pemberhentian.

Merujuk Institusi lain seperti Mahkamah Agung, Polri, TNI, BPK, dan yang telah memiliki pengaturan terkait manajemen kepegawaian mereka, berbeda dengan Jaksa dimana pengaturan khususnya terkait jabatan fungsional pada instansi tersebut menggunakan instrumen Peraturan Presiden dan ada juga yang menggunakan Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Sedangkan hakim meskipun berkategori pejabat negara, sampai saat ini masih menggunakan sistem manajemen ASN sambil menunggu pengesahan rancangan undang-undang (RUU) Jabatan Hakim.

Tabel XVII

Regulasi Manajemen Kepegawaian di Kementerian/Lembaga

No.	Kementerian/ Lembaga	Peraturan	Keterangan
1	Mahkamah Agung	Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil	RUU Jabatan Hakim terdaftar dalam Program Legislasi Nasional 2015-2019. RUU ini memuat pengaturan terkait jaminan perlindungan, kesejahteraan, keamanan, dan pola jenjang karier hakim sebagai pejabat negara.
2	Polri	Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2017 Tentang Jabatan Fungsional Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia	Perpres ini mengatur kriteria jabatan fungsional, jenis rumpun/wewenang penetapan jabatan fungsional, dsb.
3	TNI	Peraturan Presiden Nomor 37 Tahun 2019 Tentang Jabatan Fungsional Tentara Nasional Indonesia	Perpres ini mengatur kriteria dan kedudukan jabatan fungsional TNI, rumpun/jenis jabatan fungsional, dsb.

4	Badan Pemeriksa Keuangan	Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Jabatan Fungsional Pemeriksa	Perihal yang diatur yaitu rumpun jabatan dan kedudukan, kategori dan jenjang jabatan fungsional, tugas jabatan, unsur dan sub-unsur kegiatan, dsb.
5	Peneliti	Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 34 Tahun 2018 Tentang Jabatan Fungsional Peneliti	Perihal yang diatur yaitu kebutuhan PNS dalam jabatan fungsional peneliti, organisasi profesi, penilaian dan penetapan angka kredit, dsb.

Tabel XVII
Regulasi Manajemen Kepegawaian di Kejaksaan⁹⁵

No	Perihal	Jenis Peraturan
1	Pengadaan Pegawai Negeri Sipil Kejaksaan	Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER- 048/A/JA/12/2011
2	Pemberian Tunjangan Kinerja Pegawai di Lingkungan Kejaksaan	Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER- 003/A/JA/02/2012
3	Tata Cara Penugasan Pegawai Di Lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia Yang Diperbantukan/Dipekerjakan Pada Badan/Instansi Lain Di Luar Lingkungan Kejaksaan	Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER- 043/A/JA/11/2011
4	Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil Yang Menduduki Jabatan Struktural dan	Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-

⁹⁵ Peraturan-Peraturan yang disajikan hanya sebahagian dari sekian banyak peraturan Internal Kejaksaan, diantaranya pendidikan/pelatihan, pengawasan, dsb.

	Jabatan Fungsional Jaksa Pada Kejaksaan	017/A/JA/12/2016
5	Penetapan Kelas Jabatan Struktural dan Fungsional di Lingkungan Kejaksaan	Keputusan Jaksa Agung Nomor: KEP- 614/A/JA/10/2017
6	Pendelegasian Wewenang Untuk Menandatangani Keputusan Pengangkatan, Pemindahan, Pemberhentian, Pemberhentian Tunjangan Jabatan Fungsional Jaksa dan Bebas Tugas Menjelang Pensiun serta Daftar Usul Mutasi bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kejaksaan	Keputusan Jaksa Agung Nomor: KEP- 093/A/JA/02/2003

Berdasarkan data pada tabel di atas, pengaturan manajemen kepegawaian Jaksa masih banyak tersebar ke dalam bentuk Peraturan Jaksa Agung maupun Keputusan Jaksa Agung dan cenderung berbaur dengan tata kelola kepegawaian administrasi atau tata usaha. Hal demikian kontradiktif dengan kapasitas Jaksa selaku profesi hukum yang memiliki karakteristik sendiri. selain itu, regulasi kepegawaian melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang saat ini berlaku belum cukup mampu menampung secara lengkap mengenai pengangkatan, pembinaan, pengawasan, perlindungan maupun pemberhentian Jaksa. Peran negara dalam hal ini melalui kewenangan lembaga eksekutif bahkan legislatif untuk menghadirkan regulasi yang komprehensif dan integral begitu dibutuhkan. Peran pemerintah dalam mewujudkan Jaksa yang profesional sangat menentukan.

Rancangan Perubahan Undang-Undang Kejaksaan menyangkut pengaturan kepegawaian Jaksa ini sekurang-kurangnya memuat kepangkatan, rumpun jabatan, pengembangan karier, pengembangan kompetensi, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, disiplin, penghargaan, pemberhentian, penggajian, tunjangan, pengawasan, struktur organisasi birokrasi, dan organisasi profesi.

RUU yang menyempurnakan sistem manajemen kepegawaian Jaksa sangat urgen untuk dibentuk oleh Pemerintah secara tersendiri dan dipisahkan pengaturannya dari ASN lainnya apabila dilihat dari muatan materi, serta

landasan filosofis, empiris dan yuridis. Pengaturannya juga harus melihat aspek Jaksa sebagai profesional maupun kebijakan pemerintah sehingga tidak terjadi tumpang tindih kebijakan dan harus ada sinkronisasi yang mantap antara fungsi profesi Jaksa dengan kebijakan tersebut. Hadirnya RUU nantinya diharapkan dapat meningkatkan kualitas pendidikan, kompetensi, tanggung jawab keilmuan, dan tanggung jawab profesi Jaksa.

Peraturan kepegawaian Jaksa hakikatnya memang harus dimuat dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus dan komprehensif. Rancangan peraturan ini sebagai norma hukum mesti berkategori produk hukum yang bersifat responsif dan substantif agar mampu mengakomodasi kekhususan Jaksa sebagai penegak hukum dan profesi sehingga dapat memenuhi harapan seluruh Jaksa mengenai regulasi yang secara spesifik mengatur manajemen kepegawaian Jaksa berbeda dari ASN lainnya.

Pengaturan kepegawaian Jaksa sebagai profesi hukum menjadi perlu dan memang suatu keharusan. Pengaturannya ke dalam suatu naskah RUU dibutuhkan mengingat peran Jaksa dalam mewakili pemerintah untuk melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Penerbitan RUU merupakan wujud dukungan eksekutif dan legislatif terhadap Kejaksaan dalam melaksanakan kekuasaan negara di bidang penegakan hukum.

f. Perlindungan Jaksa

Mengingat besarnya tugas dan kewenangan serta pentingnya posisi jaksa penuntut umum dalam sistem peradilan pidana,⁹⁶ maka dalam praktik penegakan hukum acap kali menemui berbagai hambatan berupa ancaman sampai dengan serangan fisik. Sebagai contoh pada tahun 2018 telah terjadi penculikan terhadap anak dari Kepala Seksi Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Negeri Timur Tengah Utara, Nusa Tenggara Timur, yang berhubungan dengan penyidikan perkara tindak pidana korupsi. Kasus lainnya juga terjadi pada tahun 2019 di Bintan, Kepulauan Riau, di mana seorang Jaksa Fungsional di

⁹⁶ Part of 5.1. Duties of prosecutors: Prosecutors, as essential agents of the administration of justice, shall at all times maintain the honour and dignity of their profession. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *The Status and Role of Prosecutors: A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide*. New York: United Nations, 2014, hal.28.

Kejaksaan Negeri Bintan menjadi target pembunuhan seorang terdakwa narkoba dari dalam Lapas yang dendam terhadap tuntutan jaksa.⁹⁷

Kedua kasus di atas merupakan sebuah fenomena gunung es (*iceberg phenomenon*), karena di luar itu masih banyak gangguan dan serangan kepada penuntut umum, baik yang bersifat fisik maupun non fisik, khususnya terhadap tindak pidana yang terorganisasi seperti narkoba, korupsi dan terorisme.⁹⁸

Beberapa ketentuan dalam lingkup internasional yang berlaku secara universal telah mengatur mengenai perlindungan terhadap penuntut umum seperti di dalam *United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors*⁹⁹ dan *The Status and Role of Prosecutors: A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide 2014 (UNODC and IAP)*.

Sejalan dengan ketentuan tersebut, peraturan perundang-undangan di Indonesia sebenarnya telah mengatur perlindungan penuntut umum, seperti Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika jo. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Narkotika.

Namun demikian, hukum positif yang mengatur mengenai perlindungan penuntut umum masih belum komprehensif dan maksimal. Misalnya di dalam Pasal 8 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Kejaksaan hanya terbatas pada pemberian perlindungan terhadap jaksa yang diduga melakukan tindak pidana pada saat melaksanakan tugas, maka pemanggilan, pemeriksaan, pengeledahan, penangkapan, dan penahanannya hanya dapat dilakukan atas izin Jaksa Agung.

⁹⁷Adi Rianghepat. *Anak Kasie Pidsus Kejari TTU Diculik Diduga Ada Kaitannya dengan Kasus Korupsi*, <https://news.okezone.com/read/2018/05/29/340/1903962/anak-kasie-pidsus-kejari-ttu-diculik-diduga-ada-kaitannya-dengan-kasus-korupsi>. Lihat juga Dewi Agustina. *Seorang Jaksa di Bintan Diancam Hendak Dibunuh Terkait Kasus Narkoba*, <http://www.tribunnews.com/regional/2019/03/14/seorang-jaksa-di-bintan-diancam-hendak-dibunuh-diduga-terkait-kasus-narkoba>, diakses 15 Juni 2019.

⁹⁸Tindak pidana transnasional yang terorganisasi mengancam kehidupan sosial, ekonomi, politik, keamanan, dan perdamaian dunia, yang dapat dilihat dari lingkup, karakter, *modus operandi*, dan pelakunya. Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional Yang Terorganisasi).

⁹⁹*Guidelines on the Role of Prosecutors*, adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, from 27 August to 7 September 1990.

Selanjutnya dalam Pasal 100 ayat (1) Undang-Undang Narkotika jo. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Narkotika pada pokoknya menyatakan bahwa penuntut umum dalam perkara tindak pidana narkotika beserta keluarganya wajib diberi perlindungan oleh negara dari ancaman yang membahayakan diri, jiwa, dan/atau hartanya, baik sebelum, selama maupun sesudah proses pemeriksaan perkara.

Akan tetapi dalam tataran implementasi, bentuk perlindungannya masih bersifat pasif, karena perlindungan baru diberikan apabila terdapat permintaan dari penuntut umum yang bersangkutan. Selanjutnya mekanisme perlindungan juga masih belum mendetail dan tergambar secara lengkap tahapan pemberian perlindungan terhadap penuntut umum.

g. Kesehatan Yustisial Kejaksaan

Jaksa sering menemui hambatan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab penegakan hukum, salah satunya adalah kesehatan rohani dan jasmani tersangka, terdakwa atau yang sedang dikenai tindakan hukum berupa penahanan, wajib lapor, pencegahan dan penangkalan. Hal tersebut sering dijadikan alibi untuk menunda proses penegakan hukum dengan bantuan oknum tenaga kesehatan sehingga mengakibatkan terjadi ketidakpastian hukum. Bahwa sejatinya mekanisme perawatan dan pengobatan orang yang sedang dikenai tindakan hukum telah diatur dalam Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Kejaksaan yaitu:

“Jaksa Agung memberikan izin kepada tersangka atau terdakwa untuk berobat atau menjalani perawatan di rumah sakit dalam negeri, kecuali dalam keadaan tertentu dapat dilakukan perawatan di luar negeri.”

