

# INDEPENDENSI KEJAKSAAN AGUNG REPUBLIK INDONESIA

Valentino Nathanael Prabowo, Tjondro Tirtamulia\*, Hesti Armiwulan

Fakultas Hukum Universitas Surabaya, Raya Kalirungkut, Surabaya 60293

\*Corresponding author: tjondro\_t@staff.ubaya.ac.id

**Abstract**—This study aims to analyze the independence of the Attorney General's Office in the constitutional system in Indonesia. The research method used in this study is a normative juridical method with a statutory, conceptual, historical, and comparative approach. The results of this study indicate that the Attorney General of the Republic of Indonesia does not have institutional independence in the state administration system in Indonesia. This is because the Prosecutor's Office is a government institution or in other words it is under executive power. In addition, the provisions of Article 19 paragraph (2) of Law Number 16 of 2004 concerning the Attorney General of the Republic of Indonesia also state that the Attorney General is appointed and dismissed by the President. In this case the President has absolute power over the position of Attorney General. If the performance of the Attorney General is contrary to the interests of the President, then the President can dismiss him unilaterally. To address the issue of the independence of the Attorney General's Office, the Attorney General's Office must be positioned as an independent state institution (state auxiliary organ) so that the Attorney General's Office can be free from intervention by any party.

**Keywords:** attorney general's office, independence, power restrictions

**Abstrak**—Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis independensi Kejaksaan Agung dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, historis, dan komparatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Kejaksaan Agung Republik Indonesia tidak memiliki independensi secara institusional dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Hal ini dikarenakan Lembaga Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan atau dengan kata lain berada di bawah kekuasaan eksekutif. Selain itu, ketentuan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia juga menyatakan bahwa Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dalam hal ini Presiden memiliki kekuasaan yang absolut terhadap kedudukan Jaksa Agung. Apabila kinerja Jaksa Agung berlawanan dengan kepentingan Presiden, maka Presiden dapat memberhentikannya secara sepihak. Untuk mengatasi persoalan independensi Kejaksaan Agung, maka Kejaksaan Agung haruslah diletakkan sebagai lembaga negara independen (*state auxiliary organ*) sehingga Kejaksaan Agung dapat terbebas dari intervensi pihak manapun.

**Kata kunci:** kejaksaan agung, independensi, pembatasan kekuasaan

## Pendahuluan

Mengacu pada ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), maka dapat diketahui bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis. Secara umum, hal ini dapat diartikan sebagai sebuah negara yang tindakan pemerintah ataupun rakyatnya didasarkan atas hukum. Dapat dikatakan, hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam suatu negara. Salah satu unsur penting dalam konsep negara hukum yang demokratis berdasarkan *International Commission of Jurist* pada Konferensi di Bangkok 1965 adalah adanya badan kehakiman yang tidak memihak (Suhartini, 2019). Hal ini menunjukkan bahwa salah satu pilar penting dari negara hukum yang demokratis yaitu independensi dari suatu badan kehakiman atau lembaga peradilan. Independensi dari badan kehakiman tersebut tidaklah hanya sebatas Mahkamah Agung (MA) maupun Mahkamah Konstitusi (MK) saja, melainkan juga termasuk pada lembaga yang memiliki kaitan dengan kekuasaan kehakiman seperti Kejaksaan Agung.

Dalam konstitusi, baik sebelum dan sesudah perubahannya, tidak terdapat pasal ataupun ayat yang menyebut tentang lembaga Kejaksaan. Tidak adanya terminologi kejaksaan dalam konstitusi Indonesia ini sesungguhnya menimbulkan suatu kebingungan dalam menentukan letak kejaksaan itu sendiri. Muncul berbagai perdebatan mengenai aspek kelembagaan dari kejaksaan di kalangan masyarakat terutama para akademisi hukum tata negara. Kejaksaan di Indonesia menjalankan fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan yudisial, yaitu melakukan penuntutan. Namun di satu sisi, kedudukannya bukan berada di wilayah kekuasaan yudisial melainkan di bawah kekuasaan eksekutif. Dalam konstitusi, pada ketentuan

Pasal 24 ayat (2) disebutkan bahwa hanya ada dua pelaku kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, akan tetapi dalam Pasal 24 ayat (3) terdapat pula badan lainnya yang memiliki fungsi berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dan diatur berdasarkan undang-undang. Meskipun tidak tertulis pada konstitusi, namun Kejaksaan Agung dapat dikategorikan sebagai badan dengan fungsi terkait kekuasaan kehakiman, yang memiliki *constitutional importance* pula (Asshiddiqie, 2006, 103).

