



**Jurnal Penegakan Hukum
Indonesia (JPHI)**



**JPHI E-ISSN 2746-7406
JPHI P-ISSN 2808-4896**

REFORMASI SISTEM PENGAWASAN TERHADAP JAKSA PENUNTUT UMUM DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA TERPADU

Arif Ronaldi

Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat
Jl. Brigjen Jalan Hasan Basri, Pangeran, Kec. Banjarmasin
Utara, Kota Banjarmasin, Kalimantan Selatan 70123
E-mail: putrireina@gmail.com

Submitted : 10/07/2022
Revised : 10/09/2022
Accepted : 15/12/2022
Published : 07/04/2023

Editorial Office:

Jl. Brigjen H. Hasan Basri
Komplek Polsek Banjarmasin
Utara Jalur 3, No. 9 Kota
Banjarmasin; Provinsi
Kalimantan Selatan; Republik
Indonesia (70125).

Email

jphi.scholarcenter@gmail.com

Principal Contact

+62 812 5681 2202

© 2021 by the authors.
Submitted for open access
publication in Jurnal
Penegakan Hukum Indonesia
(JPHI) under the terms and
conditions of the Creative
Commons Attribution
NonCommercial-ShareAlike
4.0 license (CC BY NC SA
4.0). For more information
visit
(<http://creativecommons.org>)
Attribution-ShareAlike 4.0
International License

Abstract

Public prosecutor is an institution within the Integrated Criminal Justice System (ICJS) that has the functions of investigation, making indictments, prosecution, and detention, all of which are based on the basic nature of justice, truth, legal certainty, and order. The supervisory position is a vital aspects in creating ideal Prosecutor's Office that keep justice in a society. The supervisory issue will keep various polemics in criminal justice. The problem formulated in this research is what are the ideal principles and guidelines for supervision of public prosecutors in the realm of the Integrated Criminal Justice System? This type of research is normative legal research in prescriptive nature that studies the purpose of law, values of justice, the validity of the rule of law, legal concepts and norms. The results of the research is that the public prosecutor in an integrated criminal justice system is supervised in his functions, duties, and authorities to enforce the law as a prosecutor who has professionalism, integrity and works efficiently. Meanwhile, civil servants in the Prosecutor's Office other than the Prosecutor may remain under the supervision of KASN.

Keywords: *Supervision; Public Prosecutor; Integrated Criminal Justice System; Indonesia.*

Abstrak

Kejaksaan merupakan suatu institusi dalam SPPT yang memiliki fungsi penyidikan, pembuatan surat dakwaan, penuntutan, dan penahanan yang semua itu berlandaskan pada hakikat dasarnya berupa kebenaran, kepastian, dan ketertiban. Upaya menciptakan lembaga Kejaksaan yang menjamin kehidupan masyarakat berkeadilan dalam menyelenggarakan penegakkan hukum diranah sistem peradilan pidana tersebut, tentunya terlebih dahulu menegaskan kedudukan pengawasannya. Sepanjang eksistensi pengawasan dimaksud

	<p>menyimpan berbagai polemik, selama itu pula akan menjadi retorika. Yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana prinsip dan pedoman yang semestinya dalam pengawasan terhadap Jaksa penuntut umum dalam menjalankan profesinya di ranah Sistem Peradilan Pidana Terpadu? Jenis penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif, sifat preskriptif ini mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. Hasil penelitian yaitu Jaksa sebagai penuntut umum dalam sistem peradilan pidana terpadu diawasi dalam fungsi, tugas, dan wewenangnya menegakkan hukum sebagai Jaksa yang mempunyai profesionalitas, integritas pribadi yang baik dan bekerja efisien. Adapun PNS di Kejaksaan selain Jaksa dapat tetap berada dibawah pengawasan KASN.</p> <p>Kata Kunci: <i>Pengawasan; Jaksa Penuntut Umum; Sistem Peradilan Pidana Terpadu; Indonesia.</i></p>
--	--

PENDAHULUAN

Upaya penegakan hukum pidana di Indonesia telah digariskan kedalam suatu bentuk sistem yang diberi nama Sistem Peradilan Pidana secara Terpadu (SPPT) atau *integrated criminal justice system*. Sistem peradilan pidana adalah suatu sistem, dengan kepolisian, kejaksaan dan pengadilan, serta masyarakat sebagai sub-sub sistem.¹ Sistem peradilan pidana dapat digambarkan secara singkat sebagai suatu sistem yang bertujuan untuk "menanggulangi kejahatan", salah satu usaha masyarakat untuk mengendalikan terjadinya kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi yang dapat diterimanya. Keberhasilan tugas-tugas tersebut merupakan tugas dari komponen-komponen tersebut secara bersamaan, kegagalan menjalankan tugas dari satu sub sistem akan mempengaruhi sub sistem lainnya, sehingga pelaksanaan tugas utama menjadi terganggu.