Pasal 36 ayat (3):

“Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), hanya diberikan atas dasar rekomendasi dokter, dan dalam hal diperlukannya perawatan di luar negeri rekomendasi tersebut dengan jelas menyatakan kebutuhan untuk itu yang dikaitkan dengan belum mencukupinya fasilitas perawatan tersebut di dalam negeri.”

Dalam pelaksanaannya masih terdapat celah sehingga dimanfaatkan oleh orang yang sedang dikenai tindakan hukum dan terdapat kerancuan dalam tata pelaksanaan oleh Penuntut Umum, oleh karena itu Kejaksaan wajib

menyelenggarakan kesehatan yustisial guna mendukung penegakan hukum secara efektif dan efisien.

Mengingat pentingnya hal tersebut, Kejaksaan sejak tahun 2015 sampai dengan tahun 2020 telah merekrut tenaga kesehatan terbaik untuk ditempatkan pada Rumah Sakit Umum Adhyaksa dan telah terakreditasi oleh Komite Akreditasi Rumah Sakit (KARS) pada tanggal 27 November 2017 dengan nilai paripurna (lima bintang). Terlebih sejak diresmikan pada tanggal 12 September 2016 sampai dengan sekarang Rumah Sakit Umum Adhyaksa telah melakukan pengobatan dan perawatan terhadap orang yang sedang dikenai tindakan hukum, dengan kata lain Rumah Sakit Umum Adhyaksa telah mampu menyelenggarakan Kesehatan Yustisial guna mendukung tugas penegakan hukum.

Oleh karena itu didalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Kejaksaan diharapkan Rumah Sakit Umum Adhyaksa dapat semakin membantu penegakan hukum secara mandiri dan meningkatkan kemampuan Jaksa serta mempermudah pelaksanaan tugas Jaksa, seperti:

- a. Melakukan perawatan dan pengobatan terhadap yang sedang dikenai tindakan hukum guna mempermudah pemantauan kesehatan tersebut;
- b. Apabila fasilitas Rumah Sakit Umum Adhyaksa tidak memadai, dokter pada Rumah Sakit Umum Adhyaksa menyerahkan rekomendasi kepada Kepala Kejaksaan Tinggi maupun Kepala Kejaksaan Negeri untuk memberikan izin secara tertulis serta melaporkan secara berjenjang kepada Jaksa Agung;
- c. Dalam hal permohonan pengobatan di luar negeri, dokter pada Rumah Sakit Adhyaksa menyerahkan rekomendasi dengan menjelaskan tidak terdapat fasilitas pengobatan didalam negeri kepada Jaksa Agung;
- d. Rumah Sakit Umum Adhyaksa merehabilitasi terpidana pecandu narkoba sebagai bentuk pelaksanaan Putusan Pengadilan oleh Penuntut Umum;
- e. Rumah Sakit Umum Adhyaksa dapat melakukan pengujian laboratorium forensik yang diserahkan oleh Penyidik secara mandiri agar merdeka dalam pengambilan keputusan terhadap suatu perkara.
- f. Rumah Sakit Umum Adhyaksa juga dapat berfungsi untuk pelayanan kesehatan lainnya

Berdasarkan hal tersebut diatas, diharapkan Kejaksaan dapat membangun pusat kesehatan yustisial terpadu dan pelayanan kesehatan lainnya di seluruh Provinsi di Indonesia sehingga Kejaksaan melaksanakan penegakan hukum secara terpadu dan efektif.

h. Perkara Koneksitas

Dalam praktik, terdapat perkara-perkara tindak pidana umum maupun tindak pidana korupsi yang dilakukan secara bersama-sama antara subyek hukum sipil dan militer maupun yang secara bersamaan melanggar KUHP Militer dan hukum positif lainnya, belum sepenuhnya diproses melalui mekanisme koneksitas. Dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia disebutkan bahwa Jaksa Agung bertanggungjawab atas penuntutan yang dilaksanakan secara independen demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani. Ketentuan tersebut berkaitan erat dengan Penjelasan Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer, yang menyatakan bahwa Oditur Jenderal dalam melakukan tugas di bidang teknis penuntutan bertanggung jawab kepada Jaksa Agung selaku Penuntut Umum tertinggi melalui Panglima TNI. Dengan demikian, pada hakikatnya pengaturan kedua undang-undang tersebut mengamanatkan adanya pelaksanaan prinsip **Single Prosecutor System** (satu kesatuan penuntutan), yang mana Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi negara sebagai pemegang kendali proses penuntutan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Berkenaan dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.” Berkaitan dengan hal tersebut, Pada Pasal 1 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman menyatakan pula bahwa:

“Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.”

Dalam Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, dinyatakan juga bahwa:

“Selain Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya serta Mahkamah Konstitusi, terdapat badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman”

Pada penjelasan pasal tersebut, dijelaskan bahwa: “Yang dimaksud dengan “badan-badan lain” antara lain kepolisian, kejaksaan, advokat, dan lembaga pemasyarakatan.” Sedangkan pada Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan:

“Fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. penyelidikan dan penyidikan;*
- b. penuntutan;*
- c. pelaksanaan putusan;*
- d. pemberian jasa hukum; dan*
- e. penyelesaian sengketa di luar pengadilan.”*

Dengan demikian, Kejaksaan berkedudukan sebagai salah satu lembaga penegak hukum yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, yang tidak hanya berfungsi melakukan penuntutan, melainkan juga fungsi

penyelidikan dan penyidikan tindak pidana tertentu, pelaksanaan putusan hakim, dan pemberian jasa hukum maupun penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Pada Pasal 1 angka 7 KUHAP, dinyatakan bahwa:

“Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur Undang-Undang dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh Hakim di sidang pengadilan.”

Ketentuan di atas dipertegas oleh Pasal 137 KUHAP, yang berbunyi:

“Penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan yang berwenang mengadili”.

Menurut Yahya Harahap, makna dari ketentuan tersebut yaitu:¹⁰⁰

- a. Bahwa hanya penuntut umum saja yang berwenang menuntut, atau melakukan penuntutan terhadap seseorang yang melakukan tindak pidana;
- b. Bahwa instansi lain atau pejabat lain di luar penuntut umum tidak mempunyai wewenang melakukan penuntutan terhadap siapa pun yang didakwa melakukan tindak pidana;
- c. Wewenang dan tindakan penuntut umum tersebut dilakukan dengan jalan melimpahkan perkaranya ke pengadilan yang berwenang untuk mengadilinya;
- d. Tindakan pelimpahan penuntut umum ini agar perkara tersebut diperiksa dan diputus oleh hakim dalam sidang pengadilan.

Jadi tindakan dan tanggung jawab penuntutan ini merupakan tahapan proses atas suatu tindak pidana yakni tingkat proses pemeriksaan dari proses penyidikan ke proses pemeriksaan pada sidang pengadilan. Dengan demikian eksistensi Jaksa dalam sistem peradilan menjadi *dominus litis* penuntutan

¹⁰⁰ M. Yahya Harahap, Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, (Jakarta: Pustaka Kartini), hlm. 413.

artinya mempunyai kewenangan mutlak dalam penuntutan. Bahkan putusan Hakim di dalam perkara pidana dibatasi oleh apa yang didakwakan Jaksa Penuntut Umum. Hakim tidak boleh memutus di luar yang didakwakan Jaksa.

C. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Menurut Undang-Undang Nomor Pengadilan Hak Asasi Manusia, Kejaksaan adalah penyidik perkara pelanggaran HAM yang berat dan Komnas HAM adalah penyidik. Tugas penyidik menurut KUHAP adalah, "Mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

Dengan demikian, Kejaksaan juga merupakan salah satu lembaga penegak hukum yang tidak hanya memiliki peran dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, namun juga dalam proses penegakan hak asasi manusia. Sehingga, Kejaksaan turut berkontribusi dalam memberikan jaminan perlindungan dan penegakan hukum atas pelanggaran HAM, yang dianggap sebagai ciri yang mutlak harus ada pada setiap negara yang disebut sebagai negara hukum (*rechstaat*)

D. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Dalam Pasal 26 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menyatakan bahwa:

"Penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tindak pidana korupsi, dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam Undang-undang ini".

Secara gramatikal arti kalimat berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku merujuk kepada KUHAP, karena selain KUHAP tidak ada lagi hukum acara pidana lain yang berlaku di Indonesia secara umum. Hal tersebut berarti bahwa terhadap tindak pidana korupsi, harus dilakukan penuntutan menurut pasal 137 sampai 144 KUHAP oleh penuntut umum, dalam hal ini oleh Jaksa.

Dengan demikian, Kejaksaan tetap memiliki yurisdiksi dalam pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam hal ini didasarkan pada posisi sentral dari Kejaksaan sebagai pengendali perkara, yaitu untuk menentukan apakah suatu perkara dapat atau tidak diajukan ke persidangan.

E. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan

Dalam konteks penegakan Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (P3H), terdapat substansi hukum yang memberikan kewenangan kepada Kejaksaan untuk melakukan Penyidikan berdasarkan ketentuan Pasal 39 huruf b yang menyatakan:

“...dalam hal hasil Penyidikan belum lengkap, Penuntut Umum wajib melakukan Penyidikan paling lama 20 (dua puluh) hari Dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari...”.

Kewenangan Penyidikan oleh Penuntut Umum ini merupakan terobosan hukum untuk meminimalisir bolak-baliknya berkas perkara dalam penanganan tindak pidana perusakan hutan.

F. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer

Kendati dalam Undang-Undang Kejaksaan, peran Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum tertinggi tidak ditegaskan, namun sejatinya dalam tataran praktis kewenangan tersebut masih melekat dan tetap diakui sebagaimana tertuang dalam Penjelasan Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer, yang menyatakan bahwa Oditur Jenderal dalam melakukan tugas di bidang teknis penuntutan bertanggung jawab kepada Jaksa Agung selaku Penuntut Umum tertinggi melalui Panglima TNI. Dengan demikian, pada hakikatnya hal tersebut telah mencerminkan pelaksanaan prinsip *Single Prosecutor System*.

Dalam rangka meneguhkan kedudukan Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi dalam lingkungan Peradilan Militer, maka *Single Prosecutor System dan Dominus Litis* dipandang sebagai prinsip yang menunjukkan bahwa Kejaksaan memiliki kedudukan strategis dalam hal penuntutan, terlebih sebagai dasar argumentasi keberadaan Jaksa Agung Muda Pidana Militer yang sedang digagas pembentukan saat ini.

G. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara

Bahwa untuk terwujudnya tujuan nasional negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial sebagaimana diamanatkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penting dilakukan deteksi dini dan peringatan dini yang mampu mendukung upaya menangkal segala bentuk ancaman yang membahayakan eksistensi dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejalan dengan perubahan, perkembangan situasi, dan kondisi lingkungan strategis, perlu melakukan deteksi dini dan peringatan dini terhadap berbagai bentuk dan sifat ancaman, baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang bersifat kompleks serta memiliki spektrum yang sangat luas.

Kegiatan deteksi dini dan peringatan dini guna mencegah terjadinya pendudukan dari berbagai ancaman, diperlukan Intelijen Negara yang tangguh dan profesional, serta penguatan kerja sama dan koordinasi Intelijen Negara dengan menghormati hukum, nilai-nilai demokrasi, dan hak asasi manusia sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Intelijen Negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara. Definsi Intelijen Negara berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Intelijen Negara adalah penyelenggara Intelijen yang merupakan bagian integral dari sistem keamanan nasional yang memiliki wewenang untuk menyelenggarakan fungsi dan kegiatan Intelijen Negara.