Meskipun secara yuridis normatif telah dituliskan bahwa Kejaksaan dalam melaksanakan fungsinya dilakukan secara merdeka atau independen, namun hal ini tidak mengurangi fakta bahwa posisi atau kedudukan Kejaksaan sendiri yang berada di bawah kekuasaan eksekutif. Posisi atau kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia yang berada di wilayah kekuasaan eksekutif sangat berpotensi untuk terjadinya suatu *conflict of interest*, yang mana Jaksa Agung sendiri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Presiden melalui kewenangannya dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung mampu mempengaruhi independensi Jaksa Agung tersebut sebab Jaksa Agung bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam hal inilah letak permasalahan yang memunculkan persepsi adanya potensi gangguan independensi terhadap kedudukan Jaksa Agung. Apabila Jaksa Agung tidak sejalan dengan keinginan Presiden, maka Presiden dapat dengan mudah memberhentikan Jaksa Agung dengan hak prerogatifnya tersebut. Seperti yang dikatakan oleh Lord Acton, bahwa *“power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely”* (Acton, 1887).

Apabila melihat lembaga negara lainnya yang berada di wilayah kekuasaan eksekutif seperti Tentara Nasional Indonesia (TNI), Bank Indonesia, dan Kepolisian Republik Indonesia, maka dapat dilihat mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI, Gubernur Bank Indonesia, dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dilakukan atas dasar persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (Asshiddiqie, 2020, 63-64). Adanya persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat tersebut menunjukkan adanya suatu bentuk *checks and balances* oleh parlemen terhadap kewenangan pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung oleh Presiden. Akan tetapi, dalam kenyataannya pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung justru tidak menggunakan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia, terdapat beberapa kasus permasalahan Jaksa Agung yang dipandang adanya intervensi kepentingan politik Presiden. Hal ini ditunjukkan dengan beberapa kasus pemberhentian Jaksa Agung yang dilakukan sebelum habis masa jabatannya. Pada masa Orde Lama, terdapat pemberhentian Jaksa Agung Soeprapto pada tahun 1959 dan Jaksa Agung Goenawan pada tahun 1962. Selain itu terdapat pula pemberhentian Jaksa Agung A. Soedjono C. Atmonegoro oleh B.J. Habibie yang dipandang sangat bernuansa politis karena pengusutannya terhadap mantan Presiden Soeharto. Di samping itu juga masih terdapat beberapa kasus seperti Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan (SKPP) kasus korupsi Chandra dan Bibit pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hingga *judicial review* terkait independensi Kejaksaan Agung yang diajukan oleh sejumlah aktivis.

### **Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah yuridis normatif, yang mana menggunakan peraturan perundang-undangan dan literatur serta pendapat para ahli untuk membahas atau menganalisis permasalahan penelitian tersebut. Untuk mengkaji penelitian ini digunakan tiga pendekatan, yaitu *statute approach* (pendekatan peraturan perundang-undangan), *conceptual approach* (pendekatan konsep) dan *comparative approach* (pendekatan perbandingan). Adapun sumber data yang digunakan adalah bahan hukum primer berupa ketentuan peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa literatur, dan bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia.

### **Hasil dan Pembahasan**

Berawal dari pengertian dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menyatakan bahwa *“lembaga Kejaksaan Republik Indonesia*

*merupakan lembaga pemerintahan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang*”, maka timbul suatu kekhawatiran akan independensi dari lembaga Kejaksaan tersebut. Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, lembaga Kejaksaan Republik Indonesia yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, justru menjadi lembaga pemerintahan, atau dengan kata lain berada di bawah kekuasaan eksekutif. Keberadaan lembaga Kejaksaan Republik Indonesia yang demikian menyebabkan adanya potensi dari pemegang kekuasaan eksekutif atau Presiden untuk dapat melakukan intervensi terhadap lembaga Kejaksaan Republik Indonesia dalam hal menjalankan tugas dan wewenangnya.

