

INDEPENDENSI KEJAKSAAN DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA

Ismail Ghonu *)

ABSTRACT

Internally there is a factor in the every person to commit a crime, so that in need of institutions that can regulate the life of the community so that the life of the community so that the rights of every human being can be protected. On this based John Locke put forward the theory known of social contract theory. According to his theory the state is built on the basis of social contract between the government as the holder of power with the people as the holder of sovereignty. Governments are given the power to organize order and create an atmosphere in which the people can enjoy there natural rights safety. On the other hard the people will obey the government if the rights are guaranteed.

The task of provecting human rights in society at the level of public interest in the obligation and responsibility of the state. The duty by the state is then submitted to the law enforcement apparatus as a componen in the criminal justice system consisting of the police, prosekutors, courts and correctional institution popularized as the "criminal justice system".

As a componen of the criminal justice system, prosekutors are required to always independence from the interference of any party including the executive. However it apparently that the attorney general will find it difficult to be free from executive intervention because is structurally. The attorney general is executive power. The attorney general however as the leader of the prosecutor institution must structurally submit to has attributor the President.

*The independence of the prosecutor needed in order to enforce the law in on honest, fair, independent, responsible, professional and transparant manner that up holds the principles of **fair trial** and **equality before the law**. This is should be done because the attorney general is a determinant factor in criminal law enforcement as a bar for prosecution of criminal cases to court.*

*In law enforcement practice so far can be publically know that the prosecutors office in carrying out its duties and responsible still not free from the authors. Now is the time for the idea of a constructive to build an independent and independent prosecutors image in a real sense by rising the general theme of **"the independence of the prosecutor office in the criminal justice system in Indonesia"***

ABSTRAK

Secara internal terdapat adanya faktor kecenderungan setiap orang untuk melakukan kejahatan, sehingga dibutuhkan institusi yang dapat mengatur kehidupan masyarakat agar hak-hak setiap manusia dapat terlindungi. Atas dasar inilah John Locke mengemukakan teori yang dikenal sebagai social contract theory (teori kontrak sosial). Menurut teori ini, Negara dibangun atas dasar kontrak sosial antara pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dengan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Pemerintah diberikan kekuasaan untuk menyelenggarakan ketertiban dan menciptakan suasana dimana rakyat dapat menikmati hak-hak alamnya (natural right) dengan aman. Di lain pihak rakyat akan mematuhi pemerintah apabila hak-hak tersebut terjamin.

*Tugas untuk melindungi hak-hak manusia dalam masyarakat pada tataran kepentingan publik adalah menjadi kewajiban dan tanggung jawab negara. Tugas tersebut oleh negara selanjutnya diserahkan kepada aparat penegak hukum sebagai suatu komponen dalam sistem peradilan pidana yang terdiri dari instansi kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan yang secara populis dikenal dengan sebutan **criminal justice system**.*

Sebagai komponen dari sistem peradilan pidana, kejaksaan dituntut untuk selalu menjaga independensinya dari campur tangan pihak manapun termasuk eksekutif. Namun nampaknya kejaksaan akan sulit untuk terbebas dari campur tangan eksekutif karena secara struktural, kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif. Bagaimana pun juga, Jaksa Agung sebagai pemimpin lembaga kejaksaan secara struktural harus tunduk kepada atasannya, yaitu Presiden sebagai pemegang tertinggi kekuasaan eskekutif.

Independensi kejaksaan dibutuhkan agar dalam penegakan hukum dilakukan secara jujur, adil, mandiri, bertanggungjawab, profesional dan transparan yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip fair trial dan equality before the law. Hal ini harus dilakukan karena kejaksaan merupakan faktor determinan dalam penegakan hukum pidana sebagai palang pintu bagi penuntutan perkara pidana ke pengadilan.

*Dalam praktek penegakan hukum selama ini secara kasat mata dapat diketahui publik bahwa kejaksaan dalam mengemban tugas dan tanggungjawabnya masih belum bebas dari intervensi kekuasaan eksekutif, karena esensinya kejaksaan adalah perpanjangan tangan dari Presiden selaku kepala kekuasaan eksekutif negara. Menurut penulis, saat ini sudah saatnya untuk digagas pemikiran yang konstruktif untuk membangun citra kejaksaan yang mandiri dan independen dalam arti nyata dengan mengangkat tema sentral "**independensi kejaksaan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia**".*

**) Staf Pengajar Tetap pada Bagian Hukum Pidana Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Manokwari*

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Menurut Thomas Hobbes, manusia memiliki watak dasar agresif, yaitu naluri untuk menyerang, menguasai harta orang lain atau memiliki ambisi untuk berkuasa. Karena watak itulah sehingga manusia bisa menjadi serigala bagi orang lain (*homo homini lupus*).¹ Bertolak dari pandangan Hobbes tersebut, maka keberadaan kejahatan merupakan suatu keniscayaan dalam kehidupan bermasyarakat. Kejahatan tidak mungkin dihilangkan, namun hanya dapat dikurangi kuantitas dan kualitasnya. Pernyataan tersebut secara empiris juga dapat dibuktikan bahwa sejak manusia dilahirkan hingga saat ini kejahatan terus ada bahkan semakin kompleks.