Peran Intelijen Negara adalah melakukan upaya, pekerjaan, kegiatan, dan tindakan untuk deteksi dini dan peringatan dini dalam rangka pencegahan, penangkalan, dan penanggulangan terhadap setiap hakikat Ancaman yang mungkin timbul dan mengancam kepentingan dan keamanan nasional. Sedangkan Tujuannya yakni mendeteksi, mengidentifikasi, menilai, menganalisis, menafsirkan, dan menyajikan Intelijen dalam rangka memberikan peringatan dini untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan bentuk dan sifat Ancaman yang potensial dan nyata terhadap keselamatan dan eksistensi

bangsa dan negara serta peluang yang ada bagi kepentingan dan keamanan nasional.

Intelijen Negara menyelenggarakan fungsi penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan. Penyelidikan terdiri atas serangkaian upaya, pekerjaan, kegiatan, dan tindakan yang dilakukan secara terencana dan terarah untuk mencari, menemukan, mengumpulkan, dan mengolah informasi menjadi Intelijen, serta menyajikannya sebagai bahan masukan untuk perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan. Pengamanan terdiri atas serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terencana dan terarah untuk mencegah dan/atau melawan upaya, pekerjaan, kegiatan Intelijen, dan/atau Pihak Lawan yang merugikan kepentingan dan keamanan nasional. Penggalangan terdiri atas serangkaian upaya, pekerjaan, kegiatan, dan tindakan yang dilakukan secara terencana dan terarah untuk memengaruhi Sasaran agar menguntungkan kepentingan dan keamanan nasional.

Ruang lingkup Intelijen Negara meliputi:

- a. Intelijen dalam negeri dan luar negeri;
- b. Intelijen pertahanan dan/atau militer;
- c. Intelijen kepolisian;
- d. Intelijen penegakan hukum; dan
- e. Intelijen kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

Penyelenggara Intelijen Negara terdiri atas:

- a. Badan Intelijen Negara;
- b. Intelijen Tentara Nasional Indonesia;
- c. Intelijen Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- d. Intelijen Kejaksaan Republik Indonesia; dan
- e. Intelijen kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

Intelijen Kejaksaan Republik Indonesia menyelenggarakan salah satu penyelenggaraan Intelijen negara yaitu fungsi Intelijen penegakan hukum (intelijen yustisi). Pelaksanaan Fungsi Intelijen tersebut disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut keinginan hukum disini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum. Perumusan pemikiran pembuat hukum yang

dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.¹⁰¹ Penegakan hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan.

Selain itu, salah satu fungsi intelijen Kejaksaan yang diatur Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian Untuk melakukan pengawasan Keimigrasian terhadap kegiatan Orang Asing di Wilayah Indonesia, Menteri membentuk tim pengawasan Orang Asing yang anggotanya terdiri atas badan atau instansi pemerintah terkait, baik di pusat maupun di daerah.

Yang dimaksud dengan badan atau instansi pemerintah Terkait berdasarkan penjelasan pasal 69 ayat (1) misalnya Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia, Kejaksaan Agung Republik Indonesia, serta Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

H. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Dasar hukum Perseroan Terbatas adalah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya

Dalam pendiriannya, Perseroan harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.

Sesuai Pasal 138 (1) huruf a bahwa Pemeriksaan terhadap Perseroan dapat dilakukan dengan tujuan untuk mendapatkan data atau keterangan dalam hal terdapat dugaan bahwa: Perseroan melakukan perbuatan melawan hukum yang merugikan pemegang saham atau pihak ketiga. Untuk itu, Kejaksaan atas

¹⁰¹ Satjipto Raharjo. Penegakan Hukum Sebagai Tinjauan Sosiologis. Genta Publishing. Yogyakarta. 2009. Hal 25

nama kepentingan umum dapat mengajukan permohonan pemeriksaan terhadap Perseroaan.

Ketika Perseroan sudah berdiri harus melaksanakan kegiatan usahanya sesuai dengan AD/ART Perseoran tersebut. Alasannya, apabila Perseroan pada saat menjalankan usahanya dianggap melanggar kepentingan umum maka Perseoraan dapat dibubarkan.

Pembubaran perseroan dapat dibubarkan Pengadilan negeri dapat membubarkan Perseroan sesuai Pasal 146 atas:

- a. permohonan kejaksaan berdasarkan alasan Perseroan melanggar kepentingan umum atau Perseroan melakukan perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan;
- b. permohonan pihak yang berkepentingan berdasarkan alasan adanya cacat hukum dalam akta pendirian;
- c. permohonan pemegang saham, Direksi atau Dewan Komisaris berdasarkan alasan Perseroan tidak mungkin untuk dilanjutkan.

Dengan demikian, Kejaksaan dapat mengajukan permohonan pembubaran Perseroan apabila terdapat indikasi melanggar peraturan perundang-undangan ke pengadilan negeri. Dalam penetapan pengadilan ditetapkan juga penunjukan likuidator. Dalam hal likuidator tidak dapat melaksanakan kewajibannya atas permohonan pihak yang berkepentingan atau atas permohonan kejaksaan, ketua pengadilan negeri dapat mengangkat likuidator baru dan memberhentikan likuidator lama.

Atas permohonan kejaksaan atau pihak yang berkepentingan, Perseroan yang tidak menyesuaikan anggaran dasarnya dalam jangka waktu dapat dibubarkan berdasarkan putusan pengadilan negeri sebagaimana Pasal 157 Ayat (4) Undang-Undang Perseroaan.

Dalam Penjelasan umum Pasal 7 Ayat (6) Perikatan dan kerugian Perseroan yang menjadi tanggung jawab pribadi pemegang saham adalah perikatan dan kerugian yang terjadi setelah lewat waktu 6 (enam) bulan tersebut. Yang dimaksud dengan “pihak yang berkepentingan” adalah kejaksaan untuk kepentingan umum, pemegang saham, Direksi, Dewan Komisaris, karyawan Perseroan, kreditor, dan/atau pemangku kepentingan (stake holder) lainnya.

Terhadap kewenangan ini telah Kejati Bengkulu telah mengajukan Permohonan Pembubaran terhadap PT Wijaya Cipta Perdana di PN Bengkulu dan telah diputus berdasarkan Register perkara Nomor 144/Pdt.P/2016/PN Bgl tgl 2 juni 2017 serta dikuatkan oleh Putusan MARI Nomor 3099K/Pdt/2017 tanggal 16 Januari 2018. Permohonan Kejati Bengkulu atas Pembubaran Perseroan tersebut, terkait pembubaran PT Wijaya Cipta Perdana tersebut, berawal dari penanganan perkara korupsi kasus pengadaan mesin pencetak triplek di Kabupaten Kepahiang 2012 silam. Kemudian, dari hasil putusan perkara tersebut, terbukti bahwa pengadaan itu notallos karena mesin yang diadakan itu merupakan mesin yang tidak layak pakai. Selanjutnya Jaksa penuntut umum mengajukan gugatan perdata karena pada dasarnya perusahaan itu telah melanggar peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum.

I. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Kewajiban Utang

Semakin pesatnya perkembangan perekonomian dan perdagangan makin banyak permasalahan utang piutang yang timbul di masyarakat. Krisis moneter yang terjadi di Indonesia telah memberikan dampak yang tidak menguntungkan terhadap perekonomian nasional sehingga menimbulkan kesulitan besar terhadap dunia usaha dalam menyelesaikan utang piutang untuk meneruskan kegiatannya.

Salah satu upaya untuk menyelesaikan utang piutang ialah melalui Kepailitan. Kepailitan menurut Pasal 1 angka 1 Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Kewajiban Utang adalah sita umum atas semua kekayaan Debitor Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

Pengajuan permohonan pailit dapat dilakukan dengan memperhatikan Syarat dan Putusan Pailit antara lain:

- a. Debitor yang mempunyai dua atau lebih Kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan Pengadilan, baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya.

- b. Permohonan dapat juga diajukan oleh kejaksaan untuk kepentingan umum.
- c. Dalam hal Debitor adalah bank, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia.
- d. Dalam hal Debitor adalah Perusahaan Efek, Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Badan Pengawas Pasar Modal
- e. Dalam hal Debitor adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan

Alasan untuk kepentingan umum sebagai persyaratan Kejaksaan dapat mengajukan permohonan pailit sebagaimana penjelasan Pasal 2 Ayat 2 Undang-Undang Kepailitan dan PKPU dalam hal persyaratan telah dipenuhi dan tidak ada pihak yang mengajukan permohonan pailit. Yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas, misalnya:

- a. Debitor melarikan diri;
- b. Debitor menggelapkan bagian dari harta kekayaan;
- c. Debitor mempunyai utang kepada Badan Usaha Milik Negara atau badan usaha lain yang menghimpun dana dari masyarakat;
- d. Debitor mempunyai utang yang berasal dari penghimpunan dana dari masyarakat luas;
- e. Debitor tidak beritikad baik atau tidak kooperatif dalam menyelesaikan masalah utang piutang yang telah jatuh waktu; atau\
- f. dalam hal lainnya menurut kejaksaan merupakan kepentingan umum.

Adapun tata cara pengajuan permohonan pailit adalah sama dengan permohonan pailit yang diajukan oleh Debitor atau Kreditor, dengan ketentuan bahwa permohonan pailit dapat diajukan oleh kejaksaan tanpa menggunakan jasa advokat.

Pada tahun 2005, Kejaksaan Negeri Lubuk Pakam mengajukan permohonan pailit terhadap PT Aneka Surya Agung sebuah perusahaan di

Medan dan sudah diputus Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Medan. Alasannya, PT Aneka Surya Agung belum membayar gaji karyawan.

Pemohon yang mewakili kepentingan umum 420 karyawan. Gaji ratusan karyawan belum dibayar. Selain itu, PT Aneka Surya Agung mempunyai utang yang sudah jatuh tempo dan dapat ditagih antara lain ke PT Telkom, PLN, dan BNI.

Hakim PN Medan mengabulkan permohonan pailit yang diajukan oleh Kejaksaan Negeri Lubuk Pakam dengan Putusan Nomor 02/Pailit/2005/PN-Niaga/Medan. Dalam pertimbangan Majelis Hakim membenarkan kewenangan jaksa mengajukan pailit. Penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Kepailitan mencantumkan keadaan yang memungkinkan jaksa mengajukan permohonan pailit demi kepentingan umum. Antara lain debitor melarikan diri, debitor menggelapkan bagian dari harta kekayaan, debitor mempunyai utang kepada BUMN atau badan usaha lain yang menghimpun dana dari masyarakat, debitor tidak beriktikad baik, dan dalam hal lain menurut kejaksaan merupakan kepentingan umum.¹⁰²

Selain itu, Kejaksaan Negeri Cibadak mengajukan permohonan pailit terhadap PT Qurnia Sari Alam Raya (QSAR) dan Ramly Arabi selaku Direktur Utama PT QSAR karena tidak dapat membayarkan utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih serta adanya kreditor lain. Faktanya, utang tersebut berasal dari dana investasi masyarakat (investor) melalui proposal kerjasama di bidang agribisnis.

Demi menarik perhatian investor, Ramly menawarkan komposisi pembagian keuntungan sebesar 60 : 40 untuk investor. Bila panen berhasil, investor mendapatkan keuntungan sebesar 60% dan 40% untuk QSAR. Namun, sejak Januari 2002, pembayaran keuntungan mandeg. Bahkan belakangan, modal investor pun tak bisa dikembalikan.