Apabila melihat dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, disebutkan bahwa *“Kejaksaan dalam menjalankan fungsinya yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dilaksanakan secara merdeka”*. Undang-undang Kejaksaan Republik Indonesia memang telah memberikan adanya jaminan secara yuridis normatif akan kemerdekaan lembaga Kejaksaan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsinya yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman secara merdeka. Merdeka yang dimaksudkan dalam hal ini adalah bebas dari intervensi pihak manapun, termasuk Presiden. Akan tetapi, hal ini justru membingungkan karena lembaga Kejaksaan disebutkan sebagai lembaga yang independen dalam menjalankan fungsinya akan tetapi berada di bawah kekuasaan eksekutif. Selain itu, menurut ketentuan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, disebutkan bahwa *“Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”*. Jaksa Agung sendiri merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Indonesia. Dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia pada Pasal 1 ayat (2), ditegaskan bahwa *“Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden”*. Hal ini justru menunjukkan bahwa Kejaksaan Agung di Indonesia berada posisi yang tidak independen, khususnya secara institusi. Apabila terdapat permasalahan hukum dengan pihak pemerintahan, maka Jaksa Agung rentan untuk diintervensi ataupun memihak pemerintah sebab dirinya berada di bawah kekuasaan Presiden.

### **Kasus Intervensi Presiden terhadap Jaksa Agung**

Pada masa Orde Lama, terdapat kasus pemberhentian Jaksa Agung R. Soeprapto oleh Presiden Soekarno pada tanggal 1 April 1959. Pemberhentian Jaksa Agung R. Soeprapto tersebut dilatarbelakangi oleh kasus pembebasan Schmidt, seorang Kapten KNIL (*Koninklijke Nederlands(ch)-Indische Leger*) atau Tentara Kerajaan Hindia Belanda. Pembebasan Schmidt tersebut memicu kemarahan berbagai pihak dan menuduh Jaksa Agung R. Soeprapto sebagai dalang dalam pembebasan Schmidt. Kasus pembebasan Schmidt tersebut ditanggapi oleh menteri kabinet dengan mengadakan rapat darurat di Jakarta pada tanggal 31 Maret 1959. Rapat tersebut kemudian menghasilkan konklusi untuk memberhentikan R. Soeprapto dari Jaksa Agung sekaligus Jaksa Tentara Agung pada tanggal 1 April 1959 (Hanggoro, 2021). Pada kenyataannya, Pengadilan Tinggi telah menyatakan Schmidt bebas dan R. Soeprapto hanya menjalankan tugasnya sesuai dengan putusan Pengadilan Tinggi. Namun pemerintah menilai bahwa R. Soeprapto telah bertindak secara independen jauh dari kebijakan pemerintah dalam kasus pembebasan Schmidt (Yahya, 2004).

Pada masa pemerintahan B.J. Habibie, dilakukan pemberhentian terhadap Jaksa Agung A. Soedjono C. Atmonegoro. Selama menjabat sebagai Jaksa Agung, Soedjono bersama dengan timnya melakukan penelitian terhadap kekayaan mantan Presiden Soeharto. Penelitian tersebut dilakukan secara independen, tanpa perintah dari presiden oleh karena terdapat aspirasi dari masyarakat dan mahasiswa. Data-data yang telah dikumpulkan oleh Soedjono dan timnya kemudian diserahkan kepada Presiden B.J. Habibie pada tanggal 15 Juni 1998. Oleh karena Presiden B.J. Habibie tidak sejalan dengan pengusutan tersebut, selang beberapa jam, Jaksa

Agung Soedjono dipanggil oleh B.J. Habibie dan diberitahukan bahwa jabatannya akan digantikan oleh Andi Muhammad Ghalib tanpa ada penjelasan pemberhentiannya.