Kejaksaan atau *public prosecutor* merupakan suatu institusi dalam SPPT yang memiliki fungsi penyidikan, pembuatan surat dakwaan, penuntutan, dan penahanan yang semua itu berlandaskan pada hakikat dasarnya berupa

¹ Mardjono Reksodiputro, 1997, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana: Kumpulan Karangan Buku Kedua*, Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, hlm. 98. Mengutip J.W La Patra dalam *Analyzing the Criminal Justice System*, Lexington Books, P. 46. Hal yang sama juga disampaikan oleh Aziz Syamsuddin, dalam makalah yang berjudul "Pembaharuan Hukum Acara Pidana Menuju Sistem Peradilan Pidana Terpadu", disampaikan dalam Diskusi Panel Perubahan KUHAP Menuju Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*Integrated Criminal Justice System*)", Rabu, 27 November 2013, Jakarta

kebenaran, kepastian, dan ketertiban. Upaya menciptakan lembaga Kejaksaan yang menjamin kehidupan masyarakat berkeadilan dalam menyelenggarakan penegakkan hukum diranah sistem peradilan pidana tersebut, tentunya terlebih dahulu menegaskan kedudukan pengawasannya. Sepanjang eksistensi pengawasan dimaksud menyimpan berbagai polemik, selama itu pula akan menjadi retorika.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (UU Nomor 16 Tahun 2004), Kejaksaan adalah Lembaga Pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara dibidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, dan wewenang Kejaksaan. Secara kelembagaan, Kejaksaan menganut prinsip "satu dan tidak terpisahkan". Jaksa Agung sebagai pejabat negara, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.²

Pasal 38 UU Nomor 16 Tahun 2004 menyatakan bahwa "Untuk meningkatkan kinerja Kejaksaan, Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden". *Frase* "meningkatkan kinerja Kejaksaan", terkait dengan hal tersebut maka salah satu faktor untuk meningkatkan kinerja adalah masalah pengawasan. Pelaksanaan dari amanat Pasal 38 tersebut maka dibentuklah Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan RI yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011.

Pasal 9 ayat (1) huruf h UU Nomor 16 Tahun 2004 disebutkan bahwa salah satu syarat menjadi jaksa adalah PNS. Pegawai Negeri Sipil termasuk dalam lingkup ASN yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Permasalahannya adalah dengan status jaksa sebagai PNS sebagaimana diamanatkan dalam UU Kejaksaan, membuat profesi jaksa harus tunduk pula kepada UU ASN, padahal ada beberapa hal yang bertentangan dengan ketentuan dalam UU Kejaksaan yang akan berdampak besar dan sistemik pada institusi yang disebut Korps Adhyaksa tersebut terkhusus bidang pengawasan.

² Lihat lebih lanjut mengenai Kejaksaan di Website Resmi Kejaksaan yang diakses pada https://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=1#:~:text=Secara%20kelembagaan%2C%20Kejaksaan%20menganut%20prinsip,diangkat%20dan%20diberhentikan%20oleh%20Presiden.&text=Pelaksanaan%20tugas%20dan%20wewenang%20serta,kebijakan%20yang%20ditetapkan%20Jaksa%20Agung. Diakses 2 Juli 2020.

UU ASN tidak bisa mengakomodir sifat kekhususan lembaga dan profesi Kejaksaan. Sebab, UU ASN punya kecenderungan pada lembaga di luar bidang penegakan hukum, seperti bidang pelayanan publik, pendidikan, hingga kesehatan. 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. Kekhususan kelembagaan dan profesi di Kejaksaan akan punya konsekuensi kepada pengkajian, pembinaan, pengawasan, kinerja, struktur organisasi, birokrasi.

UU ASN yang mengamanatkan pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) 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 Jaksa Agung Muda Pengawasan (JAMWAS) 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.

Berlakunya UU ASN 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.

Satu sisi, Jaksa dalam melaksanakan fungsinya mendapat pengawasan lebih dari satu mata pengawasan yakni:

- a) pengawasan internal oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan (JAMWAS);
- b) pengawasan eksternal oleh Komisi Kejaksaan Republik Indonesia; dan
- c) pengawasan oleh publik termasuk pengawasan lembaga legislatif.

Pada semua mata pengawasan tersebut, yang terjadi adalah pencampuradukkan prinsip pengawasan. Artinya masing-masing mata pengawas tidak fokus pada prinsip tertentu diarahnya masing-masing, dari itu penting kiranya memilah prinsip sesuai dengan hakikat dasar dari para pengawasnya.

Sisi lain, tidak ada suatu pedoman khusus (*code of conduct*) dalam sistem pengawasan terhadap eksistensi jaksa. Selama ini mengikut pada Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hal ini melahirkan hipotesis yakni: "Jaksa merupakan PNS, namun aturan kedisiplinan PNS yang menjalankan urusan kepentingan publik tidaklah dapat disamakan untuk Jaksa yang menjalankan urusan di ranah sistem peradilan pidana"

Hipotesis di atas menerangkan bahwa secara eksistensi memang berbeda dimana Jaksa ditempatkan pada sistem peradilan pidana, sedang PNS pada umumnya berada pada menyelenggarakan urusan pemerintahan umum yang diawasi oleh Jaksa. Sederhananya perangkat yang mengawasi tidaklah dapat disamakan dengan yang diawasi. Intinya perlu meninjau tentang aturan hukum disiplin PNS dari segi substansi apakah tepat diterapkan terhadap kedisiplinanjaksa.

Antara sisi prinsipil dan sisi pedoman khusus dalam pengawasan, ketidakjelasan keduanya sebenarnya menimbulkan kelemahan sistem yang berakibat pola karier tidak menjurus pada tatanan riil berupa keahlian yang profesional (berpotensi turunnya rasio kemampuan sumber daya manusia yang mumpuni di lingkungan Kejaksaan), terlebih akan memberikan pengaruh pada penguatan SPPT.