Tak tanggung-tanggung, Direktur Utama PT QSAR juga diseret kejaksaan sebagai pihak yang bertanggung jawab atas utang ini. Rupanya, ketidakmampuan perusahaan dalam membayar dana investasi masyarakat lantaran kesalahan dan kelalaian yang dilakukan Ramly selaku Direktur Utama ini. Kejaksaan menuding bahwa Ramly telah menggelapkan dana masyarakat.

¹⁰² <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4fe179a67ba94/jaksa-pernah-ajukan-pailit-demi-kepentingan-umum/> , diakses pada tanggal 11 Mei 2020

Ramly telah menyalahgunakan dana yang dipercayakan masyarakat untuk dikelola perusahaan. Termohon Pailit II ini menggunakan dana masyarakat ini untuk mendanai aset-aset milik pribadinya.

Eksistensi utang dan kesalahan yang dilakukan Ramly diperkuat dengan putusan Pengadilan Tinggi Bandung, yaitu putusan Nomor 247/Pid/2003/PT.Bdg yang menyatakan Ramly bersalah menghimpun dana masyarakat tanpa izin. Utang tersebut telah jatuh tempo dan dapat ditagih karena jangka waktu investasi adalah 3 bulan.¹⁰³

J. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Dalam Undang-Undang Perkawinan ketentuan mengenai batalnya suatu perkawinan diatur pada Pasal 22 sampai dengan Pasal 28. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga kemungkinan disalahgunakannya pembatalan perkawinan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab. Jadi Instansi Pemerintah atau Lembaga lain di luar Pengadilan atau siapapun juga tidak berwenang untuk menyatakan batalnya suatu perkawinan. Adapun Pengadilan yang berkuasa untuk membatalkan perkawinan yaitu Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat berlangsungnya perkawinan atau di tempat tinggal kedua suami istri, suami atau istri (Pasal 25 Undang-Undang Perkawinan).

Pengadilan yang dimaksud adalah Pengadilan Agama bagi mereka yang beragama Islam dan Pengadilan Umum bagi yang lainnya (Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan). Peradilan agama adalah proses pemberian keadilan berdasarkan hukum Islam yang mencari keadilan di Pengadilan Agama dan Peradilan Tinggi Agama, Dalam sistem peradilan nasional di Indonesia.¹⁰⁴ Pada Pasal 22 Undang-Undang Perkawinan terdapat kata “dapat dibatalkan”, sehingga dalam Penjelasan Undang-Undang Perkawinan dinyatakan bahwa pengertian “dapat” pada pasal ini diartikan boleh batal atau tidak boleh batal, bilamana menurut ketentuan hukum agamanya masing-masing tidak menentukan lain. Jadi tegasnya Pengadilan dalam memutus permohonan pembatalan perkawinan ini harus selalu memperhatikan ketentuan agamanya dari mereka yang perkawinannya dimintakan pembatalannya.

¹⁰³ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51b897f62ab0e/pengadilan-kabulkan-permohonan-pailit-kejaksaan> diakses pada tanggal 11 Mei 2020

¹⁰⁴ Zainuddin Ali, Hukum Islam. (Jakarta : Sinar Grafika, 2006), hlm 92

Bagaimanapun jika menurut ketentuan agama perkawinan itu sebagai sah, Pengadilan tidak dapat membatalkan perkawinan itu.

Perkawinan dapat dikatakan sah, apabila telah memenuhi syarat dan rukun perkawinan. Sehubungan dengan sahnya perkawinan, apabila di kemudian hari ditemukan penyimpangan terhadap syarat sahnya perkawinan, maka perkawinan tersebut dapat dibatalkan. Batalnya perkawinan menjadikan ikatan perkawinan yang telah ada menjadi putus. Hal ini berarti bahwa perkawinan tersebut dianggap tidak ada, bahkan tidak pernah ada, dan suami istri yang perkawinannya dibatalkan dianggap tidak pernah kawin sebagai suami istri.

Suatu perkawinan dapat dibatalkan apabila tidak memenuhi syarat dan rukunnya. Syarat yang dimaksudkan tidak terbatas pada syarat menurut hukum agama, tetapi juga syarat yang ditentukan oleh undang-undang, sementara tidak terpenuhinya syarat yang diatur oleh undang-undang tidaklah berarti perkawinannya tidak sah menurut hukum agama.

Berdasarkan Pasal 26 Undang-Undang Perkawinan, bahwa yang dapat mengajukan pembatalan perkawinan yaitu :

1. Para keluarga dalam garis keturunan lurus ke atas dari suami atau isteri
2. Suami atau isteri
3. Pejabat yang berwenang
4. Pejabat yang ditunjuk
5. Jaksa
6. Suami atau isteri dari yang melangsungkan perkawinan.
7. Orang yang mempunyai kepentingan hukum secara langsung terhadap perkawinan tersebut, tetapi hanya setelah perkawinan itu putus.¹⁰⁵

Pasal 26 ayat (1) di atas, menjelaskan bahwa akad nikah (perkawinan) yang telah dilangsungkan di depan pegawai pencatat nikah, dapat dibatalkan, karena dalam pelaksanaan akad nikah tersebut dilakukan oleh wali yang tidak sah atau tanpa dihadiri oleh dua orang saksi. Sedangkan yang berhak memintakan pembatalan pernikahan adalah dari pihak suami atau isteri, keluarga suami atau isteri dalam garis keturunan ke atas, serta jaksa

¹⁰⁵ Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan. Hukum Perdata Islam di Indonesia (Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih, UU Nomor 1/1974 sampai KHI). (Jakarta : Prenada Media, Cetakan Kedua. 2004) hlm 108.

sebagaimana disebutkan dalam Pasal 26 Undang-Undang Perkawinan, ternyata memiliki kedudukan sebagai pemohon atau pihak yang berhak memintakan pembatalan perkawinan.

Perkawinan yang pembatalannya dapat diajukan oleh jaksa, dalam hal perkawinan:

1. Dilangsungkan di muka pegawai pencatat nikah yang tidak berwenang.
2. Perkawinan dengan wali nikah yang tidak sah.
3. Perkawinan yang dilangsungkan tanpa dihadiri 2 orang saksi.¹⁰⁶

K. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Pencabutan “Regelling op de Staat van Oorlog en Beleg” dan Penetapan Keadaan Bahaya

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 mengatur mengenai keadaan darurat. Pasal 1 ayat (1) mengatur bahwa Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang apabila:

- a. keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
- b. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
- c. hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

Dalam keadaan darurat tersebut, Presiden dapat mengangkat menteri pejabat lain jika dipandang perlu. Di daerah-daerah, penguasaan keadaan darurat sipil dilakukan oleh kepala daerah serendah-rendahnya dari

¹⁰⁶ Ahud Misbahuddin, Drs, Kewenangan Jaksa Untuk Mengajukan Pembatalan Perkawinan, dalam *Mimbar Hukum* (Jakarta : Al-Hikmah & Ditbinbapera Islam, 1998), hal. 50-51.

kabupaten/kota selaku penguasa darurat sipil daerah yang daerah hukumnya ditetapkan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang. Kepala daerah tersebut dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari:

- a. Seorang komandan militer tertinggi dari daerah yang bersangkutan;
- b. Seorang kepala polisi dari daerah yang bersangkutan;
- c. Seorang kepala kejaksaan dari daerah yang bersangkutan.

Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa Kejaksaan memiliki peran dan tugas dalam penyelenggaraan negara dalam keadaan darurat. Kepala Kejaksaan di daerah bertindak sebagai pengawas dalam pelaksanaan keadaan darurat tersebut.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Bahwa dalam penyelenggaraan keadaan darurat ini dan pelaksanaan upaya paksa lainnya. Kejaksaan harus merujuk pada ketentuan antara lain: Undang Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi PBB tentang Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Konvensi Wanita), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman Or Degrading Treatment Or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia), Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan *ILO Convention Nomor 182 Concerning The Prohibition And Immediate Action For The Elimination Of The Worst Forms Of Child Labour* (Konvensi ILO Nomor 182 Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak), Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pengesahan *Optional Protocol To The Convention On The Rights Of The Child On The Involvement Of Children In Armed Conflict* (Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak Anak Mengenai Keterlibatan Anak Dalam Konflik Bersenjata), Undang-Undang Nomor 17 tahun 2016 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menjadi Undang-Undang.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Pada hakikatnya Kejaksaan merupakan lembaga peradilan yang menjalankan fungsi eksekutif, yang juga sebagai penjaga konstitusi dan hak-hak penduduk serta menjaga kedaulatan negara di bidang penuntutan yang memiliki kedudukan sentral dalam sistem hukum di Indonesia, karena selain berperan sebagai pengendali penanganan perkara (*dominus litis*), Kejaksaan juga memiliki kewenangan selaku pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*executief ambtenaar*). Tidak hanya itu, Kejaksaan juga memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu antara lain tindak pidana pelanggaran HAM berat, korupsi, pencucian uang, perusakan hutan, dan bertindak sebagai pengacara negara baik di dalam maupun di luar pengadilan serta turut menyelenggarakan kegiatan untuk menciptakan ketertiban dan ketentraman umum. Terlebih turut berkontribusi memastikan pembangunan nasional dapat berjalan untuk memajukan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut mengindikasikan bahwa Kejaksaan memiliki peran yang sangat strategis dalam ranah yudisial, khususnya penegakan hukum (*law applying function*) dan keadilan, yang multidimensi meliputi berbagai aspek kehidupan, tidak hanya hukum, namun juga sosial, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan.

Untuk itu, secara filosofis, sebagai prasyarat tegaknya hukum dan keadilan yang dicita-citakan, maka reposisi sekaligus penguatan kelembagaan dan kewenangan menjadi mutlak diperlukan untuk menegaskan kembali eksistensi Kejaksaan sebagai lembaga peradilan yang melaksanakan fungsi eksekutif, yang dilaksanakan secara merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun. Dengan demikian, diperlukan berbagai upaya yang melahirkan kembali Kejaksaan sebagai lembaga peradilan yang menjalankan fungsi eksekutif yang bermartabat, menjalankan tugas dan kewenangannya secara merdeka, profesional, berintegritas, dan berorientasi pada penegakan hukum yang berkeadilan, berkepastian hukum dan bermanfaat, khususnya bagi masyarakat pencari keadilan. Terlebih dalam memastikan tercapainya tujuan benegara sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 yaitu melindungi

segenap Bangsa Indonesia, melalui penegakan hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak asasi manusia.

B. Landasan Sosiologis

Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Norma ini bermakna bahwa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, hukum merupakan urat nadi seluruh aspek kehidupan. Hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Secara sosiologis, hukum sebagai suatu sistem, dapat berperan dengan baik dan benar di tengah masyarakat, jika instrumen pelaksanaannya dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan yang kuat dan memadai dalam penegakan hukum yang sarat akan problematika yang pelik dan dinamis.

Untuk itu, Kejaksaan sebagai lembaga peradilan yang menjalankan fungsi eksekutif niscaya memerlukan penguatan kelembagaan dan kewenangan yang dimilikinya. Kejaksaan sudah seharusnya mampu melaksanakan pembaruan dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, terutama dalam bidang penegakan hukum untuk mewujudkan jati diri Kejaksaan Republik Indonesia yang lebih profesional, adaptif, dan responsif guna menghadapi dan menyelesaikan berbagai persoalan hukum dalam masyarakat dan tuntutan zaman yang berkembang dengan pesat saat ini, juga selaras dengan asas-asas hukum yang bersifat universal. Untuk itu, Kejaksaan dituntut tidak hanya melaksanakan fungsinya dengan baik, tetapi juga harus mampu membentuk jati dirinya sebagai salah satu "institusi pelaksana kekuasaan negara" yang bebas dan merdeka, bukan sebagai alat kekuasaan pemerintah.