Dengan adanya kecenderungan setiap orang untuk melakukan kejahatan, maka dibutuhkan institusi yang dapat mengatur kehidupan masyarakat agar hak-hak setiap manusia dapat terlindungi. Atas dasar inilah John Locke mengemukakan teori yang dikenal sebagai *social contract theory* (teori kontrak sosial). Menurut teori ini, Negara dibangun atas dasar kontrak sosial antara pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dengan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Pemerintah diberikan kekuasaan untuk menyelenggarakan ketertiban dan menciptakan suasana dimana rakyat

dapat menikmati hak-hak alamnya (*natural right*) dengan aman. Di lain pihak rakyat akan mematuhi pemerintah apabila hak-hak tersebut terjamin.²

Berdasarkan kontrak sosial tersebut, pemerintah diberikan kekuasaan untuk menentukan kebijakan-kebijakan guna menciptakan ketertiban masyarakat, salah satunya melalui kebijakan hukum pidana (*penal policy*).³ Menurut A. Mulder, kebijakan hukum pidana merupakan garis kebijakan untuk menentukan seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui, apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana, dan cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.⁴ Ruang lingkup dari

¹ Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 2001), h. 247

² Menurut John Locke, hak-hak alam merupakan hak-hak yang dimiliki oleh setiap manusia sejak sebelum ada Negara yang meliputi hak hidup, hak kebebasan dan hak memiliki sesuatu (*Life, Liberty, dan Estate*). Lihat Mariam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 111

³ Menurut Barda Nawawi, istilah kebijakan diambil dari istilah *policy* (Inggris) dan *politiek* (Belanda). Dari kedua istilah asing tersebut, maka kebijakan hukum pidana dapat pula disebut dengan politik hukum pidana. Selain itu, Dalam khazanah kepustakaan asing, istilah kebijakan hukum pidana sering dikenal dengan berbagai istilah seperti *penal policy*, *criminal law policy* atau *strafrechtspolitik*. Lihat Mokhammad Najih, *Politik Hukum Pidana Pasca Reformasi*, (Malang: In-TRANS Publishing, 2008), h. 29

⁴ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2003), h. 26. Kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*) atau kebijakan penanggulangan kejahatan. Menurut March Ancel sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi, kebijakan kriminal adalah "*the rational organization of the control of crime by society*". Kebijakan kriminal tidak dapat dilepaskan dari tujuan yang lebih luas, yaitu politik/ kebijakan sosial (*social policy*) yang terdiri dari politik/

kebijakan hukum pidana sendiri dapat meliputi kebijakan formulatif, aplikatif, dan eksekutif.⁵ Dengan demikian, kebijakan hukum pidana tidak hanya berhenti dengan pada pembuatan Undang-Undang, namun lebih dari itu sampai pada penegakannya.

Penegakkan hukum pidana dilakukan melalui sebuah sistem yang bernama sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Sistem peradilan pidana merupakan istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan menggunakan dasar pendekatan sistem. Menurut Remington dan Ohlin, pengertian sistem sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya.⁶ Sistem peradilan pidana meliputi tahap penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan dan pelaksanaan putusan. Dengan melihat pada tahapan tersebut maka komponen dalam sistem peradilan pidana meliputi kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan.

kebijakan/ upaya-upaya untuk kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) dan politik/ kebijakan/ upaya-upaya untuk perlindungan masyarakat (*social defence policy*). Lihat Muladi dan Barda Nawawi, *Bunga Rampai Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 2007), h. 9. Lihat juga Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), h. 77-78

⁵ Arief Amrullah, *Politik Hukum Pidana dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), h. 21

⁶ Romly Atmasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), h. 2

Sebagai komponen dari sistem peradilan pidana, kejaksaan dituntut untuk selalu menjaga independensinya dari campur tangan pihak manapun termasuk eksekutif. Namun nampaknya kejaksaan akan sulit untuk terbebas dari campur tangan eksekutif karena secara struktural, kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif. Bagaimana pun juga, Jaksa Agung sebagai pemimpin lembaga kejaksaan secara struktural harus tunduk kepada atasannya, yaitu Presiden sebagai pemegang tertinggi kekuasaan eskekutif.