Berkenaan dengan uraian permasalahan di atas, dari aspek yuridis terdapat ketidakjelasan prinsip dan pedoman terhadap ketentuan Pasal 9 ayat (1) huruf h UU Nomor 16 Tahun 2004 bahwa persyaratan menjadi jaksa adalah PNS yang dikaitkan dengan bidang pengawasan maka jaksa tunduk juga pada UU ASN berikut peraturan pelaksanaanya, sehingga menimbulkan persoalan adanya dualisme pengawasan eksternal antara Komisi Kejaksaan dengan KASN, karakteristik dan kekhususan kelembagaan dan profesi di kejaksaan bidang penegakkan hukum menuntut prinsip dan pedoman yang khusus dalam SPPT.

Hukum formil (acara) sebagai upaya penegakkan hukum materiil, dalam penegakkan hukum dipengaruhi oleh aspek substansi, struktur dan kultural hukum.

Ulasan tentang pengawasan terhadap jaksa sebagai subsistem dalam SPPT tentu bertalian erat dengan upaya-upaya penegakkan hukum (hukum formil) pada aspek struktural, sehingga perlu dikaji dalam lingkup penelitian dengan isu “kepastian hukum” tentang pengawasan terhadap jaksa dalam sistem peradilan Pidana, berupa prinsip-prinsip dan pedoman khusus yang dijadikan landasan dalam pengawasannya.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana prinsip dan pedoman yang semestinya dalam pengawasan terhadap Jaksa penuntut umum dalam menjalankan profesinya di ranah Sistem Peradilan Pidana Terpadu?

METODE PENELITIAN

Mengacu pada uraian yang telah dikemukakan melalui latar belakang dan perumusan masalah, maka jenis penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Metode penelitian merupakan langkah sistematis pada suatu penelitian dan keharusan pada karya tulis ilmiah. Hukum sebagai salah satu cabang ilmu pengetahuan juga terikat pada paradigma sebagaimana ilmu pengetahuan umumnya.³ Paradigma penelitian dalam ilmu hukum merupakan suatu hasil konstelasi dari kerangka pemikiran baik dalam bentuk kajian rasional secara normatif atau doktrinal yang bersifat deduktif maupun empiris yang bersifat induktif.⁴ Penelitian hukum yang normatif adalah penelitian yang mengkaji persoalan hukum dari sudut pandang ilmu hukum secara mendalam terhadap norma hukum yang dibentuk.⁵ Paradigma penelitian dalam ilmu hukum merupakan suatu hasil konstelasi dari kerangka pemikiran baik dalam bentuk kajian rasional secara normatif atau doktrinal yang bersifat deduktif maupun empiris yang bersifat induktif.⁶ Termasuk

³ Yati Nurhayati, 'Perdebatan Antara Metode Normatif Dengan Metode Empirik Dalam Penelitian Ilmu Hukum Ditinjau Dari Karakter, Fungsi, Dan Tujuan Ilmu Hukum', *Jurnal Al Adl*, 5.10 (2013), hlm. 15.

⁴ Nurhayati, Y., Ifrani, I., Said, M.Y., 'Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum', *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia*, 2.1 (2021), hlm. 1-20.

⁵ Hadin Muhjad dan Nunuk Nuswardani. 2012. *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 2

⁶ Nurhayati, Y., Ifrani, I., Said, M.Y., 'Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum', *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia*, 2.1 (2021), hlm. 1-20.

penelitian normatif berupa penelitian terhadap prinsip atau asas hukum dalam penelitian ini bertalian dengan prinsip serta pedoman pengawasan jaksa dalam SPPT. Penelitian ini bersifat preskriptif, sifat preskriptif ini mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. Penelitian ini mengkaji secara preskriptif prinsip dan pedoman khusus bagi jaksa dalam SPPT kedepan, khusus dimaksud adalah mengkhususkan profesi ini dari ketentuan umum ASN termasuk soal ketentuan disiplin PNS.

PEMBAHASAN

Problematika Pengawasan Jaksa dan Perlunya Harmonisasi

Apa perlunya Jaksa dilakukan pengawasan? keperluan diadakannya pengawasan terhadap Jaksa sebagai penuntut umum tidak lain merupakan konsekuensi dari pemberian wewenang dimana Jaksa atau *public prosecutor* merupakan suatu institusi dalam sistem peradilan pidana yang memiliki fungsi menuntut atau membuat dakwaan dan atas dasar dugaan itu seseorang dituntut dalam proses peradilan yang oleh Hakim dilakukan penilaian dan penjatuhan vonis, baik menghukum atau membebaskan pihak yang diajukan penuntutan oleh Jaksa. Pengawasan itu sendiri bertujuan untuk menjaga citra, kinerja dan wibawa Jaksa sebagai penegak hukum.

Sebagai institusi yang merupakan bagian dari sistem peradilan pidana, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia bahwa "Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam undang-undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang". Sedangkan di dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana disebutkan:

- a) Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- b) Penuntut umum adalah Jaksa yang diberikan wewenang oleh Undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

Kiranya hampir dalam semua yurisdiksi hukum di dunia, baik dalam tradisi

Anglo Saxon, atau tradisi Eropa Kontinental, jaksa merupakan tokoh utama dalam penyelenggaraan peradilan pidana, karena ia memainkan peranan penting dalam proses pembuatan dakwaan ataupun tuntutan. Di negara-negara dimana jaksa tidak melakukan penyidikan sendiri (termasuk di Indonesia), jaksa tetap memiliki kebijaksanaan atau *discretion* penuntutan yang luas. Artinya, jaksa memiliki kekuasaan untuk menetapkan apakah akan menuntut atau tidak menuntut hampir semua perkara pidana.⁷

Saat ini pengawasan terhadap aparat Kejaksaan dilakukan secara berlapis, yakni oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan (JAMWAS) dan Komisi Kejaksaan. Namun sistem pengawasan di Kejaksaan masih lemah. Kelemahan sistem pengawasan tersebut pada gilirannya mengakibatkan pola manajemen sumber daya manusia di Kejaksaan, misalnya rekrutmen, mutasi dan promosi Jaksa menjadi tidak obyektif karena tidak ada parameter untuk mengukur orang-orang yang akan menjadi Jaksa dan tolak ukur Jaksa yang berintegritas dan berkualitas untuk dilakukan mutasi dan promosi.