Pada masa Reformasi di bawah pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, terdapat kasus yang mengindikasikan adanya intervensi presiden terhadap lembaga kejaksaan. Kasus yang menyita perhatian publik pada saat itu adalah kasus mengenai 2 pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang ditetapkan sebagai tersangka, yaitu Chandra M Hamzah dan Bibit Samad Rianto. Menanggapi persoalan Chandra dan Bibit yang kian memanas, Presiden SBY kemudian membentuk tim independen pencari fakta kasus Chandra dan Bibit yang dipimpin oleh Adnan Buyung Nasution dan diberi nama Tim 8 (detikNews, 2015). Setelah mempelajari laporan dan rekomendasi dari Tim 8, Presiden SBY kemudian menyampaikan agar kasus Chandra dan Bibit sebaiknya dilakukan di luar pengadilan (*out of court settlement*) (Nasution, 2010). Berseberangan dengan apa yang disampaikan oleh Presiden SBY, terhadap kasus Chandra dan Bibit sebenarnya Kejaksaan sudah menyatakan bahwa kasus tersebut telah memiliki cukup bukti dan dapat dipersidangkan (P-21). Namun oleh karena adanya pernyataan dari Presiden SBY yang menginginkan kasus Chandra dan Bibit diselesaikan di luar pengadilan, maka Kejaksaan kemudian memilih mengikuti arahan dari Presiden dengan menerbitkan Surat Keputusan Penghentian Penuntutan (SKPP) daripada melanjutkan kasus ke pengadilan.

### **Judicial Review Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 tentang Kejaksaan Republik Indonesia**

Pada tahun 2021, terdapat beberapa aktivis penegakan hukum yang mempersoalkan mengenai independensi lembaga Kejaksaan (Pujianti, 2021). Sejumlah aktivis yang terdiri atas dosen hukum tata negara, konsultan hukum, praktisi hukum, hingga mahasiswa tersebut mengajukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Kejaksaan kepada Mahkamah Konstitusi. Para pemohon mengajukan Uji Materi dalam rangka untuk meminta kejelasan tafsir konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi terkait kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia dalam struktur ketatanegaraan. Para pemohon juga menyampaikan dalil-dalil lain dalam sidang pendahuluan perkara Nomor 61/PUU-XIX/2021 yang diantaranya adalah terkait dengan penyebutan lembaga kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan. Menurut para pemohon, Kejaksaan Republik Indonesia seharusnya disebut sebagai Lembaga Negara, bukan lembaga pemerintahan. Hal ini sebagaimana kejaksaan Lembaga Negara Bantu (*State Auxiliary Institution*) yang memiliki fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman (Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Selain itu para pemohon juga mengajukan uji materi terkait ketentuan Pasal 19 dalam Undang-Undang Kejaksaan *a quo*. Pengaturan terkait Mekanisme Pengangkatan Jaksa Agung tanpa melalui mekanisme *fit and proper test* di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) akan berakibat pada besarnya potensi timbulnya gangguan independensi lembaga Kejaksaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Di samping itu para pemohon juga menekankan bahwa ketentuan Pasal 19 ayat (2) yang menyatakan bahwa Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui persetujuan DPR terlebih dahulu akan sangat berpotensi untuk Presiden sebagai organ politik melakukan intervensi baik atas kepentingan pribadi maupun golongan tertentu.

### **Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia**

Oleh karena sebagian muatan dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dinilai sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum, maka Komisi III DPR RI membentuk Panitia Kerja untuk membahas Rancangan Undang-Undang tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Wakil Ketua Komisi III DPR RI Pangeran Khairul Shaleh menyampaikan bahwa perubahan Undang-Undang Kejaksaan sangat diperlukan dan bertujuan untuk memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan sebagai lembaga pemerintah yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman yang terbebas dari pengaruh dan tekanan pihak manapun (*Perubahan RUU Kejaksaan Sebagai Pemantapan Peran Kejaksaan RI, 2021*).