C. Landasan Yuridis

Kedudukan, peran, dan fungsi lembaga kejaksaan sangat sentral dan strategis dalam sebuah negara. Kejaksaan menjalankan fungsi dan peran sebagai organ utama negara (*main state's organ*) dalam mewujudkan tujuan negara melalui penegakan hukum. Dalam bidang pidana, Kejaksaan merupakan pemegang kendali penanganan perkara pidana (*dominus litis*). Jaksa Agung adalah *Procureur Generaal/Parket Generaal* yakni Penyidik,

Penuntut Umum, dan Eksekutor tertinggi di suatu negara. Selain itu, dalam penerapan penuntutan juga dikenal asas oportunitas yakni suatu kewenangan untuk menentukan perkara layak atau tidaknya dilimpahkan ke pengadilan berdasarkan pertimbangan keadilan dan kepentingan umum.

Dalam bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan sebagai *Solicitor General*, yaitu bahwa Jaksa Agung memiliki kewenangan selaku Jaksa Pengacara Negara Tertinggi. Untuk itu, Kejaksaan dapat mewakili negara apabila negara digugat secara perdata, Tata Usaha Negara maupun untuk perkara konstitusi. Terakhir, Jaksa Agung juga bertindak sebagai *Advocaat Generaal*, yakni satu-satunya lembaga yang memberikan konklusi pendapat/opini terhadap permohonan kasasi yang masuk ke Mahkamah Agung. Konsep ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Dalam undang-undang tersebut diatur bahwa dalam pemeriksaan kasasi khusus untuk perkara pidana, sebelum Mahkamah Agung memberikan putusannya, Jaksa Agung dapat mengajukan pendapat teknis hukum dalam perkara tersebut.

Eksistensi Kejaksaan, Jaksa Agung, dan Jaksa bukan hanya diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia serta berbagai macam peraturan perundang-undangan lainnya yang menunjukkan bahwa Kejaksaan, Jaksa Agung, dan Jaksa mempunyai peran penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maupun dalam pergaulan internasional.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN

A. Sasaran yang akan Diwujudkan

Sasaran yang akan diwujudkan dengan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia adalah mewujudkan Jaksa yang profesional dan berintegritas dan mewujudkan kelembagaan Kejaksaan yang independen dan terpercaya sebagai penegak hukum yang melaksanakan kekuasaan negara baik di bidang pidana, perdata maupun ketertiban umum dan kewenangan lain yang diberikan undang-undang.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Subjek yang terkena pengaturan tentang Rancangan Undang-Undang tentang Kejaksaan adalah Jaksa Agung, Jaksa dan pegawai kejaksaan dan lembaga instansi terkait lainnya. Sedangkan objek dari Rancangan Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia adalah Kejaksaan selaku institusi negara. Adapun arah pengaturannya yaitu:

1. Penyesuaian standar perlindungan terhadap jaksa dan keluarganya di Indonesia sesuai standar perlindungan profesi jaksa yang diatur di dalam *United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors* dan *International Association of Prosecutor (IAP)* mengingat Indonesia telah bergabung menjadi anggota IAP sejak tahun 2006;
2. Penyempurnaan kewenangan Kejaksaan untuk melakukan penyidikan tindak pidana tertentu yang tidak hanya terbatas pada Tindak Pidana Korupsi, seperti: Tindak Pidana Pencucian Uang, Tindak Pidana Kehutanan, Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat, dan Tindak pidana lainnya yang diatur dalam undang-undang;
3. Pengaturan mengenai Intelijen Penegakan Hukum (Intelijen Yustisial) yang disesuaikan Undang-Undang Intelijen Negara;
4. Kewenangan Pengawasan Barang Cetak dan Multimedia yang diatur dan menyesuaikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 6-13-20/PUU/VIII/2010 tanggal 13 Oktober 2010 bahwa Kejaksaan sebagai

lembaga negara yang melakukan pengamanan terhadap peredaran barang cetakan harus melakukan penyitaan atau tindakan hukum lain melalui proses peradilan. Mengingat perkembangan teknologi, maka dicantumkan frasa “multimedia”.

5. Pengaturan fungsi *Advocaat Generaal* bagi Jaksa Agung. Pada dasarnya, Jaksa Agung memiliki kewenangan *Advocaat Generaal* sebagaimana yang disebutkan salah satunya dalam Undang-Undang Mahkamah Agung dimana Jaksa Agung dapat mengajukan pendapat teknis hukum dalam perkara kepada Mahkamah Agung dalam permohonan Kasasi, dan
6. Pengaturan mengenai Penyelenggaraan Kesehatan Yustisial Kejaksaan dalam mendukung tugas dan fungsi Kejaksaan;
7. Penguatan Sumber Daya Manusia Kejaksaan melalui pengembangan pendidikan di bidang profesi, akademik, keahlian, dan kedinasan;
8. Pengaturan kewenangan kerjasama Kejaksaan dengan lembaga penegak hukum dari negara lain, dan lembaga atau organisasi internasional mengingat kedudukan Kejaksaan sebagai *Focal Point* pada lembaga *International Association of Anti Corruption Authorities (IAACA)*, *International Association of Prosecutor (IAP)*, dan Forum Jaksa Agung China-ASEAN;
9. Pengaturan untuk Kewenangan Kejaksaan lain seperti memberikan pertimbangan dan keterangan sebagai bahan informasi dan verifikasi tentang ada atau tidaknya dugaan pelanggaran hukum yang sedang atau telah diproses dalam perkara pidana untuk menduduki jabatan publik maupun menerima Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan;
10. Penegasan peran Kejaksaan dalam menjaga keutuhan serta kedaulatan negara dan bangsa pada saat negara dalam keadaan bahaya, darurat sipil dan militer, dan dalam keadaan perang.

C. Ruang Lingkup Materi Pengaturan

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum berisikan tentang pengertian (definisi) yang digunakan dalam RUU Perubahan Kejaksaan, yaitu :

1. Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak dalam fungsi penyelidikan dan penyidikan, penuntutan, pelaksana putusan pengadilan, pemberian jasa hukum, penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dan pengacara negara, serta wewenang lain berdasarkan undang-undang;
2. Penuntut Umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan, melaksanakan penetapan hakim, dan wewenang lain berdasarkan undang-undang.
3. Proses Penuntutan adalah serangkaian tindakan yang dimulai dari penyelidikan, penyidikan, pelimpahan dan persidangan, upaya hukum, pelaksanaan penetapan hakim, pelaksana putusan pengadilan, dan tindakan hukum lainnya seperti penelusuran, pelacakan, perampasan dan pemulihan aset, ekstradisi, dan bantuan hukum timbal balik, serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.
4. Jabatan Jaksa adalah suatu profesi yang memiliki tugas dan wewenang yang bersifat keahlian teknis di bidang pidana, perdata dan tata usaha negara, di bidang ketertiban dan ketentraman umum, pemberian jasa hukum, penyelesaian sengketa di luar pengadilan, kerja sama hukum internasional, dan di bidang mahkamah konstitusi serta tugas-tugas lain berdasarkan undang-undang.

2. Materi yang akan Diatur

a. Jaksa

Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak dalam fungsi penyelidikan dan penyidikan, penuntutan, pelaksana putusan pengadilan, pemberian jasa hukum, penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dan pengacara negara, serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Dalam ketentuan UNODC dan IAP, Jaksa memiliki kekhususan yang tidak dapat disamakan dengan ASN lainnya, sehingga **frasa yang tepat dalam penyebutan Jaksa bukanlah “Jaksa sebagai pejabat fungsional” melainkan “Jaksa sebagai pejabat.”** Jaksa adalah suatu profesi yang memiliki tugas dan wewenang yang bersifat keahlian teknis di bidang pidana, perdata dan tata usaha negara, di bidang ketertiban dan ketentraman umum, pemberian jasa hukum, penyelesaian sengketa di luar pengadilan, kerja sama hukum

internasional, dan di bidang mahkamah konstitusi serta tugas-tugas lain berdasarkan undang-undang. Demi keadilan dan kebenaran berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, jaksa melakukan proses penuntutan. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, jaksa senantiasa bertindak berdasarkan hukum dan hati nurani dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, kesusilaan, serta wajib menggali dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat, serta senantiasa menjaga kehormatan dan martabat profesinya.

b. Penuntut Umum dan Proses Penuntutan

Bahwa terminologi dalam Undang-Undang Kejaksaan yaitu Penuntutan adalah tindakan Penuntut Umum untuk melimpahkan perkara ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Hukum Acara Pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan. Terminologi ini sangat sempit dalam pelaksanaan tugas Penuntut Umum. Penuntut umum memiliki kewenangan lain seperti melakukan penyidikan lanjutan dalam Undang-Undang Perusakan Hutan, menyatakan pailit dalam Undang-Undang Kepailitan, dan melaksanakan putusan pengadilan dalam Undang-Undang Kepabeanan. Oleh karena itu, seharusnya Penuntut Umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan, melaksanakan penetapan hakim, dan wewenang lain berdasarkan undang-undang. Penuntut umum memiliki kewenangan lain seperti melakukan penyidikan lanjutan dalam Undang-Undang Perusakan Hutan, menyatakan pailit dalam Undang-Undang Kepailitan, dan melaksanakan putusan pengadilan dalam Undang-Undang Kepabeanan.

Demikian pula terhadap konsep Penuntutan yang hanya sekedar melimpahkan perkara ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Hukum Acara Pidana dengan permintaan. Penuntutan merupakan bagian dari proses penuntutan. Oleh karenanya, harus disebutkan pengertian Proses Penuntutan adalah serangkaian tindakan yang dimulai dari penyelidikan, penyidikan, pelimpahan dan persidangan, upaya hukum, pelaksanaan penetapan hakim, pelaksana putusan pengadilan, dan tindakan hukum lainnya seperti penelusuran, pelacakan, perampasan dan

pemulihan aset, ekstradisi, dan bantuan hukum timbal balik, serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.

c. Kedudukan Kejaksaan

Dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Pada ayat (3) nya menyebutkan bahwa “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.” Badan-badan lain tersebut menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, termasuk Kejaksaan. Oleh karenanya untuk menyelaraskan aturan terkait, kedudukan Kejaksaan adalah badan peradilan yang menjalankan kekuasaan kehakiman di bidang eksekutif yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Kekuasaan negara tersebut dilaksanakan secara merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Untuk tempat kedudukan kejaksaan, Kejaksaan tinggi berkedudukan di ibukota provinsi dan Kejaksaan negeri berkedudukan di ibukota kabupaten/kota dengan yuridiksi yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Jaksa Agung.

d. Perlindungan Jaksa

Dalam hal melaksanakan tugas dan wewenangnya, pemanggilan, pemeriksaan, penggeledahan, penangkapan, dan penahanan terhadap jaksa hanya dapat dilakukan atas izin Jaksa Agung. Apabila terdapat perintah penangkapan dan diikuti dengan penahanan terhadap seorang Jaksa yang disangka melakukan tindak pidana kejahatan dengan ancaman pidana paling singkat 5 (lima) tahun, Jaksa yang bersangkutan diberhentikan sementara dari jabatannya oleh Jaksa Agung. Dalam hal Jaksa dituntut di muka pengadilan karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan dengan ancaman pidana paling singkat 5 (lima) tahun tanpa dilakukan penahanan, Jaksa yang bersangkutan dapat diberhentikan sementara dari jabatan Jaksa oleh Jaksa Agung.