Berlarut-larutnya penunjukan Jaksa Agung oleh Presiden Joko Widodo beberapa waktu yang lalu menimbulkan kecurigaan adanya kepentingan politik yang mengintervensi. Akhirnya kecurigaan publik semakin kuat karena Presiden menunjuk Jaksa Agung yang berasal dari politisi partai pendukungnya. Banyak kritik dari berbagai pihak atas penunjukan Jaksa Agung dari kalangan politisi karena dikhawatirkan tidak dapat menjalankan fungsinya secara independen. Kasus tersebut mengindikasikan adanya problem independensi kejaksaan. Dari rangkaian latar belakang di atas, tulisan ini mencoba membahas independensi kejaksaan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia dan menawarkan solusi agar lembaga kejaksaan dapat menjalankan fungsinya secara independen.

1.2. Rumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang pemikiran tersebut diatas maka masalah

dalam tulisan ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Sejauh manakah independensi kejaksaan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia ?
2. Apakah ada metode tertentu untuk menjadikan kejaksaan sebagai lembaga yang independen dalam sistem peradilan pidana di Indonesia?

1.3. Tujuan Penulisan

Mengalir dari rumusan masalah diatas, maka tujuan penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui sejauh manakah independensi kejaksaan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia ?
2. Untuk mengetahui apakah dapat ditemukan adanya metode tertentu untuk menjadikan kejaksaan sebagai lembaga yang independen dalam sistem peradilan pidana di Indonesia?

1.4. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian tersebut dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang relevan dengan judul dan rumusan masalah penelitian kemudian dianalisis secara deskriptif. Dengan demikian penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan analisis deskriptif.

2. Pembahasan

1.2. Konsep Independensi

Dalam Black's Law Dictionary, *independent* diartikan "*not subject to*

the control or influence of another."⁷

Dari pengertian tersebut, independen berarti tidak tunduk pada kekuasaan atau pengaruh pihak lain. Independensi di sini dapat menyangkut individu maupun lembaga dalam kaitannya dengan status atau hubungan dengan pihak lain,⁸ sehingga independensi meliputi kemandirian atau kebebasan individu maupun kelembagaan terhadap pengaruh pihak eksternal.

Menurut Artidjo Alkostar, independensi mengandung dua makna, yaitu independensi institusional/kelembagaan dan independensi fungsional. Independensi institusional/kelembagaan adalah lembaga yang mandiri dan harus bebas dari intervensi oleh pihak lain di luar sistem. Sedangkan kemandirian fungsional, yaitu kemandirian dalam menjalankan tugas dan fungsinya.⁹ Salah satu faktor yang sangat berpengaruh terhadap independensi baik institusional/kelembagaan maupun fungsional adalah posisinya dalam struktur kelembagaan.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan (Undang-Undang Kejaksaan), kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Pelaksanaan kekuasaan negara yang dimaksud

⁷ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, (ST. Paul, MINN: West Group, 2009), h. 838

⁸ David Phillip Jones, "Recent Developments in Independence and Impartiality." (*Canadian Journal of Administrative Law & Practice*, 2002). Diakses melalui <http://www.westlaw.com>, 15 Maret 2015

diselenggarakan oleh kejaksaan agung, kejaksaan tinggi, dan kejaksaan negeri. Sedangkan susunan organisasi dan tata kerja kejaksaan ditetapkan oleh Presiden atas usul Jaksa Agung. Kejaksaan tinggi dan kejaksaan negeri juga dibentuk dengan Keputusan Presiden atas usul Jaksa Agung. Dalam hal tertentu di daerah hukum kejaksaan negeri dapat dibentuk cabang kejaksaan negeri melalui Keputusan Jaksa Agung.

Lembaga kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Undang-Undang Kejaksaan menyebutkan Jaksa Agung sebagai pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Jaksa Agung dibantu oleh seorang Wakil Jaksa Agung yang menjadi satu kesatuan sebagai unsur pimpinan. Selain itu, pimpinan juga dibantu oleh Jaksa Agung Muda.

Sedangkan tugas dan kewenangan kejaksaan diatur dalam Pasal 30 Undang-Undang Kejaksaan yang meliputi :

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 lepas bersyarat;

- d. melakukan 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 baik 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. pengawasan 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 serta statistik kriminal.