Harmonisasi pengawasan bukan berarti harmonisasi itu sudah terwujud, dalam hal ini menunjukkan perlunya harmonisasi atas sebab ketidakharmonisan yakni tumpang tindih kewenangan yang terjadi antar lembaga pengawasan terhadap Jaksa penuntut umum. Pembentukan Komisi Kejaksaan pada dasarnya sebagai respon tuntutan dan sikap masyarakat guna meningkatkan dan menjaga kualitas kinerja dan perilaku jaksa dan pegawai di lingkungan Kejaksaan. Sedangkan Komisi ASN pada dasarnya bersifat general kepada seluruh ASN dimana Jaksa merupakan ASN. Apabila dicermati, Komisi Kejaksaan merupakan suatu langkah pengawasan dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih dan baik (*good and clean government*) di lingkungan kejaksaan, hal tersebut memiliki kesamaan dalam prinsip dengan Komisi ASN dan daripada itu menimbulkan tumpang tindih fungsi. Semestinya Komisi ASN diberikan batasan untuk tidak masuk kedalam fungsi Komisi Kejaksaan. Hal demikian dapat dilihat bahwa UU ASN yang menggantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 juncto Undang-Undang

⁷ Kebijaksanaan (*discretion*) diterjemahkan juga sebagai "keleluasaan bertindak" atau dalam bahasa Jerman "*freies ermessen*". Harun M. Husein. 1991. *Penyidikan dan Penuntutan Dalam Proses Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, hlm 46.

Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok- Pokok Kepegawaian, tidaklah memuat ketentuan yang mana Kejaksaan disebutkan secara eksplisit sebagai lembaga yang dikecualikan, akhirnya terjadilah kondisi dimana Komisi ASN juga mengawasi Kejaksaan.

Pada intinya, dengan adanya lembaga pengawasan selain pengawasan internal yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan dan pengawasan eksternal yaitu Komisi Kejaksaan dan Komisi Aparatur Sipil Negara, terdapat masalah dengan "eksistensi Jaksa Agung Muda Pengawasan dikaitkan dengan Keberadaan Lembaga Pengawasan Oleh Komisi Kejaksaan dan Komisi ASN". Mestinya ada suatu penyelesaian berupa pengharmonisan aturan yang menjadi titik kulminasi bagi batas-batas wilayah pengawasan, dan apabila tidak diperlukan mesti ada kelembagaan yang dikalahkan untuk dihapuskan secara kelembagaan, atau membatasi kewenangan.

Ketiadaan Prinsip dan Pedoman dalam Pengawasan Terhadap Jaksa Penuntut Umum

Akuntabilitas sangat dibutuhkan untuk mengantisipasi terjadinya deviasi (penyalangunaan) kewenangan oleh Jaksa saat menjalankan tugas dan wewenangnya menegakkan hukum. Untuk menciptakan akuntabilitas dimaksud, perlu dilakukan pengawasan agar terbentuk aparatur Jaksa yang bersih, penuh tanggung jawab, baik secara moral, agama, dan hukum dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Senyatanya memang akuntabilitas kinerja merupakan perwujudan kewajiban dari Jaksa untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan misi organisasi dalam upaya mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan secara periodik.

Disini dapat diketahui bahwa sebenarnya Komisi Kejaksaan telah mengambil peran tentang pertanggungjawaban kinerja Jaksa melalui partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan adalah simbol dari eksistensi Komisi Kejaksaan. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat untuk mengawasi kinerja dan perilaku jaksa sebagai institusi penegak hukum perlu diwadahi dalam bentuk Komisi Kejaksaan.

Beralih pada hal yang pokok yakni prinsip pengawasan dan pedoman yang

ideal bagi Jaksa sebagai penuntut umum dalam sistem peradilan pidana terpadu, kiranya dapat dipahami bahwa hal umum yakni pengawasan berlandaskan pada prinsip *good governance* adalah induk dari semua pengawasan, akan tetapi diperlukan kekhususan bagi Jaksa dengan profesinya yang tidak dapat disamakan begitu saja dengan ASN pada umumnya.

Apabila disamakan dengan ASN lainnya, pada satu sisi mengakomodir pengawasan atas seluruh personil kejaksaan, baik kalangan jaksa maupun non Jaksa. Namun di sisi lain mengesampingkan kedudukan khusus dari seorang Jaksa sebagai penegak hukum dan institusi kejaksaan secara menyeluruh sebagai sebuah *profesional legal organization* sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Tanpa berusaha mengecilkan peranan dan kedudukan Pegawai Negeri Sipil pada umumnya, perlu prinsip yang ditetapkan dan pedoman yang disusun untuk pengawasan yang mengacu pada karakteristik khusus dari seorang Jaksa sebagai penuntut umum serta visi, misi, tugas dan wewenang institusi kejaksaan.