Dalam menjalankan tugasnya, Jaksa beserta anggota keluarganya wajib mendapatkan perlindungan diri dan perlindungan dari Negara dari ancaman yang membahayakan diri, jiwa, dan/atau harta benda. Dalam Pasal 5 Guidelines on The Role of Prosecutions, “Jaksa dan keluarganya wajib mendapatkan perlindungan fisik dan non fisik dari pihak yang berwajib pada saat keamanan dirinya terancam dikarenakan pelaksanaan fungsi selaku Jaksa.”

e. Perekrutan Jaksa

Perekrutan, penempatan, dan jenjang karir Jaksa dilakukan secara terbuka, profesional, dan akuntabel yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar. Beberapa syarat perubahan untuk dapat diangkat menjadi Jaksa adalah berijazah paling rendah sarjana hukum pada saat masuk Kejaksaan dan sebagai Pegawai Kejaksaan. Calon Pegawai Kejaksaan NRP-6 yang mengisi jabatan calon jaksa sudah harus memiliki ijazah sarjana hukum, sehingga tidak ada lagi non NRP-6 menjadi Jaksa.

f. Lembaga Pendidikan Khusus

Lembaga pendidikan khusus berada di Badan Diklat Kejaksaan RI yang memiliki kewenangan yang tidak hanya menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan pembentukan Jaksa, tetapi juga menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan profesi dan fungsional keahlian, akademik, serta pendidikan kedinasan yang mendukung tugas dan fungsi Kejaksaan. Pendidikan dan pelatihan fungsional keahlian antara lain namun tidak terbatas pada: keahlian dalam tugas pengawalan tahanan dan pengelolaan barang bukti. Ketentuan ini memperluas kewenangan Badan Diklat Kejaksaan RI.

g. Kesehatan Yustisial Kejaksaan

Kejaksaan dapat meminta kepada hakim untuk menempatkan seorang terdakwa di rumah sakit, tempat perawatan jiwa, atau tempat lain yang layak karena yang bersangkutan tidak mampu berdiri sendiri atau disebabkan oleh hal-hal yang dapat membahayakan orang lain, lingkungan, atau dirinya sendiri. Jaksa Agung memberikan izin kepada tersangka atau terdakwa untuk berobat atau menjalani perawatan di rumah sakit dalam negeri, kecuali dalam keadaan

tertentu dapat dilakukan perawatan di luar negeri. Izin sebagaimana dimaksud hanya diberikan atas dasar rekomendasi dokter yang ditunjuk oleh Kejaksaan dalam rangka pelaksanaan kesehatan yustisial Kejaksaan. Dalam rangka melaksanakan kewenangan serta menjalankan fungsi kesehatan yustisial, Kejaksaan dapat membangun dan mengelola pelayanan rumah sakit terpadu yang berkaitan dengan proses penegakan hukum dan pelayanan kesehatan lainnya.

h. Rangkap Jabatan

Terlalu banyak larangan terhadap Jaksa yang sudah tidak relevan dengan kondisi saat ini. Oleh karenanya, Jaksa cukup dilarang merangkap untuk menjadi dewan direksi badan usaha milik negara/daerah, atau badan usaha swasta. Untuk dewan komisaris, berdasarakan ketentuan dalam BUMN, Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN dapat berasal dari pejabat struktural dan pejabat fungsional pemerintah. Kemudian mengahpus larangan jaksa sebagai advokat, karena Jaksa sejatinya adalah advokat atau pengacara Negara.

i. Pemberhentian Jaksa

Perubahan syarat Jaksa diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena telah mencapai usia 60 (enam puluh) tahun yang sebelumnya mencapai usia 62 (enam puluh dua) tahun. Perubahan syarat untuk Jaksa diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatannya dengan alasan dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana. terus menerus melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas/pekerjaannya, yang apabila dalam jangka waktu paling lama 46 (empat puluh enam) hari kerja secara berturut-turut, yang bersangkutan tidak menyelesaikan tugas yang dibebankan kepadanya tanpa suatu alasan yang sah. Melakukan pelanggaran berat sebagaimana yang diatur dalam kode etik jaksa. Jaksa yang diberhentikan dari jabatan jaksa, dapat diberhentikan sebagai pegawai Kejaksaan.

j. Jaksa Agung

Jaksa Agung memiliki kewenangan sebagai penyidik, penuntut umum, dan sebagai pengacara negara tertinggi di Negara Kesatuan Republik Indonesia (Dominus Litis, Prosecureur Generaal, Parket Generaal, Advocaat Generaal). Oleh karena itu, Jaksa Agung adalah penyidik, penuntut umum, dan sebagai pengacara negara tertinggi di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jaksa Agung adalah pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, dan wewenang kejaksaan dan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Negara.

Jaksa Agung menjalankan fungsi eksekutif sehingga pengangkatannya menjadi hak prerogatif Presiden dan untuk menciptakan suatu keseimbangan, DPR dapat memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan Jaksa Agung. Oleh karenanya Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan mendengar pertimbangan DPR.

Penambahan syarat untuk diangkat menjadi Jaksa Agung harus memenuhi syarat berusia paling rendah 50 (lima puluh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun pada saat pengangkatan, tidak pernah dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, tidak pernah dijatuhi sanksi pemberhentian sementara akibat melakukan pelanggaran kode etik dan/atau pedoman perilaku Jaksa, dan harus lulus pendidikan dan pelatihan pembentukan jaksa. Sebagai konsekuensi jabatan Jaksa Agung yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam proses penuntutan, maka Jaksa Agung pernah atau sedang menjabat sebagai Jaksa.

Jaksa Agung dilarang merangkap menjadi pejabat negara lain atau penyelenggara negara yang menimbulkan benturan kepentingan dengan tugas pokok fungsi Kejaksaan yang diatur menurut peraturan perundang-undangan, wali, kurator/pengampu, dan/atau pejabat yang terkait dalam perkara yang sedang diperiksa olehnya, dewan direksi badan usaha milik negara/daerah, atau badan usaha swasta, notaris, notaris pengganti, atau pejabat pembuat akta tanah, dan pejabat pada jabatan lainnya yang ditentukan berdasarkan undang-undang. Larangan Jaksa Agung yang dihapuskan yaitu menjadi advokat, arbiter, badan atau panitia penyelesaian sengketa yang dibentuk

berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan pejabat lembaga berbentuk komisi yang dibentuk berdasarkan undang-undang.

Salah satu alasan Jaksa Agung diberhentikan dari jabatannya karena 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, dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang:

- 1) Menetapkan dan mengendalikan kebijakan politik hukum.
Jaksa Agung sebagai pemilik dominus litis mempunyai tugas dan wewenang terhadap kebijakan politik hukum di Indonesia.
- 2) Mengefektifkan proses penegakan hukum yang diberikan oleh undang-undang;
- 3) Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum yang dapat didelegasikan kepada Penuntut Umum
Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Jaksa Agung wajib memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.
- 4) Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam lingkup peradilan umum, tata usaha negara, agama, dan militer;
Pengajuan kasasi demi kepentingan hukum ini adalah sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur tentang Mahkamah Agung.
- 5) Dapat mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi dalam lingkup peradilan umum, tata usaha negara, agama, dan militer;
- 6) Mencegah atau menangkal orang tertentu untuk masuk atau keluar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- 7) Melaksanakan tindakan hukum di luar negeri dalam rangka menyelamatkan dan pengembalian perolehan tindak pidana dan/atau kerugian negara;

- 8) Melaksanakan ekstradisi dan bantuan hukum timbal balik baik sebagai pemohon maupun termohon sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Tindakan ekstradisi dan bantuan hukum timbal balik merupakan kedaulatan Penuntutan sebagai pelaksanaan kewenangan Kejaksaan. Dalam perkembangan literatur **Jan Remmelink**¹⁰⁸ dalam bukunya *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitan Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia* memasukan **ekstradisi dalam bagian penuntutan**.¹⁰⁹

- 9) Mengkoordinasikan dan mengendalikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang dilakukan bersama-sama oleh orang yang tunduk pada peradilan umum dan peradilan militer;

Pada Pasal 39 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tipikor, menyebutkan “Jaksa Agung mengkoordinasikan dan mengendalikan Penyelidikan, penyidikan, dan penuntut tindak pidana korupsi yang dilakukan bersama-sama oleh orang yang tunduk pada Peradilan Umum dan Peradilan Militer.”

- 10) Sebagai Penyidik dan Penuntut Umum pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat;

- 11) Dapat memberikan gelar, tanda jasa, dan tanda penghargaan kepada pegawai Kejaksaan atau pihak yang berkontribusi besar untuk kemajuan penegakan hukum.

Jaksa Agung sebagai pengendali kebijakan politik hukum di Indonesia dapat memberika gelar, tanda jasa, dan tanda penghargaan yang berkontribusi besar untuk kemajuan penegakan hukum. Salah satu bentuk perlindungan jaksa adalah pemberian gelar. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam *The Status and Role of Prosecutors: A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors*

¹⁰⁸ Jan Remmelink adalah Guru Besar di Vrije Amsterdam Universiteit Belanda tahun 1989-1991 dan sebagai jaksa Agung Belanda sampai dengan 1992.

¹⁰⁹ Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitan Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 399.

Guide 2014 (UNODC and IAP) Part I Section 3.6: Improvements in Case Management Bagian I Seksi 3.6:

Peningkatan pada Manajemen Perkara, menyebutkan bahwa: *“Akuntabilitas, transparansi, dan pelaksanaan yang efektif semua diperlukan oleh Kejaksaan untuk mampu menelusuri dan mengetahui perbuatan apa yang telah dilakukan pada setiap dokumen yang telah dibuka atau ditutup oleh setiap Kejaksaan. Pada kebanyakan yuridiksi, hal ini memerlukan usaha yang besar sebagai bagian administrasi dalam hubungannya dengan manajemen dan Penuntutan itu sendiri untuk memastikan bahwa dokumen tersebut terdokumentasikan secara benar dan terlacak sepanjang waktu, termasuk yang telah diarsipkan.”*

- 12) Memberikan izin kepada tersangka atau terdakwa untuk berobat atau menjalani perawatan di rumah sakit dalam negeri, kecuali dalam keadaan tertentu dapat dilakukan perawatan di luar negeri.

Izin secara tertulis untuk berobat atau menjalani perawatan di dalam negeri diberikan oleh kepala kejaksaan negeri setempat dan dilaporkan secara berjenjang kepada Jaksa Agung. Izin secara tertulis untuk berobat atau menjalani perawatan di rumah sakit di luar negeri hanya diberikan oleh Jaksa Agung. Izin sebagaimana dimaksud hanya diberikan atas dasar rekomendasi dokter yang ditunjuk oleh Kejaksaan dalam rangka pelaksanaan Kesehatan Yutisial Kejaksaan.

k. Wakil Jaksa Agung, Jaksa Agung Muda, dan Jabatan Penugasan.

Wakil Jaksa Agung merupakan Jaksa karier dalam lingkungan kejaksaan. Yang dapat diangkat menjadi Wakil Jaksa Agung adalah Jaksa Agung Muda, atau yang dipersamakan dengan jabatan yang setara dengan Eselon I di lingkungan Kejaksaan dengan memperhatikan jenjang dan jabatan karier sebagai Jaksa.

Yang dapat diangkat menjadi Jaksa Agung Muda adalah jaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 yang berpengalaman sebagai kepala kejaksaan tinggi. Namun ketentuan ini tidak berlaku bagi kandidat Jaksa Agung Muda Bidang Pidana Militer yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia.

Pada kejaksaan dapat ditugaskan Aparatur Sipil Negeri, prajurit Tentara Nasional Indonesia, atau pejabat lainnya yang tidak menduduki jabatan jaksa, yang diangkat dan diberhentikan oleh Jaksa Agung menurut peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud "pejabat lainnya" seperti namun tak terbatas pada: paralegal, profesi dokter, paramedik, auditor, peneliti, pranata komputer, dosen, widyaiswara, bendahara, pustakawan, sandiman, arsiparis, perancang prundang-undangan, ahli bahasa.