2.2 Independensi Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana

Tidak dapat dipungkiri bahwa tugas penegakan hukum dan keadilan merupakan tugas yang sangat berat, apalagi dalam konteks Indonesia yang masih dilanda kemiskinan,

ketidakadilan, serta korupsi, kolusi dan nepotisme yang sudah sedemikian sistemik dan menggurita hingga menyentuh semua lapisan masyarakat. Pada masa orde baru, kejaksaan yang seharusnya bertindak sebagai lembaga penegak hukum yang mewakili kepentingan hukum publik berubah menjadi lembaga penegak hukum yang mewakili kepentingan pemerintah. Berdasarkan struktur kelembagaannya saat ini, secara formal kejaksaan merupakan bagian dari pemerintah atau eksekutif, sehingga tidak akan mudah untuk menjadi lembaga penegakan hukum yang berkiblat pada kepentingan publik atau *public sense of justice*⁹ dan independen atau terbebas dari campur tangan pihak lain terutama eksekutif.¹² Contoh nyata dari sulitnya kejaksaan untuk mengambil keputusan secara independen terlihat dalam kasus Bibit dan Chandra, dua pimpinan KPK yang terjerat kasus korupsi. Pada awal penanganan kasus ini, dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Komisi III DPR, Jaksa Agung ketika itu, Hendarman Supandji, dengan tegas meminta agar semua pihak menghargai independensi kejaksaan.¹³ Pernyataan Jaksa Agung tersebut ditujukan untuk merespon pro dan kontra yang sangat tajam di tengah masyarakat dalam menanggapi kasus ini, bahkan Presiden kemudian membentuk tim 8 untuk melakukan investigasi.

Setelah memeriksa berkas penyidikan dari kepolisian, kejaksaan kemudian menyatakan berkas perkara Bibit dan Chandra sudah lengkap atau P21 dan siap dilimpahkan ke pengadilan. Namun kejaksaan mengurungkan niatnya dan justru menerbitkan Surat Keputusan Penghentian Penuntutan (SKPP). Setelah pra-peradilan mengabulkan permohonan Anggodo Widjojo yang membatalkan SKPP Bibit dan Chandra, kejaksaan pun tidak memilih melanjutkan perkara ke pengadilan sebagaimana pendirian awalnya, namun memilih mengeluarkan *deponeering* (penyampingan perkara demi kepentingan umum). Sikap kejaksaan yang inkosisten ini menunjukkan bahwa kejaksaan sudah tidak independen karena cenderung mengikuti keinginan Presiden yang tidak menghendaki kasus Bibit dan Chandra dilanjutkan ke pengadilan.

Terkait dengan independensi kejaksaan, dalam makalahnya yang disampaikan pada *6th International Criminal Law Congress* di Melbourne pada tahun 1996, John Mc Kechnie QC, hakim agung Australia mengungkapkan:¹⁰

“The potential for ultimate dismemberment of the office by a government is so obvious it barely needs stating. If a government or a parliament really wishes to destroy a prosecution service, each is capable of doing so. Parliament can

⁹ Rod Harvey, Inspektur kepala ditektif Negara bagian New South Wales, mengungkapkan bahwa jaksa adalah «menteri keadilan». Peran jaksa adalah membantu pengadilan untuk sampai pada kebenaran dan untuk memberikan

¹⁰ Nicholas Cowdery, “Independence ff The Prosecution.” Makalah disampaikan pada (*Conference of Rule of Law: The Challenges of a Changing World*, 2007) di Brisbane pada tanggal 31 August 2007, h. 6

abolish courts. Governments can withhold funding. Ministers can decline to reappoint troublesome directors who are therefore not immune from destruction.”

Ungkapan John Mc Kechnie di atas menunjukkan bahwa kejaksaan adalah institusi yang rawan terhadap intervensi dari pihak legislatif dan eksekutif. Jika eksekutif atau legislatif benar-benar ingin menghancurkan kejaksaan, maka dengan mudah kedua lembaga tersebut untuk melakukannya. Legislatif dapat bermain melalui perumusan Undang-Undang, sedangkan eksekutif dapat bermain di wilayah administratif, misalnya melakukan penahanan dana atau bahkan memberhentikan Jaksa Agung.