Melalui halaman *website* DPR RI, dapat ditemukan adanya *draft* Rancangan Undang-Undang tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Dalam *draft* tersebut terdapat ketentuan Pasal I angka 18 yang mengubah ketentuan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Ketentuan Pasal 19 ayat (2) diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

*“Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan mendengar pertimbangan DPR”.*

Baik dalam Naskah Akademik maupun Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia telah mencantumkan adanya perubahan terkait ketentuan Pasal 19 ayat (2), yaitu Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan mendengar pertimbangan DPR. Adanya frasa pertimbangan DPR tersebut semata-mata ditujukan untuk menciptakan *checks and balances*. Akan tetapi, pada tanggal 31 Desember 2021, pemerintah telah mengesahkan dan mengundang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang mana tidak terdapat perubahan sama sekali terhadap ketentuan Pasal 19 ayat (2) dari undang-undang yang lama. Hal ini menunjukkan bahwa ketentuan bahwa Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (tanpa pertimbangan DPR) tetap berlaku, sehingga pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung masih terus menjadi hak prerogatif Presiden sepenuhnya.

### **Independensi Kejaksaan Agung Republik Indonesia**

Mengingat bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka sudah seyogyanya sistem ketatanegaraan di Indonesia menganut prinsip-prinsip negara hukum. Salah satu yang menjadi prinsip negara hukum tersebut adalah adanya pembatasan kekuasaan. Pembatasan kekuasaan semata-mata dimaksudkan agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan oleh satu pihak atau sekelompok kecil saja. Kekuasaan yang berlebih justru akan menimbulkan tindakan sewenang-wenang, sebagaimana dikatakan oleh Lord Acton, bahwa *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*.

Apabila dilihat dalam perspektif Kejaksaan Agung yang berada di bawah kekuasaan eksekutif, maka sesungguhnya terdapat pula beberapa lembaga negara yang berada di wilayah kekuasaan eksekutif seperti Bank Indonesia sebagai bank sentral, Kepolisian Negara sebagai aparaturnya penegakan hukum, dan Tentara Nasional Indonesia sebagai aparaturnya pertahanan negara yang telah mendapatkan jaminan independensi yang lebih konkrit dalam menjalankan tugas utamanya. Namun hingga saat ini, pimpinan lembaga Kejaksaan, yaitu Jaksa Agung masih diangkat dan diberhentikan oleh Presiden tanpa adanya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam sistem pemerintahan Presidensial, seyogyanya dibutuhkan konsistensi dalam hal melaksanakan kekuasaan negara. Dalam kesamaannya sebagai lembaga yang berada di bawah kekuasaan eksekutif, pengangkatan dan pemberhentian pimpinan kejaksaan, yaitu Jaksa Agung haruslah diselaraskan dengan ketiga lembaga lainnya, yaitu Bank Indonesia, Kepolisian Negara, dan Tentara Nasional Indonesia. Pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung yang tidak disertai dengan mekanisme *checks and balances* tersebut semakin menunjukkan sifat ketidakindependenan dari Kejaksaan Agung. Dalam perspektif ini justru terlihat jelas bahwa Kejaksaan Agung sangat terikat pada Presiden.

Independensi Kejaksaan Agung tidak akan dapat terwujud selama Jaksa Agung selaku pimpinan kejaksaan itu sendiri belum memiliki independensi dan masih sangat bergantung pada Presiden. Jaksa Agung yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden secara sepihak sangat jelas menunjukkan adanya potensi untuk memimpin lembaga Kejaksaan sesuai dengan kehendak Presiden, sebab posisi Jaksa Agung dapat dengan mudah digantikan sesuai dengan keinginan presiden. Apabila kinerja yang dilakukan oleh seorang Jaksa Agung tidak sejalan dengan presiden, maka presiden dapat dengan mudah mengganti Jaksa Agung tersebut, seperti halnya yang terjadi pada Jaksa Agung R. Soeprapto dan Jaksa Agung A. Soedjono C. Atmonegoro.

Jaksa Agung tersebut dicopot dari jabatannya dengan alasan yang tidak jelas dan terlihat adanya kepentingan politik presiden itu sendiri.

Jaksa Agung tidak akan dapat bergerak secara independen dalam melakukan penuntutan, sebab dihalangi oleh kekuasaan Presiden yang absolut terhadap posisi atau kedudukan Jaksa Agung. Kekuasaan absolut Presiden atas Jaksa Agung tersebut haruslah dibatasi untuk mewujudkan kejaksanaan yang independen. Dengan adanya pembatasan kekuasaan presiden atas Jaksa Agung, maka Jaksa Agung dapat bertindak secara independen untuk melakukan penuntutan, meskipun memiliki perbedaan pandangan dengan Presiden.