Prinsip bagi mengawasi Jaksa mestinya berlandaskan pada dimensi pengawasan dalam kerangka penegakkan hukum. Dengan prinsip demikian akan dapat menjadi tolok ukur bagi seorang penegak hukum menjalankan profesinya berdasarkan aturan yang telah ditetapkan. Mekanisme pengawasan yang dipraktekkan kepada Jaksa dengan berlandaskan prinsip ASN menjadikan tidak jelas dan merugikan bagi fungsi Jaksa. Dari sifat kekhususan itu mestinya cukup satu komisi yang mengawasi dimana antara Komisi Kejaksaan dan KASN harus ada pilihan dan idealnya adalah Komisi Kejaksaan saja dengan pembenahan prinsip dan pedoman yang diberikan kepada Komisi Kejaksaan. Dengan demikian KASN tetap pada fungsi semula untuk ASN selain Jaksa sebagai penuntut umum.

Urgensi Desain Ideal Pengawasan Terhadap Jaksa Dengan Dikecualikan Dalam Pengawasan Berdasarkan Undang- Undang Aparatur Sipil Negara

Sejak reformasi digulirkan di Indonesia, salah satu agenda reformasi yang

fundamental yang diamanatkan oleh rakyat adalah reformasi di bidang hukum. Reformasi di bidang hukum meliputi arti yang sangat luas, reformasi konstitusi, penegakan hukum, dan reformasi berbagai peraturan perundang-undangan yang dapat mendukung tercapainya supremasi hukum (*rule of law*). Reformasi penegakan hukum dapat dicapai melalui perbaikan visi, misi, struktur, substansi dan kultur dari masing-masing sub sistem peradilan pidana. Salah satu sub sistem yang memiliki fungsi yang sangat krusial adalah Kejaksaan.

Kejaksaan adalah institusi yang ruang lingkup kewenangannya bisa langsung dirasakan oleh masyarakat luas. Karena itu peran Kejaksaan bukan hanya sebagai pemain akan tetapi sebagai pionir (ujung tombak) dalam penegakan hukum. Karena itu Kejaksaan harus menyadari bahwa keberadaan mereka sebagai penuntut umum yang mewakili kepentingan masyarakat diharapkan dapat menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan yang ada dalam masyarakat.

Mencermati Kejaksaan Republik Indonesia dalam kedudukan sentralnya sehubungan dengan penegakan hukum di Indonesia mengarahkan kita kepada keberadaan Kejaksaan sebagai salah satu sub sistem dari suatu sistem hukum R Subekti menjelaskan bahwa "sistem hukum adalah suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari suatu pemikiran, untuk mencapai suatu tujuan".⁸

Mengacu pada pemikiran R. Subekti tentang suatu sistem hukum dimana mesti ada rencana atau pola, hasil pemikiran untuk mencapai tujuan tertentu, nampaknya Jaksa sebagai penuntut umum dalam sistem peradilan pidana terpadu tidak berdasarkan suatu perencanaan atau pola dan pemikiran untuk mencapai tujuan mengawasi Jaksa terkesan penyamarataan semata terhadap ASN. Hal itu dapat dilihat dari kehadiran UU ASN dengan KASN menimbulkan pertanyaan tentang kewenangan KASN terhadap Jaksa.

Sumber akar masalahnya yang terletak pada ketentuan Pasal 9 ayat (1) huruf h UU Nomor 16 Tahun 2004, bahwa salah satu syarat menjadi jaksa adalah PNS. Artinya secara mutlak Jaksa berkedudukan sebagai PNS yang otomatis berada

⁸ H. Riduan Syahrani. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Adhitya Bakti, hlm. 169

dalam lingkup ASN sebagaimana diatur dalam UU ASN. Sebagaimana dikemukakan dalam latar belakang bahwa permasalahannya adalah dengan status jaksa sebagai PNS sebagaimana diamanatkan dalam UU Kejaksaan, membuat profesi jaksa harus tunduk pula kepada UU ASN, padahal ada beberapa hal yang bertentangan dengan ketentuan dalam UU Kejaksaan yang akan berdampak besar dan sistemik pada institusi yang disebut Korps Adhyaksa tersebut terkhusus bidang pengawasan. Karena Jaksa oleh Pasal 9 ayat (1) huruf h berstatus PNS yang menunjukkan bahwa berada dalam aturan UUASN, dapat dikemukakan bahwa hal itu dinilai tidak tepat, karena adanya kekhususan kelembagaan dan profesi yang tidak bisa disamakan dengan PNS pada umumnya. Akibat hal itu yang terjadi adalah ketertundukkan pada ranah pengkajian, pembinaan, pengawasan, kinerja, struktur organisasi, dan birokrasi Kejaksaan berdasarkan UU ASN. Hal itu dianggap tidak menguntungkan bagi Korps Adhyaksa dimana sebagai penegak hukum terjadi amputasi dengan disamakan sebagai PNS pada umumnya. Semestinya UU ASN membangun suatu pengecualian terhadap profesi Jaksa. Adapun argumentasi yang dapat dikemukakan untuk pengecualian itu:

1. Jaksa adalah *Jurist*, sebagai *jurist*, jaksa memiliki organisasi profesi yang bernama Persatuan Jaksa Indonesia (PJI). Bahkan, di kancah internasional, jaksa juga menjadi anggota dari *International Association of Prosecutors* (IAP). Keadaan itu memberi konsekuensi bahwa profesi ini punya standar yang berlaku secara internasional yang menjadi aturan bersama. Sebut saja, *UN Guideline on The Role of Prosecutor* tahun 1990, *IAP Standard Protection of Prosecutor*, dan standar jaksa terbaru yang terbit sekitar tahun 2014, yakni *UNODC and IAP The Status and Role Prosecutor*. Keadaannya bertolakbelakang dimana "Negara tidak memandang jaksa sebagai profesi. Jaksa dianggap PNS yang punya keahlian hukum, yang berarti sama seperti pustakawan, dan lain lain."
2. Jaksa memiliki kode etik profesi. Profesi Jaksa punya kode etik organisasi dalam Keputusan Jaksa Agung Nomor: 30/JA/03/1988 tentang Penyempurnaan Doktrin Kejaksaan Tri Krama Adhyaksa jo. Keputusan Jaksa Agung Nomor: 52/JA/08/1979 tentang Doktrin Kejaksaan Tri Krama Adhyaksa. Selain itu terdapat kode etik perilaku dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor: 067/A/JA/2007 tentang Kode Etik Perilaku Jaksa. Terdapat pula Kode etik profesi dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor: 066/A/JA/7/2007 tentang Standar Minimum Profesi Jaksa.
3. Telah ada Majelis Kehormatan Jaksa yang diatur dalam Keputusan Jaksa Agung Nomor: 017/A/JA/01/2004 tentang Majelis Kehormatan Jaksa. Disini terjadi pula dualisme dengan adanya KASN, yang otomatis mengenyampingkan kedudukan dari Majelis Kehormatan. Hal itu dapat

dilihat dari ketentuan Pasal 30 UU ASN yang memberi amanat bahwa KASN berfungsi sebagai pengawas pelaksanaan kode etik dan perilaku. Karena disebutkan demikian maka Majelis Kehormatan Jaksa telah dikesampingkan.

4. Amanat UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan yang membentuk Komisi Kejaksaan RI turut memperkuat argumen untuk mengecualikan profesi ini dari UU ASN.

Sebenarnya sudah dapat dengan jelas dilihat secara utuh bahwa Komisi Kejaksaan sudah dikesampingkan perannya dengan hadirnya KASN, namun Pemerintah seperti enggan mengurus hal ini dan menjadi tidak relevan adanya tumpang tindik pengawasan. Tidak hanya Komisi Kejaksaan yang terkesampingkan, pada segi lainnya yakni peran Biro Pegawai Kejaksaan bahkan yang lainnya juga tidak lagi memiliki nilai yuridis. Pada prinsipnya UU ASN tidak bisa mengakomodir sifat kekhususan lembaga dan profesi Kejaksaan. Sebab, UU ASN punya kecenderungan pada lembaga yang punya *core business* di luar bidang penegakan hukum, seperti bidang pelayanan publik, pendidikan, hingga kesehatan. UU ASN yang bersifat general jelas tidak memuat tentang kekhususan kewenangan yang dimiliki Kejaksaan. Oleh karena itu, jika tetap tunduk pada UU ASN, maka kekhususan kelembagaan dan profesi di Kejaksaan akan punya konsekuensi kepada pengkajian, pembinaan, pengawasan, kinerja, struktur organisasi, birokrasi. "Pengaturan yang ada dalam UU ASN lebih mengedepankan pengaturan internal yang tidak memperhatikan konsekuensi keluar dari model manajemen yang dibangun." Tak hanya itu, cara kerja UU ASN yang linier juga tidak cocok dengan profesi Jaksa dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Sebagai contoh, UU ASN tidak menilai hal ini sebagai suatu kinerja ketika Jaksa melakukan pengembalian berkas (P19). Padahal, dalam proses peradilan hal itu menjadi lumrah ketika jaksa menilai ada hal yang mesti dilengkapi kembali oleh penyidik. Disini menunjukkan kedudukan UU ASN berpikir sangat linier, padahal dalam proses itu hal yang biasa. Karena hal demikian sudah terjadi atau diatur dalam tingkatan undang-undang yakni dua undang-undang yang saling tidak harmonis dalam pengaturan maka diperlukan adanya langkah konkrit untuk menyelesaikannya. Mesti ada upaya dimana untuk profesi jaksa bisa dikecualikan dari UU ASN. Misalkan melalui desain ulang format Kejaksaan yang paling ideal, namun hal itu punya konsekuensi untuk memunculkan pengaturan hukum baru di

tingkat undang-undang. Jelasnya Undang-Undang Kejaksaan dapat direvisi untuk mengeluarkan status PNS-nya sebagai *Jurist*. Diakui hal itu bukan mudah karena harus melalui telaah dan merancang pengecualian Jaksa dalam UU ASN lewat bisa dilakukan dengan penerbitan Peraturan Presiden atau opsi lain yang juga mungkin bisa ditempuh, dengan mengajukan Rancangan Undang-Undang Kejaksaan yang secara tegas menempatkan Kejaksaan sebagai lembaga yang berdiri sendiri dan tidak tunduk pada UU ASN. Argumentasi penting untuk diketahui perihal tumpang tindih pengawasan ini:

- 1) Anatomi Kejasaan sangat berbeda dengan yang lain, tugas dan kewenangan ada di Jaksa Agung, yang paling utama adalah integritas. Daripada itu mesti ada pembenahan kedepannya agar Kejaksaan jangan dimasukkan kedalam pengawasan ASN;
- 2) Terkait dengan lelang jabatan, di Kejaksaan hal tersebut tidak memenuhi syarat. Misalnya untuk jabatan Jaksa Agung Muda yang artinya harus seorang Jaksa sehingga tidak bisa dilakukan lelang jabatan untuk umum.
- 3) Terkait dengan sistem merit, untuk penempatan pegawai Kejaksaan, minimal 2-5 tahun harus dilakukan formasi, namun terkendala dengan moratorium membuat kekosongan pegawai di daerah.
- 4) Ada jabatan struktural yang diambil dari luar namun untuk jabatan yang sifatnya teknis tidak bisa diambil dari luar karena sifatnya spesifik bagi Kejaksaan. Sedangkan KASN tidak memiliki strategi untuk masalah *open leading* dan pengawasannya.