Secara teoritis sudah sejak lama para pakar hukum mengkhawatirkan adanya campur tangan kekuatan politik terhadap penegakan hukum (*law enforcement*). Mereka meyakini benar bahwa ketika hukum dihadapkan pada kekuatan politik, maka hukum akan lebih banyak kalahnya. Masalah ini banyak terjadi di Indonesia, sehingga seringkali penegakan hukum tidak berdaya jika dihadapkan dengan elit politik, pejabat atau sesama penegak hukum sendiri.¹¹ Padahal jika pejabat atau penegak hukum sendiri yang melanggar hukum, maka seharusnya hukumannya lebih berat. Dengan melihat kondisi yang demikian, kemudian muncul gagasan

dari berbagai pihak untuk memasukkan institusi kejaksaan di bawah kekuasaan kehakiman agar bisa independen.

Kejaksaan merupakan kuasa hukum (*legal representative*) dari kepolisian karena institusi ini yang berwenang menjelaskan hasil penyidikan kepolisian di pengadilan. Selain itu, kejaksaan juga dapat mengambil peran sebagai konsultan hukum (*domestic legal adviser*) yang berwenang memberikan nasehat hukum kepada kepolisian mengenai prosedur penegakan hukum. Di lain sisi, kejaksaan juga merupakan pihak yang utama dalam menerapkan hukum-hukum terhadap suatu kasus melalui penuntutan. Perannya yang sangat strategis tersebut melahirkan dilema keberadaan kejaksaan, apakah sebagai badan publik untuk memenuhi tugas eksekutif atau kekuasaan kehakiman?¹² Adanya persoalan ini melahirkan gagasan untuk melepaskan kejaksaan dari kekuasaan eksekutif dan menempatkannya di bawah kekuasaan kehakiman.

Kekuasaan kehakiman harus terpisah dari kekuasaan lain (eksekutif dan legislatif) agar dapat menjaga

¹¹ M. Thalbah. "Penegakan Hukum oleh Kejaksaan dalam Paradigma Hukum Progresif." (*Jurnal Magister Hukum*, Vol. 1 No. 1 Januari 2005, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2005), h. 87

¹² Doktrin dari Montesquieu mengenai *Separation of Powers* tidak memberikan pemikiran dimana letak sistem penuntutan karena teori ini dikemukakan untuk tujuan mencegah terjadinya kekuasaan raja yang mutlak. Tetapi, pada era demokrasi sekarang ini tidak semua institusi hukum dapat diklasifikasikan berdasarkan teori Montesquieu. Oleh karena itu, letak kejaksaan yang menjalankan sistem penuntutan menjadi pemikiran yang serius dalam teori ilmu hukum dan menjadi hal yang perlu dipikirkan. Lihat Ilham Endra. "Memaknai Independensi Kejaksaan di Indonesia (Kekuasaan Penuntutan)". <http://ilhamendra.wordpress.com/2008/05/27/kekuasaan-penuntutan/>. Diakses pada 17 Maret 2015

independensinya. Pemisahan kekuasaan kehakiman dengan kekuasaan lainnya didasarkan pada empat pokok pemikiran. *Pertama*, pemegang kekuasaan kehakiman harus netral dalam menangani sengketa antara pemegang kekuasaan dengan rakyat. *Kedua*, kekuasaan kehakiman merupakan kekuatan yang lemah dibandingkan dengan kekuasaan lainnya, sehingga jika berhadapan akan banyak kalahnya. Oleh karena itu harus ada penguatan secara normatif, misalnya larangan adanya campur tangan terhadap kekuasaan kehakiman. *Ketiga*, kekuasaan kehakiman akan menjamin tidak terlanggarnya prinsip “setiap kekuasaan tunduk kepada hukum”. *Keempat*, dalam konteks demokrasi, untuk menjamin terlaksananya Undang-Undang sebagai wujud kehendak rakyat, diperlukan badan netral, yaitu kekuasaan kehakiman yang mengawasi, menegakan dan mempertahankan Undang-Undang.¹³

Dalam kaitannya dengan kekuasaan kehakiman, pada mulanya Undang-Undang 1945 tidak mendefinisikan pengertian kekuasaan kehakiman sendiri, namun setelah amandemen ke-3 baru dimasukkan. Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang 1945 disebutkan bahwa “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan

guna menegakkan hukum dan keadilan.” Selanjutnya pada asal (2) dinyatakan bahwa “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”¹⁴

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman) juga mendefinisikan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

Menurut Barda Nawawi Arief, pengertian kekuasaan kehakiman pada Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman lebih menekankan pada pengertian kekuasaan kehakiman dalam arti sempit. Hal ini nampak dengan adanya kalimat

¹³ Bagir Manan, dikutip oleh Sri Hastuti Puspitasari. “Urgensi Independensi dan Restrukturisasi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustium*, Vol. 14 No. 1 Januari 2007, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2007), h. 43