I. Tugas dan Wewenang Kejaksaan

- 1) Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. Melakukan proses penuntutan;
Penuntutan bagian dari Proses Penuntutan. Istilah "pidana" diartikan pula termasuk pidana militer. Sebagai tindak lanjut penerapan asas dominus litis penuntutan dalam bidang militer menjadi domain Kejaksaan. Mahkamah Agung membawahi pula peradilan militer. Oleh karenanya, untuk integrasi sisitem peradilan proses penuntutan juga meliputi perkara pidana militer.
 - b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
Dalam melaksanakan putusan pengadilan dan penetapan hakim, kejaksaan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat dan peri kemanusiaan berdasarkan Pancasila tanpa mengesampingkan ketegasan dalam bersikap dan bertindak. Melaksanakan putusan pengadilan termasuk juga melaksanakan tugas dan wewenang mengendalikan pelaksanaan hukuman mati dan putusan pengadilan terhadap barang rampasan yang telah dan akan disita untuk selanjutnya dijual lelang
 - c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat, serta melaksanakan pemindahan terpidana;
Pemindahan terpidana adalah padanan dari proses transfer of sentence person.
 - d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;

Kewenangan dalam ketentuan ini adalah kewenangan penyidikan seperti namun tidak terbatas pada: Tindak Pidana Korupsi, Tindak Pidana Pencucian Uang, Tindak Pidana Kehutanan, Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat, dan Tindak pidana lainnya yang diatur dalam undang-undang.

- e. Melengkapi berkas perkara tertentu dengan melakukan penyidikan lanjutan.

Pemeriksaan tambahan dihapus diganti dengan penyidikan lanjutan. Untuk melengkapi berkas perkara, penyidikan lanjutan dilakukan dengan ketentuan dilakukan terhadap tersangka, dilakukan terhadap perkara-perkara yang sulit pembuktiannya, dan/atau dapat meresahkan masyarakat, dan/atau yang dapat membahayakan keselamatan negara, dan/atau untuk mempercepat penyelesaian perkara, diselesaikan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah selesainya proses hukum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang hukum acara pidana dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari.

- f. Melakukan mediasi penal;
Sebagai elaborasi dari Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. Sebagaimana juga ketentuan diversifikasi dalam Undang-Undang SPPA sebagai penyelesaian perkara. Mediasi Penal termasuk kewenangan Jaksa sebagaimana ketentuan di dalam UNODC dan IAP Bagian Kedua tentang Status dan Peran Penuntut Umum dalam Hukum Acara Pidana.

- g. Melakukan penelusuran, pelacakan, perampasan dan pemulihan aset negara dan perolehan kejahatan.

Kejaksaan memiliki Pusat Pemulihan Aset (PPA). Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (UNTOC) menyebutkan "Setiap Negara Pihak wajib mengambil upaya yang dianggap perlu guna memungkinkan identifikasi, pelacakan, pembekuan atau penyitaan barang apapun yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini untuk tujuan akhir perampasan. Pada UNODC and IAP, menyebutkan "Tugas dari Jaksa tidak hanya berhenti di

Persidangan. Jaksa juga dapat dan memainkan peran penting setelah menemukan seseorang itu bersalah di Pengadilan, melalui pembekuan / perampasan asset atau yang berkaitan dengannya.”

Bahkan dalam ketentuan KUHPerdara/BW di Pasal 1127 Jaksa memiliki peran dalam menyelesaikan masalah harta peninggalan yang tidak terurus.¹¹⁰

- 2) Di bidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan, Kejaksaan dengan atau tanpa kuasa khusus bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, di semua lingkungan peradilan dan Mahkamah Konstitusi, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau Pemerintah, maupun kepentingan umum.

Ruang lingkup Jaksa Pengacara Negara tidak sebatas perkara perdata, melainkan juga ketatanegaraan dan kepentingan umum. Hal ini yang membedakan Jaksa Pengacara Negara dengan Pengacara (advokat).

- 3) Di bidang ketertiban dan ketenteraman umum, Kejaksaan melakukan penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan guna mendukung kegiatan dan kebijakan penegakan hukum yang meliputi:
 - a. Kewenangan selaku intelijen penegakan hukum;
 - b. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - c. Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - d. Pengawasan peredaran barang cetakan dan multimedia.
 - e. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - f. Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
 - g. Penyadapan dan menyelenggarakan pusat monitoring;Penyadapan adalah kegiatan mendengarkan, merekam, membelokkan, mengubah, menghambat, dan/atau mencatat transmisi informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik, baik menggunakan jaringan kabel komunikasi maupun jaringan nirkabel,

¹¹⁰ Pasal 1127 BW menyatakan bahwa: “Balai Harta Peninggalan, menurut hukum wajib mengurus setiap harta peninggalan tak terurus yang terbuka dalam daerahnya, tanpa memperhatikan apakah harta itu cukup atau tidak untuk melunasi utang pewarisnya. Balai itu, pada waktu mulai melaksanakan pengurusan, wajib memberitahukan hal itu kepada jawatan Kejaksaan pada Pengadilan Negeri. Dalam hal ada perselisihan tentang terurus tidaknya suatu harta peninggalan. Pengadilan itu atas permohonan orang yang berkepentingan atau atas saran jawatan Kejaksaan, setelah minta nasihat, Balai Harta Peninggalan akan mengambil keputusan tanpa persidangan.”

seperti pancaran elektromagnetik atau radio frekuensi, termasuk memeriksa paket, pos, surat-menyurat, dan dokumen lain.

- h. Pencegahan korupsi, kolusi, dan nepotisme;
 - i. Turut serta dan berkontribusi dalam kondisi negara dalam keadaan bahaya, darurat sipil, maupun darurat militer, dan keadaan perang.
 - j. Tugas lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- 4) Selain melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud di atas Kejaksaan menyelenggarakan kegiatan penelitian, pengembangan hukum, statistik kriminal, dan kesehatan yustisial Kejaksaan, serta pendidikan akademik, profesi, dan kedinasan.
- 5) Turut serta dan aktif dalam proses pencari kebenaran dan rekonsiliasi atas perkara pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat dan konflik sosial tertentu.

Pada penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia menyebutkan “Pemberian perlindungan terhadap hak asasi manusia dapat dilakukan melalui pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Pengadilan HAM serta Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

- 6) Turut serta dan aktif dalam penanganan perkara pidana yang melibatkan saksi dan korban serta proses rehabilitasi, restitusi, dan kompensasinya. Jaksa memiliki tanggung jawab terhadap kehadiran saksi dan korban dalam proses pembuktian di persidangan, serta memiliki kewenangan eksekusi putusan pengadilan yang memutus terkait rehabilitasi, restitusi, dan kompensasinya. Dalam konteks perlindungan saksi sebagai rujukan dalam Statuta Roma Pasal 87 menyebutkan bahwa lembaga perlindungan saksi berada di bawah Jaksa Agung dalam bentuk kamar khusus. Dalam praktik di Amerika Serikat, perlindungan saksi yang dilakukan oleh US Marshall adalah suatu lembaga yang kendalinya di bawah Jaksa Agung.¹¹¹
- 7) Memberikan pertimbangan dan keterangan sebagai bahan informasi dan verifikasi tentang ada atau tidaknya dugaan pelanggaran hukum yang

¹¹¹ US Marshall merupakan lembaga penegakan hukum Amerika Serikat yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Peradilan tahun 1789. Undang-undang yang juga menghidupkan kembali pengadilan federal itu menyediakan satu marshal untuk setiap distrik peradilan dan memberi wewenang kepada para marshal untuk merekrut wakil sebanyak yang diperlukan.

sedang atau telah diproses dalam perkara pidana untuk menduduki jabatan publik.

- 8) Kejaksaan dapat meminta kepada hakim untuk menempatkan seorang terdakwa di rumah sakit, tempat perawatan jiwa, atau tempat lain yang layak karena yang bersangkutan tidak mampu berdiri sendiri atau disebabkan oleh hal-hal yang dapat membahayakan orang lain, lingkungan, atau dirinya sendiri.

Dalam rangka melaksanakan kewenangan dalam pasal ini serta menjalankan fungsi kesehatan yustisial, Kejaksaan dapat membangun dan mengelola pelayanan rumah sakit terpadu yang berkaitan dengan proses penegakan hukum dan pelayanan kesehatan lainnya.

- 9) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Kejaksaan membina hubungan kerja sama dan komunikasi dengan:
- a. lembaga penegak hukum dan instansi lainnya;
 - b. lembaga penegak hukum dari negara lain;
 - c. lembaga atau organisasi internasional.

Adalah menjadi kewajiban bagi setiap badan negara terutama dalam bidang penegakan hukum dan keadilan untuk melaksanakan dan membina kerja sama yang dilandasi semangat keterbukaan, kebersamaan, dan keterpaduan dalam suasana keakraban guna mewujudkan sistem peradilan pidana. Sebagai salah satu perwujudannya, Kejaksaan dapat menempatkan personilnya sebagai atase Kejaksaan atau fungsi lainnya di perwakilan RI di negara sahabat atau organisasi internasional, serta organisasi profesi internasional seperti namun tidak terbatas: A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide 2014 (UNODC and IAP), International Association of Anti-Corruption Authorities (IAACA), Asset Recovery Interagency Network-Asia Pacific (ARIN-AP). Dalam UNODC and IAP menyebutkan “Dalam rangka untuk memastikan keseimbangan dan efektifitas dari penuntutan, Jaksa harus memberikan bantuan terhadap lembaga Kejaksaan dan mitra sejawat Jaksa dari yurisdiksi lain/asing, sesuai dengan hukum dan semangat kerja sama yang bersifat timbal balik.”

- 10) Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada Presiden dan instansi pemerintah lainnya.

Termasuk namun tidak terbatas pada pertimbangan kepada Presiden dan instansi pemerintah lainnya dalam pelaksanaan kebijakan politik hukum pidana, termasuk pertimbangan hukum abolisi, amnesti, grasi, dan rehabilitasi. Jaksa Agung selaku Jaksa Pengacara Negara Tertinggi, seperti *Advocaat General* dan *Crown Solicitor*.¹¹²

- 11) Untuk kepentingan penegakan hukum, Penuntut Umum dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Prinsip diskresi yang diatur dalam Pasal 139 KUHP yang menyebutkan “setelah penuntut umum menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, ia segera menentukan apakah berkas perkara itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan”. Pengaturan kewenangan ini dilakukan tanpa mengabaikan prinsip tujuan penegakan hukum yang meliputi tercapainya kepastian hukum, rasa keadilan dan manfaatnya. Sesuai dengan prinsip restoratif justice dan diversifikasi yang menyemangati perkembangan hukum pidana di Indonesia. Untuk mengakomodir perkembangan di masyarakat yang menginginkan tindak pidana ringan atau tindak pidana yang nilai kerugian ekonomisnya rendah tidak dilanjutkan proses pidananya. Dalam prinsip upaya penegakan hukum yang mengutamakan keadilan. Hal ini sejalan dengan doktrin diskresi Penuntutan (*prosecutorial discretion*) serta kebijakan leniensi (*leniency policy*).¹¹³

¹¹² Sebagai perbandingan, Jaksa Agung di Amerika Serikat dapat memimpin memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam kedudukannya sebagai Pengacara Negara Tertinggi dalam hukum federal dan sebagai Menteri Kehakiman yang merupakan bagian dari anggota Kabinet. 3 U.S. Code 19 – Vacancy in office of both President and Vice President, Officer eligible to act, Retrived November 7, 2018 dan Judiciary Act of 1789 section 35

¹¹³ *Leniency policy* adalah prinsip-prinsip dan kondisi tertulis yang di adopsi suatu otoritas untuk mengatur proses pemberian hukuman International Competition Network (ICN), Drafting and Implementing an Effective Leniency Program: Anti-Cartel Enforcement Manual”, Mei 2009, hlm.2, <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc341.pdf>, diakses tanggal 13 Mei 2020.

