

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hukum positif mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Hukum, merupakan suatu sistem, dapat berperan dengan baik dan benar di tengah masyarakat jika instrumen pelaksanaannya dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan dalam bidang penegakan hukum.¹

Hukum pidana menjadi bagian daripada hukum publik. Karena kedudukannya akan sebuah kepentingan yang hendak dilindungi adalah kepentingan umum, sehingga kedudukan negara dengan alat penegak hukumnya menjadi dominan.² Segala kebijakan ataupun aturan yang dibentuk tidak lain diperuntukkan bagi masyarakat. Karena dengan adanya aturan yang dapat diterima dan menjangkau masyarakat, maka akan menciptakan masyarakat yang taat dan sadar hukum.

Untuk membentuk suatu negara hukum yang baik, bersih dan sehat hal yang perlu diperhatikan adalah sistem hukumnya. Menurut Lawrence Friedman, unsur-unsur sistem hukum itu terdiri dari substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). Ketiga unsur inilah yang menentukan apakah suatu sistem dapat berjalan dengan baik dan benar.³

¹ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Umum, 2005), hlm. 1.

² Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, (Jakarta : PT Sinar Grafika, 2011), hlm. 6.

³ Marwan Effendy, *Op.Cit*, hlm.6.

Indonesia merupakan negara hukum. Hal ini tampak jelas dengan apa yang tertuang dalam pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bahwasanya “Negara Indonesia adalah negara hukum”.⁴ Di dalam sebuah negara hukum proses penegakan hukum merupakan suatu hal yang begitu signifikan di dalam mewujudkan negara hukum yang baik. Proses penegakan hukum di Indonesia sendiri dijalankan oleh beberapa lembaga negara. Setiap negara hukum termasuk Negara Indonesia harus memiliki lembaga/institusi/aparat penegak hukum yang berkualifikasi demikian. Salah satunya adalah Kejaksaan Republik Indonesia.⁵ Lembaga kejaksaan bergerak dibidang penuntutan atas sebuah perkara tindak pidana yang diharapkan mampu mencapai tujuan hukum yaitu kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

Dalam mewujudkan prinsip yang terkandung dalam perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan yang mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kehakiman. Berdasarkan perubahan tersebut maka badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang tersendiri. Ketentuan Badan-badan tersebut dipertegas oleh Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 412 yang menyatakan “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman

⁴ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵ Marwan Effendy, *Op.Cit*, hlm. 2.

meliputi Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan Badan-badan lain diatur di dalam undang-undang”⁶

Awal dibentuknya lembaga kejaksaan pertama kali ialah berdasarkan Undang-undang (UU) Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Namun seiring perkembangan zaman dan tingkat kebutuhan masyarakat, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga digantikan dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Pembaharuan Undang-Undang tentang Kejaksaaan Republik Indonesia tersebut dimaksudkan untuk memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga negara pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun, yakni yang melaksanakan secara merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Selain itu sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan Hak Asasi Manusia, serta Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya, Kejaksaan sebagai lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan di bidang penuntutan harus mampu mewujudkan kepastian hukum dan mengindahkan

⁶ Lihat Pasal 412 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

norma-norma keagamaan, kesopanan dan kesusilaan serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Dengan dibentuknya lembaga Kejaksaan sangat bermanfaat dan juga membantu penyelesaian perkara pidana. Hal ini sejalan dengan komponen daripada *Criminal Justice System* (Sistem Peradilan Pidana) yang terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan, Advokat, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Lembaga tersebut saling menunjang untuk terciptanya tujuan hukum.

Pengawasan terkait proses sistem peradilan pidana harus sejatinya dilakukan dengan cermat. Pasalnya hasil dan efek yang ditimbulkan akan langsung tertuju bagi masyarakat. Banyaknya praktek-praktek penyalahgunaan wewenang terhadap pelaku tindak pidana masih sering terjadi. Hal tersebut menimbulkan penilaian yang kurang baik dari masyarakat terhadap aparaturnya penegak hukum, khususnya lembaga kejaksaan.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung. Lembaga Kejaksaan berada pada posisi yang sangat vital dengan peran strategis terhadap keamanan bangsa. Karena kejaksaan sebagai *filter* antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan serta juga sebagai pelaksana penetapan keputusan pengadilan. Sehingga, lembaga kejaksaan sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*), karena lembaga Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut hukum acara pidana