Argumen terpenting mengenai pelaksanaan nilai dasar serta kode etik dan perilaku, hal itu sudah dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan dan Komisi Kejaksaan, kehadiran KASN menimbulkan tumpang tindih. UU ASN tidak jelas mengatur persoalan tumpang tindih itu, kondisi kekinian menuntut adanya penyelesaian. Dalam eskalasinya dilakukan suatu Nota Kesepakatan antara Kejaksaan dan KASN, bahwa memang telah dibuat suatu Nota dimaksud dimana terbatas pada hal-hal yang umum saja seperti hal mengenai batas usia pensiun Jaksa, dan Jaksa yang ditugaskan pada instansi lain, serta konsultasi terhadap hak-hak keuangan komisioner khususnya yang berkaitan dari unsur pemerintah.

Nota Kesepakatan itu terfokus pada pengawasan terhadap pemetaan Sistem Merit Kejaksaan, pengawalan pengawasan mutasi rotasi Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Pada intinya kesamaan fungsi tidak bisa dinisbikan dalam hal pengawasan. Hal itu diakui sendiri oleh KASN bahwasanya "kita memiliki kesamaan dalam hal pengawasan, hendaknya kita dapat berkolaborasi dan saling melakukan

pengawasan dengan baik” KASN berharap dapat segera melakukan pemetaan Sistem Merit diseluruh instansi pemerintah termasuk dalam hal ini Kejaksaan. Sistem Merit yang dimaksudkan sesuai Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yaitu untuk menempatkan orang pada posisi/jabatan yang tepat dan sesuai komptensinya “jadi tidak ada pemindahan karena adanya suatu kepentingan yang nantinya dapat mengurangi tingkat kepercayaan dan merendahkan kinerja institusi itu sendiri,”⁹ Nampaknya walaupun diadakan Nota Kesepakatan, kalau tumpang tindih fungsi bukan hal yang dapat diselesaikan demikian. Problematika kewenangan yang sama antar lembaga merupakan hal yang fundamental untuk diselesaikan oleh negara dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat selaku kekuasaan pembentukan Undang-Undang. Pengawasan yang tidak jelas akan menimbulkan ketidakpastian hukum pada sistem peradilan pidanaterpadu.

Sistem pembentukan hukum memiliki komponen-komponen sistemnya tersendiri, seperti lembaga pembentuk hukum, aparatur pembentuk hukum, prosedur-prosedur pembentuk hukum, dan lain-lainnya, yang hakikatnya merupakan kesatuan integral, yang berfungsi dan bertujuan menghasilkan bentuk hukum seperti peraturan perundang-undangan. Sementara itu, sistem penerapan hukum merupakan proses kelanjutan dari proses pembentukan hukum, yang meliputi lembaga, aparatur, sarana, dan prosedur-prosedur penegakan hukum.

Pendapat di atas menjelaskan bahwa kedudukan sentral Kejaksaan Republik Indonesia dalam penegakan hukum di Indonesia, sebagai salah satu subsistem hukum yang berada dalam satu kesatuan yang teratur dan terintegral, saling memengaruhi dan saling mengisi dengan subsistem lainnya untuk mencapai tujuan dari sistem hukum tersebut.

Pembangunan institusi Kejaksaan Republik Indonesia tidak dapat dilepas-pisahkan dari konteks pembangunan hukum nasional, yang mengedepankan reformasi hukum sebagai bagian integral dari proses demokratisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Acuan dalam pembangunan institusi Kejaksaan Republik Indonesia ini, melalui upaya reformasi hukum, hendaknya didasarkan kepada elemen- elemen sistem berikut,

⁹ Lihat lebih lanjut pada <https://www.kasn.go.id/details/item/559-komisi-kejaksaan-ri-dan-komisi-asn-sepakat-menegakkan-sistem-merit-di-lingkungan-kejaksaan>.

yakni (1) struktur hukum (semacam suatu lembaga, mesin lintas sektoral dari sistem hukum); (2) substansi hukum (hukum, aturan-aturan, norma dan pola perilaku orang-orang dalam suatu sistem); dan (3) budaya hukum (perilaku orang terhadap hukum dan sistem hukum; iklim dari pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan).¹⁰ Artinya, pembangunan Kejaksaan Republik Indonesia di masa depan hendaknya mewujudkan Kejaksaan yang mandiri, independen serta didukung oleh aparatnya yang profesional dan proporsional sesuai kehendak perkembangan masyarakat yang sangat rentan perubahan. Penyelenggaraan hukum bisa sangat terabaikan, bukan sekadar ketinggalan dalam perkembangan, tetapi telah mengalami kekacauan sehubungan dengan sistematika hukumnya yang dalam hal ini pengaturan tentang pengawasan terhadap Jaksa yang menimbulkan tumpang tindih kewenangan pengawasan antar lembaga negara. Konsekuensinya bisa terjadi konflik antar lembaga dan menimbulkan pula krisis integritas dalam diri para penegak hukum itu sendiri karena bisa saja lembaga A memutuskan bersalah sedang lembaga B memutuskan tidak bersalah.