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan

Mendasarkan pada beberapa hal yang telah dikemukakan, terdapat beberapa simpulan yaitu sebagai berikut:

1. Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menjadi suatu urgensi mengingat undang-undang ini dibuat tahun 2004 yang belum dapat mengakomodir perkembangan hukum, seperti Hukum Nasional maupun Hukum Internasional, Putusan Mahkamah Konstitusi, Doktrin Terbaru, dan kebutuhan hukum masyarakat, serta perkembangan teknologi informasi, sehingga perubahan ini menjadi mendesak untuk dilakukan.
2. Penguatan kelembagaan dan kewenangan Kejaksaan sangat penting dalam upaya menghadapi tantangan penegakan hukum ke depan yang semakin kompleks, pelik, dan dinamis dengan tetap melindungi prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia, serta sejalan dengan perkembangan baru asas-asas hukum yang bersifat universal.
3. Kejaksaan sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*), mempunyai kedudukan sentral dalam penegakan hukum, karena Kejaksaan bertanggungjawab dalam merumuskan dan mengendalikan kebijakan penegakan hukum, terlebih hanya institusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana. Di samping sebagai penyandang *Dominus Litis*, Kejaksaan juga merupakan satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executief ambtenaar*). Karena itulah, Undang-Undang Kejaksaan yang baru ini dipandang lebih kuat dalam menetapkan kedudukan dan peran Kejaksaan RI sebagai lembaga peradilan yang menjalankan fungsi eksekutif, yang juga sebagai penjaga konstitusi dan hak-hak penduduk serta menjaga kedaulatan negara di bidang penuntutan.
4. Sasaran yang akan diwujudkan dalam naskah akademik RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yaitu mewujudkan Kejaksaan yang

independen, kuat, dan profesional, dan memperkuat kelembagaan serta tugas, fungsi, dan kewenangan Kejaksaan sebagai lembaga peradilan yang menjalankan fungsi eksekutif.

B. Saran

1. Naskah akademik ini dibuat dan disusun untuk dapat dipergunakan sebagai bahan penyusunan Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
2. Naskah akademik ini dapat dipergunakan sebagai rujukan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lembaga peradilan, penegakan hukum, dan kedaulatan negara di bidang penuntutan, serta aspek hukum internasional dan asas-asas yang bersifat universal.
3. Legislasi yang berkaitan dengan Kejaksaan, Jaksa Agung, dan Jaksa jangan bersifat legistis semata, melainkan harus mempertimbangkan semua landasan yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.
4. Mengingat penting dan sentralnya peran Kejaksaan Republik Indonesia dalam peradilan dan penegakan hukum, maka perlu segera dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Z. Abdidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- Ahud Misbahuddin, *Kewenangan Jaksa untuk Mengajukan Pembatalan Perkawinan*, Mimbar Hukum Al-Hikmah & Ditbinbapera Islam, Jakarta, 1998.
- Aminudin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan, Kencana*, Jakarta, 2014.
- Amiur Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan. *Hukum Perdata Islam di Indonesia, Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih, UU Nomor 1/1974 sampai KHI*, Prenada Media, Cetakan Kedua, Jakarta, 2004.
- Andi Hamzah, *Laporan Hasil Analisis dan Evaluasi Hhukum tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas dalam Hukum Acara Pidana*, Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2006.
- , *Hukum Acara Pidana Indonesia, Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Ardilafiza, *Independensi Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Penuntutan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Konstitusi Volume III, Jakarta, 2010.
- Evy Lusia Ekawati, *Peranan Jaksa Pengacara Negara dalam Penanganan Perkara Perdata: Studi Kasus Penyelesaian Tunggakan Rekening Listrik antara Pelanggan dan Perusahaan Listrik Negara*, Genta Press, Yogyakarta, 2013.
- Hari Sasongko, *Penuntutan dan Tehnik Membuat Surat Dakwaan*, Dharma Surya Berlian, Surabaya, 1996.
- Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitan Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- , *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Setara Press, Malang, 2015.
- Johan Jasin, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, Deepublish, Yogyakarta, 2016.

- Kementerian Hukum dan HAM, *Laporan Tim Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Pelaksanaan Asas Oportunitas Dalam Hukum Acara Pidana*, Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2006.
- L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Terjemahan: Oetarid Sadino, Pradnya Paramita, Jakarta, 1981.
- M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Edisi Kedua, Seri: Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.
- Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenal Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000.
- Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana dan Hukum Islam*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- Pusat Penelitian Dan Pengembangan Kejaksaan Agung, *Spesialisasi Dan Pemberdayaan Jaksa Fungsional*, Puslitbang, Jakarta, 2008.
- R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.
- S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Hardwoorenboek*, Jakarta, 1951.
- Sadili Sastrawijaya, *Lima Windu Kejaksaan Republik Indonesia 1945-1985*, Kejaksaan Agung RI, Jakarta, 1985.
- Satjipto Raharjo, *Penegakan Hukum Sebagai Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Siti Aminah Tardi, *Kejaksaan Republik Indonesia: Lembaga Penegak Hukum diantara Bayang-Bayang Dua Kaki Kekuasaan dalam Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, Kejaksaan Agung-MaPPI FH UI, Jakarta, 2015.
- Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Penerbit Sinar Baru, Bandung, 1983.
- Suhadibroto, *Pembaruan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI*, Kejaksaan Agung-MaPPI FH UI, Jakarta, 2005.
- Tim Penyusun KBBI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990.
- William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism, 3rd Edition*, Van Nostrand Company, New Jersey, 1968.
- Zainuddin Ali, *Hukum Islam*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Undang Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Pesatuan Bangsa-Bangsa tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Konvensi Wanita).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman Or Degrading Treatment Or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia).

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan *ILO Convention Nomor 182 Concerning The Prohibition And Immediate Action For The Elimination Of The Worst Forms Of Child Labour* (Konvensi ILO Nomor 182 Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak).

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Kewajiban Utang.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pengesahan *Optional Protocol To The Convention On The Rights Of The Child On The Involvement Of Children In Armed Conflict* (Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak Anak Mengenai Keterlibatan Anak Dalam Konflik Bersenjata).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2016 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Pencabutan "*Regeling op de Staat van Oorlog en Beleg*" dan Penetapan Keadaan Bahaya.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2019 tentang tentang Pencegahan Tindak Pidana Terorisme dan Pelindungan terhadap Penyidik, Penuntut Umum, Hakim, dan Petugas Pemasyarakatan.

Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: PER-043/A/JA/11/2011 tentang Tata Cara Penugasan Pegawai di Lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia yang Diperbantukan/Dipekerjakan Pada Badan/Instansi Lain di Luar Lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia.

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2005 tentang Teknis Pelaksanaan Perlindungan Terhadap Saksi, Penyidik, Penuntut Umum, Hakim dan Keluarganya Dalam Perkara Tindak Pidana Terorisme.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 35 Tahun 2018 tentang Penugasan Pegawai Negeri Sipil pada Instansi Pemerintah dan di Luar Instansi Pemerintah.

Peraturan Lain

Nederlands Indies, Burgerlijk Wetboek voor Indonesie (BW).

Nederlands Indies, Rechter Ordonantie (RO).

Nederlands Indies, Staatsblad Tahun 1922 Nomor 522 (S.1922-522).

International Association of Prosecutors (IAP), The Status and Role of Prosecutors.

United Nations, UN Guidelines on the Role of Prosecutors 1990.

United Nations, UN Conventions Against Corruption (UNCAC).

United Nations, UN Convention Against Transnational Organized Crime (UNTOC).

United Nations, UN Rome Statute of the International Criminal Court 1998.

United State of America, US Code 19, Vacancy in office of both President and Vice President, Officer eligible to act.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 28/PUU-V/2007.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 6-13-20/PUU/VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 49/PUU-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 2/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 16/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 28/PUU-V/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 55/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 130/PUU-XIII/2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 29/PUU-V/2016.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 40/PUU-XIV/2016.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 43/PUU-XIV/2016.

Jurnal

Gede Putra Perbawa, *Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Eksistensi Asas Dominus Litis Dalam Perspektif Profesionalisme dan Proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum*, Jurnal Arena Hukum Volume 7, Malang, 2014.

Githa Angela Sihotang, *Diskresi Dan Tanggung Jawab Pejabat Publik pada Pelaksanaan Tugas dalam Situasi Darurat*, Jurnal Law Reform Volume 13, 2017.

Indriyanto Seno Adji, *Hal-ihwal Reposisi Konstitusional dan Independensi Kejaksaan*, Majalah Requisite, 2014.

International Competition Network (ICN), *Drafting and Implementing an Effective Leniency Program: Anti-Cartel Enforcement Manual*, 2009.

Mahmoudreza Safraei dan Jafar Kousha, *The Role of State Attorney General in Prevention of Crime Occurrence*, Canadian Center of Science and Education: Journal of Politics and Law Volume 10 Nomor 3, 2017.

Rifda Yuniastuti, *Kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam Menyelesaikan Tunggalan Hutang Nasabah Asuransi Kredit Indonesia*, Universitas Negeri Tanjung Pura: Jurnal Nestor Magister Hukum, 2017.

Rudi Prasetya Sudirja, *Penguatan Kewenangan Penuntut Umum Melalui Pengesampingan Perkara Pidana Dengan Alasan Tertentu*, Jurnal Litigasi, Bandung, 2019.

Website

bardanawawi.wordpress.com/2009/12/27/mediasi-penal-penyelesaian-perkara-pidana-di-luar-pengadilan_

bphn.go.id/data/documents/laporan_akhir_pengkajian_restorative_justice_anak.pdf.

bphn.go.id/data/documents/pelaksanaan_asas_opportunitas_dalam_hukum_acara_pidana.pdf.

definitions.uslegal.com/d/dominus-litis.

hukumonline.com/berita/baca/lt5ddf8ba3bb064/penerapan-asas-dominis-litis-dalam-uu-kpk-oleh--reda-manthovani.

hukumonline.com/berita/baca/lt4fe179a67ba94/jaksa-pernah-ajukan-pailit-demi-kepentingan-umum.

hukumonline.com/berita/baca/lt51b897f62ab0e/pengadilan-kabulkan-permohonan-pailit-kejaksaan.

internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc341.pdf.

kabarcianjur.com/2012/02/lbh-cianjur-kutuk-keras-aksi.html.

kejaksaan.go.id/profil_kejaksaan.php?id=3.

mappifhui.org/wp-content/uploads/2015/10/JPer-Final-29-Jun.pdf.

nasional.tempo.co/read/news/2003/11/15/05830157/massa-membakar-kantor-pengadilan-larantuka.

news.detik.com/berita-jawa-barat/d-3404228/cerita-jaksa-taufik-soal-pelemparan-sepatu-oleh-deddy-sugarda.

news.okezone.com/read/2018/05/29/340/1903962/anak-kasie-pidsus-kejari-ttu-diculik-diduga-ada-kaitannya-dengan-kasus-korupsi.

online-journal.unja.ac.id/index.php/jimih/article/view/530/484.

tribunnews.com/regional/2019/03/14/seorang-jaksa-di-bintan-diancam-hendak-dibunuh-diduga-terkait-kasus-narkoba.