

INDEPENDENSI KEJAKSAAN DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA

Ari Wibowo

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Email : a.wibowo@uii.ac.id

Abstrak

Pengacara adalah salah satu lembaga penting dalam penegakan hukum , sehingga dalam menjalankan fungsinya harus independen. Di Indonesia diposisikan di bawah kekuasaan eksekutif. Posisi yang dianggap rentan terhadap intervensi kekuasaan eksekutif dalam melaksanakan fungsi penegakan hukum. Untuk menjamin independensinya, pengacara harus dimasukkan dalam kekuasaan kehakiman. Selain itu, harus diberikan legitimasi oleh eksplisit dinyatakan dalam konstitusi untuk menjamin kemerdekaan kedua institusional dan fungsional. Sistem peradilan pidana sebagai sistem penegakan hukum, tidak berjalan secara optimal bahkan menjadi alat penguasa karena kedudukannya yang tersubordinasi oleh kekuasaan eksekutif. Sub-sistem pengadilan secara struktural dan fungsional berada di bawah kekuasaan eksekutif, sehingga perannya sebagai penegak hukum terlihat melayani kepentingan penguasa. Sub-sistem dalam sistem peradilan pidana (sub-sistem penyidikan, penuntutan dan pelaksana pidana) secara fungsional dan kelembagaan belum menunjukkan adanya independensi karena secara struktural berada dibawah kekuasaan eksekutif. Sedangkan kekuasaan mengadili (pengadilan) sudah ditempatkan sebagai kekuasaan yang independen lepas dari kekuasaan eksekutif, baik secara organisasi kelembagaan, anggaran, kepegawaian dan sistem kerier dibawah satu atap (one roof system) dibawah Mahkamah Agung. Ketidakmandirian disebabkan kelembagaan yang tidak independen, kerancuan atau tumpang tindih substansi hukum dan faktor budaya hukum pelaksana sub-sistem peradilan pidana yang cenderung arogan, ego sentris, komersial dan melayani kepentingan-kepentingan pragmatis diluar tujuan penegakan hukum.

Kata kunci : *Pengacara, kemandirian, penegakan hukum, eksekutif*

Abstract

Lawyer is one of the important institutions in law enforcement, so that in carrying out its functions it should be independent. In Indonesia it is positioned under the executive power where it is considered as vulnerable toward the intervention of executive power in carrying out law enforcement functions. To ensure its independence, the lawyer must be participated in the judicial power. Furthermore, it should be given legitimacy by explicitly stated in the Constitution to ensure the independence of both institutional and functional . The sistem of criminal justice which is applied as the law enforcement system doesn't not run optimally even become a ruler tool due to its position is subordinated by the executive power. The court Sub-system is structurally and functionally under the authority of the executive, so that its role as law enforcement authorities seems as only serve the interest of ruler. The Sub-systems within the criminal justice system (sub-system investigation, prosecution, and criminal executor) is functionally and institutionally not showed any independence because it is structurally under the executive control. While prosecuting authority (court) has been placed as an independent authority from the executive dominance, either institutional organization, budgets, personnel or kerier systems under one roof (one-roof system) under the Supreme Court. The dependance dominance which is caused as by the dependent institutions, confusion or overlapping law substance and law cultural factors of sub-system

of criminal justice executor that tends to be arrogant, ego centric, commercial and serve pragmatic interests beyond the law enforcement purposes.

Keywords: *Lawyer, independence, law enforcement, executive*

Pendahuluan

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 *strafrechtspolitiek*. Lihat Mokhammad Najih, *Politik Hukum Pidana Pasca Reformasi*, (Malang: INTRANS 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 hukum pidana sendiri dapat meliputi kebijakan formatif, 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.

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 eksekutif.

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.

Kebijakan kriminal tidak dapat dilepaskan dari tujuan yang lebih luas, yaitu politik/ kebijakan sosial (*social policy*) yang terdiri dari politik/ 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 Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), h. 2

Pembahasan

A. 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 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.

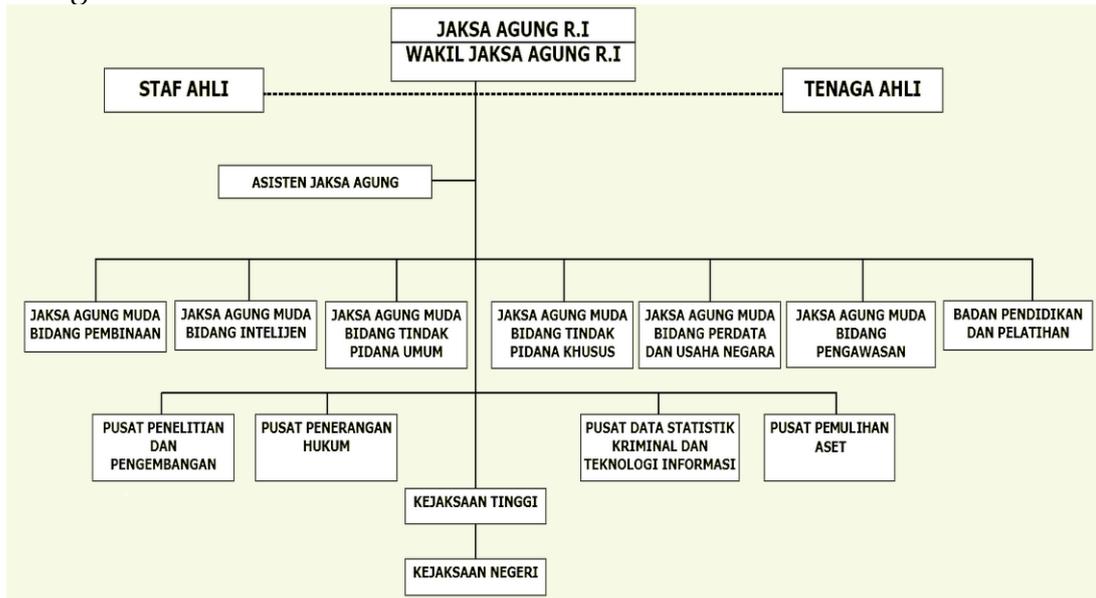
Lembaga kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Undang-Undang Kejaksaan menyebutkan Jaksa Agung sebagai pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya,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