PENUTUP

Kesimpulan

Pengawasan terhadap Jaksa penuntut umum dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu tidak bisa disamakan dengan pengawasan pada umumnya yang berlaku pada ASN, walaupun ketentuan Pasal 9 ayat (1) huruf h UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan R.I. menyatakan salah satu syarat menjadi Jaksa adalah PNS, frasa PNS tidak dapat serta merta ditafsirkan untuk menyamakan fungsi seperti PNS umumnya karena ada sifat kekhususan dari Jaksa Penuntut Umum. Pengawasan KASN secara keseluruhan *lex generalis*, sementara institusi Kejaksaan merupakan institusi yang memiliki peraturan *lex specialis* selain yang diatur dalam Pasal 9 ayat (1). Adapun prinsip dan pedoman yang semestinya dalam pengawasan terhadap Jaksa penuntut umum dalam menjalankan profesinya di ranah Sistem Peradilan Pidana Terpadu adalah prinsip menciptakan performa sebagai *Professional Legal Organization* (PLO) dengan tiga komponen dasar yakni sumber daya manusia,

¹⁰ Muladi. 2002. *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: The Habibie Center, hlm. 29

institusi dan sub sistem lain dalam sistem peradilan (penyidik, hakim, pembela). Dari ketiga komponen tersebut, Jaksa sebagai penuntut umum dalam sistem peradilan pidana terpadu diawasi dalam fungsi, tugas, dan wewenangnya menegakkan hukum sebagai Jaksa yang mempunyai profesionalitas, integritas pribadi yang baik dan bekerja efisien. Adapun PNS di Kejaksaan selain Jaksa dapat tetap berada dibawah pengawasan KASN.

Saran

Pengawasan terhadap Jaksa sebagai penuntut umum dalam sistem peradilan pidana terpadu berada dibawah pengawasan Komisi Kejaksaan secara khusus Komisi Kejaksaan hanya mengawasi Jaksa dan tindakannya dalam melaksanakan penegakkan hukum berikut etika profesinya. Sebaiknya KASN tidak ditempatkan sebagai pengawas Jaksa karena pengaturan terhadap Komisi Kejaksaan pada prinsipnya sama dan menjadi tumpang tindih pengawasan apabila KASN masuk sebagai pengawas Jaksa. Selanjutnya Guna memberikan prinsip kekhususan dan pedoman khusus dalam pengawasan terhadap Jaksa penuntut umum dalam sistem peradilan pidana terpadu, terhadap UUASN mesti diadakan perubahan dengan memasukkan klausul pengecualian terhadap Jaksa berada dibawah pengawasan Komisi Kejaksaan. Hal itu dilandasi dengan derajat yang sama sebagai Komisi Negara.

DAFTAR PUSTAKA**BUKU**

- Kebijaksanaan (*discretion*) diterjemahkan juga sebagai "keleluasaan bertindak" atau dalam bahasa Jerman "*freies ermessen*". Harun M. Husein. 1991. *Penyidikan dan Penuntutan Dalam Proses Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, hlm 46.
- Muhjad, Hadin dan Nunuk Nuswardani. 2012. *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 2
- Muladi. 2002. *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: The Habibie Center, hlm. 29
- Syahrani, H. Riduan. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Adhitya Bakti,

JURNAL DAN MAKALAH:

- Mardjono Reksodiputro, 1997, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana:Kumpulan Karangan Buku Kedua*, Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, hlm. 98. Mengutip J.W La Patra dalam *Analyzing the Criminal Justice System*, Lexington Books, P. 46. Hal yang sama juga disampaikan oleh Aziz Syamsuddin, dalam makalah yang berjudul "Pembaharuan Hukum Acara Pidana Menuju Sistem Peradilan Pidana Terpadu", disampaikan dalam Diskusi Panel Perubahan KUHAP Menuju Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*Integrated Criminal Justice System*)", Rabu, 27 November 2013, Jakarta
- Nurhayati, Yati, Ifrani, Said, M.Y., 'Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum', *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia*, 2.1 (2021), hlm. 1-20.
- Nurhayati, Yati. "Perdebatan Antara Metode Normatif Dengan Metode Empirik Dalam Penelitian Ilmu Hukum Ditinjau Dari Karakter, Fungsi, Dan Tujuan Ilmu Hukum", *Jurnal Al Adl*, 5.10 (2013), hlm. 15.

INTERNET

- Lihat lebih lanjut mengenai Kejaksaan di Website Resmi Kejaksaan yang diakses pada https://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=1#:~:text=Secara%20kelembagaan%2C%20Kejaksaan%20menganut%20prinsip,diangkat%20dan%20diberhentikan%20oleh%20Presiden.&text=Pelaksanaan%20tugas%20dan%20wewenang%20serta,kebijakan%20yang%20ditetapkan%20Jaksa%20Agung. Diakses 2 Juli 2020.
- Lihat lebih lanjut pada <https://www.kasn.go.id/details/item/559-komisi-kejaksaanri-dan-komisi-asn-sepakat-menegakkan-sistem-merit-di-lingkungan-kejaksaan>.