Adapun di berbagai negara lain, pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung dilakukan oleh Presiden dengan Persetujuan Parlemen ataupun Perdana Menteri. Pada Negara Myanmar (sistem presidensial), melalui Undang-Undang Dasar Myanmar disebutkan bahwa Jaksa Agung diangkat oleh Presiden setelah mendapat persetujuan oleh Parlemen. Jaksa Agung dapat dimakzulkan melalui proses *impeachment* seperti halnya pemakzulan Presiden, Wakil Presiden, dan Menteri. Pada Negara Singapura (sistem parlementer), melalui Undang-Undang Dasarnya disebutkan bahwa Jaksa Agung diangkat oleh Presiden dengan pertimbangan kebijakan dan saran dari Perdana Menteri. Pemberhentian Jaksa Agung juga dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan dari Perdana Menteri.

Berdasarkan perbandingan tersebut, dapat dilihat bahwa pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung tidak dilakukan atas dasar kekuasaan presiden seorang diri. Terdapat implementasi *checks and balances* dalam mekanisme pengangkatan Jaksa Agung dengan memperhatikan pertimbangan atau persetujuan oleh parlemen atau perdana menteri. Hal ini menunjukkan adanya pembatasan kewenangan presiden sehingga independensi dari Jaksa Agung sendiri untuk melakukan penuntutan dapat lebih terjamin.

Untuk dapat memberikan jaminan independensi terhadap Kejaksanaan Agung di Indonesia, maka diperlukan suatu langkah konkrit untuk melepaskan Kejaksanaan Agung yang berada di bawah kekuasaan eksekutif menjadi suatu Lembaga Negara Independen (*state auxiliary organ*). Apabila Kejaksanaan Agung dipisahkan menjadi lembaga negara independen, maka niscaya independensi Kejaksanaan Agung dapat terwujud, baik secara fungsi maupun secara struktur atau institusinya. Kejaksanaan Agung yang berstatus sebagai lembaga negara independen tentu tidak akan dibayang-bayangi oleh kekuasaan Presiden dan dapat bergerak tanpa khawatir posisinya akan dengan mudah dicopot oleh Presiden. Apabila terjadi permasalahan atau kasus yang melibatkan pemerintahan, maka Kejaksanaan Agung dapat secara independen melakukan penuntutan tanpa adanya intervensi dari kekuasaan eksekutif. Begitupun dengan lembaga lainnya yang hendak mengintervensi demi kepentingan tertentu, maka Kejaksanaan Agung dapat menolak dan tetap menjalankan tugas dan kewenangannya secara independen.

Sebagai perbandingan, lembaga Kejaksanaan yang berdiri secara independen tersebut dapat ditemui di negara Argentina, yang dalam konstitusinya telah menyebut secara eksplisit bahwa Kejaksanaan (*The Office of the Public Prosecutor*) merupakan lembaga independen (*independent body*). Independensi yang dimaksudkan dalam konstitusi Argentina tersebut meliputi independensi dalam hal *functional autonomy* dan *financial self-sufficiency*. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa Kejaksanaan di Argentina dapat sebagai negara yang memiliki Kejaksanaan secara independen dan tidak berada di bawah kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudisial.

Apabila Kejaksanaan Agung digolongkan sebagai lembaga negara independen, maka penyebutannya tentu tidak lagi sebagai lembaga pemerintahan, melainkan disebut sebagai lembaga negara. Hal ini juga diperkuat dengan fungsi atau peranan yang dimiliki oleh Kejaksanaan, yaitu sebagai salah satu komponen dalam *criminal justice system* yang merupakan penegak Hak Asasi Manusia di tengah-tengah masyarakat. Kejaksanaan memiliki kekuasaan untuk melakukan penuntutan (mewakili kepentingan masyarakat) terhadap setiap pihak yang melakukan kejahatan atau yang merampas hak asasi orang lain, termasuk dalam hal pelanggaran HAM berat (Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia). Dengan melihat peranan Kejaksanaan yang begitu penting dalam hal perlindungan Hak Asasi Manusia tersebut, maka tidaklah sepatutnya Kejaksanaan diletakkan sebagai lembaga