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

⁹ 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 Muzakki, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2011, h. 7-8

Struktur organisasi kejaksaan yang ada saat ini dapat digambarkan sebagai berikut :¹⁰



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;

¹⁰ Diambil dari situs resmi kejaksaan <http://www.kejaksaan.go.id>. Diakses pada 15 Maret 2015

- f. penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

B. 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*¹¹ 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 praperadilan mengabulkan permohonan Anggodo Widjojo yang membatalkan SKPP Bibit dan Chandra, kejaksaan pun tidak memilih melanjutkan perkara ke pengadilan sebagaimana pendirian awalnya, namun memilih mengeluarkan *deponering* (penyampingan perkara demi kepentingan

¹¹ Rod Harvey, Inspektur kepala ditekif Negara bagian New South Wales, mengungkapkan bahwa jaksa adalah "menteri keadilan". Peran jaksa adalah membantu pengadilan untuk sampai pada kebenaran dan untuk memberikan keadilan antara masyarakat dan terdakwa berdasarkan hukum dan keadilan. Seorang jaksa tidak berhak bertindak seolah-olah mewakili kepentingan pribadi dalam litigasi. Seorang jaksa mewakili masyarakat dan tidak ada kepentingan individu atau kelompok. Seorang jaksa tidak memiliki "klien" dalam arti konvensional. Seorang jaksa bertindak independen dan berpihak pada kepentingan umum. (Lihat Rod Harvey. "The Independence of The Prosecutor; a Police Perspective." Makalah diterbitkan dalam <http://www.aic.gov.au>. Diakses pada tanggal 17 Maret 2015)

¹² Todung Mulya Lubis, *Catatan hukum Todung Mulya Lubis: mengapa saya mencintai negeri ini?*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), h. 111

¹³ Republika Newsroom. "Hendarman Minta Independensi Kejaksaan Dihargai." <http://koran.republika.co.id/berita/88043>. Diakses pada tanggal 17 Maret 2015

umum). Sikap kejaksaan yang inkonsisten 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 McKechnie QC, hakim agung Australia mengungkapkan:¹⁴

“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 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.¹⁵ 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

¹⁴ Nicholas Cowdery, “Independence of 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

¹⁵ 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, 2005), h. 87

keberadaan kejaksaan, apakah sebagai badan publik untuk memenuhi tugas eksekutif atau kekuasaan kehakiman?¹⁶ 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 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.¹⁷

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.”¹⁸

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman) juga

¹⁶ 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

¹⁷ Bagir Manan, dikutip oleh 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, 2007), h. 43

¹⁸ 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.*”

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 “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.¹⁹

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 menegakan 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.²⁰

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 pasyarakatan). 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.

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

¹⁹ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, (Jakarta: Kencana Prebada Media Group, 2007, h. 33

²⁰ *Ibid*

hendaknya diangkat oleh Presiden dalam kedudukannya sebagai kepala negara berdasarkan persetujuan DPR.²¹ *Ketiga*, Kejaksaan hendaknya 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.²²

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 peraturan perUndang-Undangan 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.²³ 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

²¹ Untuk menjaga independensi kejaksaan, Kamal Firdaus mengusulkan agar pemilihan Jaksa Agung juga dilakukan melalui *fit and proper test* 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

²² Marwan Effendy, *Kejaksaan RI : Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2005), h. 159-160

²³ Indriyanto Seno Adji, *Humanisme dan Pembaruan Penegakan Hukum*, (Jakarta: Kompas, 2009), 46

tubuh kejaksaan sendiri karena sangat mengganggu 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.²⁴

Menurut Nicholas Cowdery, independensi kejaksaan harus dimanifestasikan dengan banyak cara praktis dan dipenuhi beberapa standar sebagai berikut :²⁵

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.

Simpulan

²⁴ *Ibid.*, h. 112

²⁵ *Ibid.*, h. 118

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.

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.

Datar 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 Kejahataan 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 Mudzakkir, (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. Thalbah, "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: INTRANS Publishing, 2008)
- Muladi dan Barda Nawawi, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 2007),
- Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, (Jakarta: Kencana Prebada Media Group, 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)