¹⁴ Jaminan konstitusional mengenai independensi peradilan sesuai dengan *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* (Prinsip-Prinsip Dasar Independensi Peradilan) yang diadopsi oleh PBB dalam *Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* di Milan pada tahun 1985. Salah satu butir dalam prinsip tersebut berbunyi: “*The independence of the judiciary shall be guaranteed by the State and enshrined in the Constitution or the law of the country. It is the duty of all governmental and other institutions to respect and observe the independence of the judiciary.*”

“kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan.” Kalimat tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan kehakiman diidentikkan sebagai “kekuasaan mengadili.” Dengan demikian Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman hanya membatasi pengertian kekuasaan kehakiman dalam arti sempit, yaitu kekuasaan menegakan hukum dan keadilan di badan-badan peradilan.¹⁵

Pembatasan pengertian kekuasaan kehakiman dalam arti sempit tersebut perlu direkonseptualisasi karena pada hakekatnya pengertian kekuasaan kehakiman memiliki cakupan yang lebih luas, yaitu “kekuasaan negara dalam menegakkan hukum.” Dengan demikian, kekuasaan kehakiman identik dengan “kekuasaan untuk menegakkan hukum.” Sebenarnya pengertian tersebut sudah terakomodasi dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, yaitu pada kalimat “menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”. Sayangnya kalimat tersebut bukan merupakan hakekat dari pengertian kekuasaan kehakiman, melainkan sebagai tujuan dari diselenggarakannya peradilan.¹⁶

Apabila diartikan sebagai kekuasaan untuk menegakkan hukum, mestinya kekuasaan kehakiman mencakup

seluruh kekuasaan atau kewenangan yang terlibat dalam sistem peradilan pidana yang meliputi kekuasaan penyidikan (kepolisian), kekuasaan penuntutan (kejaksaan), kekuasaan mengadili (pengadilan), dan kekuasaan pelaksana putusan pengadilan (lembaga pemasyarakatan). Dengan demikian, seluruh badan-badan yang terlibat dalam penegakkan hukum semestinya berada di bawah kekuasaan kehakiman sehingga sistem peradilan pidana yang independen dapat terwujud. Apabila kejaksaan sebagai salah satu elemen terpenting dalam penegakan hukum masih berada di bawah eksekutif, maka sulit rasanya dapat sepenuhnya independen atau terbebas dari *conflict of interest* meskipun Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan menyatakan bahwa kejaksaan dilaksanakan secara merdeka.

2.3. Gagasan Untuk Membangun Independensi Kejaksaan

Terkait dengan independensi kejaksaan ini, Marwan Effendy memberikan gagasan sebagai berikut. *Pertama*, kejaksaan harus ditetapkan sebagai badan hukum yang mandiri dan independen dengan tugas melaksanakan kekuasaan negara dalam penuntutan dan kewenangan-kewenangan lain yang diberikan oleh Undang-Undang. *Kedua*, Jaksa Agung hendaknya diangkat oleh Presiden dalam kedudukannya sebagai kepala negara berdasarkan persetujuan DPR.¹⁷ *Ketiga*, Kejaksaan hendaknya

¹⁵ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, (Jakarta: Kencana Prebada Media Group, 2007, h. 33

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Untuk menjaga independensi kejaksaan, Kamal Firdaus mengusulkan agar pemilihan Jaksa Agung juga dilakukan melalui *fit and proper test*

mempertanggungjawabkan tugas dan wewenangnya dalam penegakan hukum kepada publik, dan melaporkannya kepada DPR. *Keempat*, Jaksa Agung dapat bertanggung jawab kepada Presiden dalam kedudukannya sebagai kepala negara pada saat mewakili negara dalam kasus tertentu baik dalam ranah hukum publik maupun perdata karena oleh Undang-Undang kejaksaan dapat menjadi wakil negara atau wakil publik di pengadilan jika diberikan kuasa. *Kelima*, Pertanggungjawaban kejaksaan dalam teknis yustisial akan bermuara kepada MA sebagai “*the last corner stone*” penegakan hukum.¹⁸

Untuk menjamin independensi kejaksaan juga perlu dibuat legitimasi yang kuat untuk menjamin independensi kejaksaan. Legitimasi tersebut harus dinyatakan dengan tegas dalam konstitusi dan diturunkan dalam praturan perUndangUndangan yang relevan. Dengan demikian, jika ada pihak-pihak tertentu, terutama eksekutif, yang melakukan intervensi terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan, maka kejaksaan memiliki landasan yuridis yang kuat untuk menolak.