pemerintahan. Fungsi dan peranan yang dimiliki oleh Kejaksaan tersebut sudah seyogyanya diletakkan sebagai lembaga negara, sebab dengan demikian dapat terlihat jelas bahwa fungsi yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung adalah dalam kapasitasnya sebagai lembaga negara, bukan sebagai lembaga yang mewakili kepentingan pemerintah atau presiden semata. Sama halnya dengan penyebutan Komisi Yudisial dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Penyebutan Kejaksaan Agung sebagai lembaga negara akan melepaskan predikat Kejaksaan yang tidak independen dan semakin menunjukkan marwah Kejaksaan Agung sebagai organ negara yang fungsinya mewakili kepentingan negara, bukan kepentingan Presiden atau pemerintah semata.

Dalam hal ini, pengisian jabatan Jaksa Agung tentu perlu dilakukan perubahan. Jaksa Agung selaku pimpinan tertinggi Kejaksaan Republik Indonesia yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden secara sepihak tentu tidaklah mencerminkan sifat independen. Untuk itu, pengisian jabatan Jaksa Agung dapat menggunakan metode yang diterapkan pada pengisian jabatan pimpinan lembaga negara independen lainnya seperti Komisi Pemberantasan Korupsi ataupun Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Dalam upaya mewujudkan independensi Kejaksaan Agung, maka pengisian jabatan Jaksa Agung dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang kemudian disahkan oleh Presiden selaku Kepala Negara. Pemilihan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dapat dengan cara menggunakan panitia seleksi untuk menentukan calon Jaksa Agung yang berkualitas dan berintegritas. Metode pengisian jabatan Jaksa Agung yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat tersebut sekaligus mengindikasikan bahwa pengangkatan maupun pemberhentian Jaksa Agung melalui proses demokratis yang mana Jaksa Agung dengan fungsinya sebagai Penuntut Umum tertinggi adalah orang yang berasal dari rakyat, dipilih oleh rakyat, dan untuk kepentingan rakyat. Hal ini tentu sejalan sebagaimana prinsip demokrasi yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln. Di samping itu, pengesahan yang dilakukan oleh Presiden adalah pengesahan yang dilakukan dalam kapasitasnya sebagai Kepala Negara, bukan sebagai Kepala Pemerintahan. Meskipun dalam negara dengan sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia ini Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara dijalankan oleh Presiden seorang diri, namun perlu ada pembatasan yang jelas mana yang menjadi tugas Kepala Negara dan mana yang dijalankan sebagai Kepala Pemerintahan.

Untuk dapat mewujudkan Kejaksaan Agung sebagai lembaga negara independen, maka terdapat beberapa hal yang harus dimiliki oleh lembaga negara independen. Menurut Jimly Asshiddiqie, independensi yang harus dimiliki oleh suatu lembaga negara independen setidaknya mencakup tiga hal, yaitu: (1) independensi institusional atau struktural; (2) independensi fungsional; dan (3) independensi administratif dalam bentuk independensi keuangan dan independensi personalia (Asshiddiqie, 2008, 879-880). Apabila melihat dalam Undang-Undang Kejaksaan saat ini, maka dapat disimpulkan bahwa Kejaksaan Agung Republik Indonesia tidak dapat dikatakan sebagai lembaga negara yang independen. Hal ini dikarenakan kedudukan Kejaksaan Agung yang masih berada di bawah kekuasaan eksekutif atau dengan kata lain tidak memiliki kemandirian secara struktural. Oleh karena itu, Kejaksaan Agung haruslah dilepaskan dari kekuasaan eksekutif dan berdiri sebagai lembaga negara independen. Dengan demikian, Kejaksaan Agung dapat memiliki independensi baik secara struktural atau institusi, baik secara fungsinya, maupun secara finansialnya.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pada uraian dari pembahasan sebelumnya, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kedudukan Kejaksaan Agung di Indonesia tidaklah memiliki independensi secara institusional. Kejaksaan Agung berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 jo. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga yang berada di bawah kekuasaan eksekutif (lembaga pemerintahan). Pada posisi tersebut, tentu terdapat potensi yang besar akan terjadinya intervensi oleh pemegang kekuasaan eksekutif terhadap Kejaksaan Agung. Meskipun secara yuridis normatif melalui Pasal 2 ayat (1) undang-undang *a quo* telah ditegaskan bahwa pelaksanaan fungsi Kejaksaan dilaksanakan secara