Tugas dan wewenang lembaga Kejaksaan akhir-akhir ini banyak menerima kritik tajam mengenai budaya kerja, manajemen lembaga, akuntabilitas

publik dan yang tak kalah pentingnya adalah masalah pengawasan. Akhir-akhir ini Kejaksaan telah banyak sekali mendapat sorotan tajam,

Pengawasan terhadap rangkaian sistem peradilan pidana terus dilakukan dan dikembangkan, khususnya lembaga Kejaksaan. Dibentuknya Komisi Kejaksaan untuk meningkatkan kinerja kejaksaan. Di dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan, tugas dan wewenang Komisi Kejaksaan hanya sebatas memberi rekomendasi kepada Jaksa Agung, masalah yang timbul ialah tugas Komisi Kejaksaan yang hanya sebatas rekomendasi tidak memiliki cukup kekuatan untuk menekan Jaksa Agung dalam menindaklanjuti atau bahkan menjatuhkan hukuman pada oknum jaksa. Hal tersebut yang membuat kinerja Komisi Kejaksaan masih kurang kuat dan kurang efektif.

1.2 Rumusan masalah

Dari uraian latar belakang tersebut, maka rumusan masalah yang akan menjadi pembahasan dalam skripsi ini adalah :

- a. Terkait dengan tugas dan fungsi Komisi Kejaksaan sebagai pengawas lembaga kejaksaan, dimanakah letak kedudukan Komisi Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana ?
- b. Apakah kewenangan yang dimiliki Komisi Kejaksaan perlu diberikan perluasan ?

1.3 Tujuan penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penulisan judul skripsi ini adalah :

1. Dengan dilakukannya penelitian terkait judul diatas bertujuan untuk lebih memahami dan mengetahui letak kedudukan Komisi Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*).
2. Mengetahui kendala dan perlunya perluasan wewenang terkait tugas dan wewenang Komisi Kejaksaan dalam hal pengawasan terhadap lembaga kejaksaan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

- Penelitian ini dapat menjelaskan peran dari Komisi Kejaksaan dalam pengawasan terhadap lembaga Kejaksaan, dan untuk lebih memahami kedudukan komisi kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana, serta mampu memberikan suatu pemikiran dan pemahaman terhadap perkembangan ilmu hukum pidana modern.
- Hasil dari dilakukannya pengamatan ini dapat menjadi masukan bagi mahasiswa atau pembaca agar mengerti tentang peran dan kewenangan dari komisi kejaksaan itu sendiri, serta dapat dijadikan masukan berikutnya bagi pengamat/peneliti selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

- Memberikan jawaban atas masalah yang diamati, serta dapat mengembangkan pola pikir atau pemikiran yang ada selama ini untuk mengukur sejauh mana penulis dapat menuangkan ide-ide pemikiran dan menerapkan ilmu pengetahuan yang telah diperoleh serta mengetahui secara pasti peran dan kewenangan Komisi Kejaksaan dalam menganalisis

suatu pengawasan yang berkaitan dengan kinerja maupun kode etik Kejaksaan.

- Hasil dari pengamatan ini dapat juga digunakan sebagai sumbangan karya ilmiah dari penulis dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan pidana terutama mengenai kinerja dari komisi kejaksaan, bukan hanya dalam proses pengawasan saja, tetapi juga pada proses peradilan yang dapat menunjang sistem peradilan pidana.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah jenis penelitian hukum normatif yaitu cara penulisan yang didasarkan pada analisis terhadap sistematika dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan permasalahan dalam skripsi ini. Penelitian hukum normatif ini adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya.⁷ Penelitian normatif ini digunakan karena skripsi ini ingin menyingkronisasi norma – norma yang ada dalam suatu Undang-undang, sehingga nantinya dapat diketahui apakah terdapat ketidaksesuaian norma atau konflik norma dalam perundang-undangan tersebut.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah terdiri dari :

⁷ Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang : Bayumedia. 2006) , hlm. 108.

1. Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan karena objek yang akan dijadikan penelitian adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral penelitian. Hukum dengan sifatnya yang tertutup mempunyai sifat komprehensif, inklusif dan sistematis.⁸
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Fungsi logis dari konsep adalah memunculkan objek-objek yang menarik perhatian dari sudut pandang praktis dan sudut pengetahuan dalam pikiran. Menurut Ayn Ryand seperti yang dikutip Jhonny Ibrahim, secara filosofis, konsep merupakan integrasi mental atas dua unit atau lebih yang diisolasi menurut ciri khas dan yang disatukan dengan definisi yang khas.⁹

1.5.3 Bahan hukum

Bahan hukum merupakan bahan dasar yang akan dijadikan acuan atau rujukan dalam penulisan skripsi ini. Adapun yang menjadi bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi 3 (tiga) bagian yaitu :

- a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif maksudnya memiliki otoritas sebagai bahan hukum utama.¹⁰ Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, risalah sidang, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, putusan

⁸ *Ibid*, hlm. 303.

⁹ *Ibid*.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2005), hlm. 141.

kehakiman dan putusan lembaga arbitrase.¹¹ Dalam penelitian ini bahan hukum yang akan dikaji ialah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat serta Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : Per - 009/A/JA/01/2011 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia

- b. Bahan sekunder adalah bahan hukum yang berupa buku-buku referensi atau teks yang ditulis oleh para ahli hukum yang berpengaruh.¹² Kasus-kasus hukum media-media informasi yang berkaitan dengan pembahasan
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Yang berkaitan dengan bahan hukum tersier adalah kamus-kamus hukum dan ensiklopedi serta beberapa dari website.

1.5.4 Analisa bahan hukum

Analisa bahan hukum yang digunakan adalah deskriptif kualitatif yaitu menjelaskan dan menjabarkan secara jelas terhadap data yang diperoleh.¹³. Analisis deskriptif kualitatif dilakukan dengan cara induktif yaitu menarik suatu kesimpulan dari data yang sifatnya khusus ke umum untuk mendapatkan kejelasan

¹¹Jhonny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 296.

¹²*Ibid.*

¹³ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1986), hlm 12.

terhadap suatu kebenaran sehingga memperoleh gambaran yang jelas tentang suatu masalah yang diteliti.

1.6 Pertanggungjawaban sistematika

Skripsi disusun dengan sistematika yang terbagi dalam empat bab. Masing-masing bab terdiri dari beberapa subbab untuk lebih memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Urutan dan tata letak masing-masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut.

Bab I (Pendahuluan) berisi tentang uraian latar belakang permasalahan pengawasan terkait lembaga kejaksaan. Tahapan berikutnya di dalam rumusan masalah ditentukan ruang lingkup dan arah penulisan dari latar belakang yang ada. Manfaat penulisan memberikan gambaran dari sasaran atau tujuan dari penulisan skripsi ini. Metode penelitian diuraikan tipe penelitian bagaimana sebuah pendekatan masalah sekaligus sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum dan dasar analisis untuk mendukung pembahasan tentang penulisan skripsi ini.

Bab II (kajian atau tinjauan pustaka) berisi rumusan dan definisi yang digunakan untuk menjelaskan tentang ruang lingkup pengawas Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana serta beberapa aspek terkait pengawasan. Analisis permasalahan yang telah dirumuskan dalam bab sebelumnya dan adanya teori-teori, ajaran-ajaran, berbagai pendapat dan pandangan para sarjana dan pakar dibidangnya juga terdapat dalam kajian atau tinjauan pustaka ini.

Bab III (Pembahasan) berisi hal - hal yang menjadi fokus dalam penulisan skripsi ini. Yaitu mengenai hal-hal yang berhubungan dengan kedudukan Komisi

Kejaksaan dalam Sistem Peradilan Pidana dan berbagai aspek mengenai pengawasan terhadap lembaga Kejaksaan terkait dengan fungsi dari Komisi Kejaksaan serta kewenangan yang dimiliki Komisi Kejaksaan.

Bab IV(Kesimpulan dan saran) berisi rangkuman hasil penulisan dan analisis bab-bab terdahulu sehingga dapat ditarik kesimpulan. Saran-saran dipaparkan sebagai sumbangan pemikiran ilmiah yang diharapkan dapat memberikan ide untuk mengisi adanya kepastian hukum atau memberikan jalan tengah dari ketidaksesuaian hukum yang ada agar segera dilahirkan suatu produk hukum normatif yang tegas dan jelas.