Eksistensi kejaksaan yang hanya diberikan legitimasi melalui Undang-Undang adalah tidak tepat, mengingat sebagai lembaga yang diberikan

tanggung jawab tertinggi dalam di bidang penuntutan, kejaksaan memerlukan proteksi konstitusi guna menjaga integritas dan independensinya. Bandingkan saja dengan komponen lain dalam sistem peradilan pidana yang diberikan legitimasi konstitusional, yaitu Kepolisian dan Badan Peradilan.¹⁹ Eksistensi konstitusional Kepolisian terdapat dalam Bab XII Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.” Sedangkan eksistensi Badan Peradilan termaktub dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.” Selanjutnya pada ayat (2) dinyatakan: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Selain membutuhkan legitimasi yang kuat dalam konstitusi, kejaksaan juga harus melakukan perubahan terhadap budaya militerisme di tubuh kejaksaan sendiri karena sangat mengganggu

oleh DPR RI. Lihat Kamal Firdaus, “Reformasi dan Profesionalisasi Kejaksaan”. Makalah disampaikan dalam *Workshop Governance Audit of the Public Prosecution Service*, tanggal 21-22 Februari 2001 di Yogyakarta

¹⁸ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI : Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2005), h. 159-160

¹⁹ Indriyanto Seno Adji, *Humanisme dan Pembaruan Penegakan Hukum*, (Jakarta: Kompas, 2009), 46

independensi pencari keadilan. Di sini kita melihat budaya seragam, cara hormat, dan proses pengambilan keputusan, misalnya dalam penyusunan rentut (rencana penuntutan) yang semuanya tergantung ke atas dan dalam beberapa hal bergantung kepada Jaksa Agung. Dengan kondisi yang demikian, maka tidak mengherankan jika jarang ada kaderisasi yang berhasil dalam tubuh kejaksaan karena sejak dini sudah dilatih untuk selalu tunduk kepada atasan. Padahal seharusnya seorang jaksa yang baik adalah jaksa yang mampu bertindak dan memutuskan sesuatu dalam iklim kerja yang otonom, bebas dan independen.²⁰

Menurut Nicholas Cowdery, independensi kejaksaan harus dimanifestasikan dengan banyak cara praktis dan dipenuhi beberapa standar sebagai berikut:²¹

1. Harus ada Undang - Undang yang jelas yang mengatur fungsi dan akuntabilitas kejaksaan.
2. Harus ada masa jabatan tertentu bagi jaksa, dan sebaiknya disamakan dengan masa jabatan hakim. Hal ini untuk memberikan perlindungan terhadap pemecatan sewenang-wenang.
3. Sumber daya yang tepat harus diberikan kepada jaksa agar mampu melaksanakan fungsinya secara efektif dan efisien.
4. Kepemimpinan, pelatihan dan dukungan yang layak harus

diberikan kepada jaksa agar mereka mampu untuk mencapai dan mempertahankan standar profesional yang tinggi.

5. Pedoman umum yang tersedia harus dipublikasikan kepada umum sebagai patokan untuk memberikan penilaian terhadap kinerja kejaksaan.
6. Politisi dan komentator publik harus belajar dan menghormati aturan yang melingkupi pelaksanaan fungsi penuntutan dan menahan diri untuk memberikan serangan yang tidak tepat baik secara langsung atau tidak langsung.

Independensi terhadap institusi penegak hukum sangat diperlukan dalam menjamin dilaksanakan prinsip *equality before the law*. Sebagai contoh, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan institusi penegak hukum yang tidak berada di bawah eksekutif, sehingga independen dalam menjalankan fungsinya. Independensi KPK terlihat dari pemeriksaan yang dilakukan oleh KPK terhadap beberapa menteri aktif bahkan wakil presiden. Dengan kedudukannya saat ini, mungkinkah kejaksaan melakukan hal yang sama? Oleh karena itu independensi kejaksaan baik secara kelembagaan maupun fungsional adalah mutlak, sehingga seperti yang pernah terjadi di Amerika Serikat dimana kejaksaan memeriksa Presiden Bill Clinton dalam kasus perselingkuhannya dengan Monica Lewinsky.