merdeka, akan tetapi hal tersebut tidak menghilangkan adanya potensi intervensi dari presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif. Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, disebutkan bahwa Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Ketentuan tersebut menunjukkan adanya kekuasaan absolut pada diri Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif yang mampu mengangkat dan memberhentikan Jaksa Agung secara sepihak. Hal ini mengindikasikan bahwa Jaksa Agung sebagai pimpinan dari lembaga Kejaksaan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden. Presiden dengan kekuasaannya tersebut berpotensi untuk melakukan intervensi baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap Jaksa Agung.

Untuk dapat menjamin independensi dari Kejaksaan Agung, maka perlu adanya suatu langkah konkrit dengan memisahkan Kejaksaan Agung dari kekuasaan eksekutif dan menjadikannya sebagai lembaga negara independen. Dalam perkembangan hukum ketatanegaraan modern, teori *Trias Politica* yang hanya memisahkan kekuasaan negara menjadi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial dinilai tidaklah cukup untuk memenuhi kebutuhan negara yang semakin kompleks. Untuk itu muncul konsep lembaga negara independen atau *state auxiliary organ* yang berdiri secara mandiri di luar kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudisial. Kejaksaan Agung yang diletakkan dalam posisi lembaga negara independen akan menjamin independensinya dan terbebas dari pengaruh manapun, termasuk Presiden.

Sebagai lembaga negara independen, Kejaksaan seyogyanya tidak lagi disebut sebagai lembaga pemerintah, melainkan disebut sebagai lembaga negara. Hal ini dikarenakan fungsi dari Kejaksaan sendiri yang begitu penting dalam hal perlindungan Hak Asasi Manusia bagi masyarakat. Oleh karena fungsinya yang berfokus pada kepentingan masyarakat dan negara, maka patutlah Kejaksaan disebut sebagai lembaga negara sehingga terlihat jelas bahwa Kejaksaan merupakan organ negara yang mewakili kepentingan negara, bukan kepentingan pemerintah.

Selain itu, perlu adanya perubahan mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung yang lebih netral. Apabila Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden secara sepihak, tentu akan menyebabkan posisi Jaksa Agung yang tidak independen. Oleh karena itu, seyogyanya pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung selaku pimpinan tertinggi Lembaga Kejaksaan dilakukan dengan melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat dan disahkan oleh Presiden selaku Kepala Negara.

### Daftar Pustaka

- Acton, L. (1887). *Letter to Bishop Mandell*. Creighton.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshiddiqie, J. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, J. (2020). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (2nd ed.). Jakarta: Sinar Grafika.
- detikNews. (2015, January 26). *SBY Bentuk Tim 8 dan Jokowi Tim 7, Bagaimana Hasil Akhirnya?* detikNews. <https://news.detik.com/berita/d-2813799/sby-bentuk-tim-8-dan-jokowi-tim-7-bagaimana-hasil-akhirnya>
- Hanggoro, H. T. (2021). *Historia.id*. Penyingkiran Jaksa Agung Soeprapto. <https://historia.id/politik/articles/penyingkiran-jaksa-agung-soeprapto-v2914/page/4>
- Kejaksaan Republik Indonesia. (2022). *Sejarah*. Kejaksaan Agung. <https://www.kejaksaan.go.id/pages/sejarah>
- Pujianti, S. (2021, November 30). *Sejumlah Aktivis Persoalkan Independensi Kejaksaan / Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Mahkamah Konstitusi RI. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17827>
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 61/PUU-XIX/2021*. (2021).
- Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia*.
- Suhartini. (2019). Demokrasi dan Negara Hukum (dalam Konteks Demokrasi dan Negara Hukum Indonesia). *Jurnal De Jure*, 11(1).

*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

*Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.*

*Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 1961.*

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

*Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.*

*Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.*

Yahya, I. D. (2004). *Mengadili Menteri, Memeriksa Perwira: Jaksa Agung Soeprapto dan Penegakan Hukum di Indonesia Periode 1950-1959*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.