²⁰ *Ibid.*, h. 112

²¹ *Ibid.*, h. 118

3. Penutup

1.3. Kesimpulan

1. Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa meskipun dalam pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan menyatakan bahwa kejaksaan dilaksanakan secara merdeka, namun struktur kejaksaan yang berada di bawah kekuasaan eksekutif mengakibatkan kejaksaan tidak dapat dilepaskan dari campur tangan kekuasaan eksekutif. Untuk menjaga independensi kejaksaan, seharusnya kejaksaan berada di bawah kekuasaan kehakiman agar lebih dapat menjaga independensinya sebagai salah satu komponen penting dalam sistem peradilan pidana. Apabila kejaksaan masih berada di bawah eksekutif, maka sulit rasanya dapat sepenuhnya independen atau terbebas dari *conflict of interest*. Independensi secara kelembagaan harus dibarengi juga dengan independensi individu dari personil kejaksaan sendiri dalam menjalankan fungsinya.
2. Selain itu, untuk menjaga independensinya, kejaksaan perlu diberikan legitimasi yang kuat dengan dinyatakan secara tegas dalam konstitusi. Dengan demikian, jika ada pihak-pihak tertentu, terutama eksekutif, yang melakukan intervensi terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan, maka kejaksaan memiliki landasan yuridis yang kuat untuk menolak. Sebagai lembaga yang diberikan tanggung jawab tertinggi dalam di bidang penuntutan,

eksistensi kejaksaan yang hanya diberikan legitimasi melalui Undang-Undang adalah tidak tepat. Oleh karena itu kejaksaan memerlukan proteksi konstitusi guna menjaga integritas dan independensinya.

3.2.. Saran

1. Perlunya dasar hukum dan struktur organisasi kejaksaan dalam Undang-Undang Kejaksaan maupun peraturan perundangan lain yang mengatur kejaksaan untuk diperbaharui sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan hukum dan masyarakat saat ini yang menghendaki agar kejaksaan bersifat mandiri dan independen.
2. Secara konstitusional perlu pula dilakukan amandemen UUD 1945 mengenai kewenangan Jaksa Agung agar berada dibawah Mahkamah Agung atau kekuasaan kehakiman atau berdiri sendiri terlepas dari kekuasaan eksekutif.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 2001)
- Arief Amrullah, *Politik Hukum Pidana dalam Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007)
- Artidjo Alkostar, "Menjaga Keselarasan antara Moral dan Hukum; Reformasi Peradilan di Indonesia." Makalah disampaikan pada Seminar Nasional *Dialektika Antara Hukum dan Moral; Pelajaran Bagi Legal Reform di Era Reformasi* dalam Rangka Milad Universitas Islam Indonesia ke-68 pada tanggal 29 April 2011 di Auditorium Kahar Muzakkar, (Yogyakarta : Universitas Islam Indonesia, 2011)
- Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, (Jakarta: Kencana Prebada Media Group, 2007)
- _____, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, . 2003) <http://www.kejaksaan.go.id>
- Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, (ST. Paul, MINN: West Group, 2009)
- Ilham Endra, "Memaknai Independensi Kejaksaan di Indonesia (Kekuasaan penuntutan)". <http://ilhamendra.wordpress.com/2015/04/03/kekuasaan-penuntutan/>.
- Indriyanto Seno Adji, *Humanisme dan Pembaruan Penegakan Hukum*, (Jakarta: Kompas, 2009)
- Kamal Firdaus, "Reformasi dan Profesionalisasi Kejaksaan", Makalah disampaikan dalam *Workshop Governance Audit of the Public Prosecution Service*, tanggal 21-22 Februari 2001.
- M. Thalhah, "Penegakan Hukum oleh Kejaksaan dalam Paradigma Hukum Progresif." *Jurnal Magister Hukum*, Vol. 1 No. 1 Januari 2005, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia)
- Mariam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 2008)
- Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005)
- Mokhammad Najih, *Politik Hukum Pidana Pasca Reformasi*, (Malang: In-TRANS Publishing, 2008)
- Muladi dan Barda Nawawi, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 2007),
- Nicholas Cowdery, "Independence of The Prosecution." Makalah disampaikan pada *Conference of Rule of Law: The Challenges of a Changing World* di Brisbane pada tanggal 31 August 2007.
- Republika Newsroom. "Hendarman Minta Independensi Kejaksaan

Dihargai.” <http://koran.republika.co.id/berita/88043>.

Rod Harvey. “The Independence of The Prosecutor; a Police Perspective.” Makalah diterbitkan dalam <http://www.aic.gov.au>.

Romly Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010)

Sri Hastuti Puspitasari. “Urgensi Independensi dan Restrukturisasi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 14 No. 1 Januari 2007, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia)

Todung Mulya Lubis, *Catatan hukum Todung Mulya Lubis: Mengapa Saya Mencintai Negeri Ini?* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007).