

BAB IV

ANALISIS MEKANISME PENGANGKATAN JAKSA AGUNG TANPA *FIT AND PROPER TEST* DALAM UNDANG-UNDANG

A. *Fit and Proper Test* di Lembaga Legislatif

Legislatif menurut Budiarmo adalah lembaga yang “legislate” atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan dewan perwakilan rakyat. Selanjutnya menurut Syafii adalah lembaga yang ditetapkan membuat peraturan perundang-undangan, tetapi sudah barang tentu berbeda bentuknya pada masing-masing Negara.¹ Selain itu menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 lembaga legislatif terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pada Pasal 71 DPR mempunyai wewenang yaitu : “ a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang; c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan

¹Roni Tamara Saputra, “Sistem Kaderisasi dan Penetapan Calon Anggota Legislatif dalam Pemilu 2009”, *Jurnal Universitas Mulawarman*, vol. 2, no. 1 (2017), hlm. 1831.

pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden; d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden; f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama; g. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain; h. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang; i. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi; j. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain; k. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD; l. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial; m. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan n. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi

dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden”.

Melihat dari Poin “1” Pasal 71 tentang wewenang DPR yang memberikan persetujuan kepada Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial, inilah salah satu contoh wewenang DPR dalam menerapkan *fit and proper test* dalam pengangkatan seorang dalam menduduki suatu jabatan.

Kolektif Kolegial adalah istilah umum yang merujuk kepada sistem kepemimpinan yang melibatkan para pihak yang berkepentingan dalam mengeluarkan keputusan atau kebijakan melalui mekanisme yang di tempuh, musyawarah untuk mencapai mufakat atau pemungutan suara, dengan mengedepankan semangat kebersamaan. Yang memberlakukan sistem ini adalah organisasi, partai politik, lembaga wakil rakyat, dan lembaga peradilan². Mengenai sistem kolektif kolegial ini, dapat kita lihat dari Presiden bersama DPR dalam memberikan keputusan perihal pengangkatan maupun pemberhentian dalam beberapa kepala lembaga tertentu. Kebersamaan Presiden dan DPR ini dapat kita lihat dalam pengangkatan Kapolri yang terdapat pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan pada pengangkatan panglima TNI pada Pasal 13 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Pada 2 contoh lembaga tadi dapat kita lihat selain sistem kolektif kolegial, mekanisme *fit and proper test* digunakan didalamnya, dimana DPR masih terlibat dalam pengangkatan 2 pimpinan lembaga tersebut.

²Wikipedia https://id.wikipedia.org/wiki/Kolektif_kolegial (11 April 2023)

Fit and proper test merupakan sebagai uji kelayakan dan kepatutan yang berguna dalam menguji kelayakan seseorang untuk bisa menduduki jabatan dalam sebuah lembaga negara. Melalui suatu uji kelayakan dan keaptutan inilah, seseorang dianggap layak dan patut untuk menduduki suatu jabatan tertentu.³ *Fit and proper test* dalam ketatanegaraan mempunyai tujuan untuk menyaring dan mendapatkan orang-orang yang patut dan layak untuk menduduki posisi\jabatan tertentu.⁴ Dengan hal ini maka mendapatkan seorang pimpinan yang memiliki kapasitas dan kemampuan sesuai bidangnya bukan hanya pada kedekatan dengan kepele negara atau terhindarnya praktek nipotisme karena adanya uji kelayakan yang dilakukan oleh lembanag legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat. Lembaga legislaltif yang mempunyai wewenang dalam melaksanakan *fit and proper test* ini dapat kita lihat dalam Pasal 152, yaitu: “tata cara pembahasan dan tentang pengajuan dan persetujuan atas calon untuk jabatan meliputi: penelitian administrasi, penyampain visi dan misi, uji kelaykan (*fit and proper test*) dan penentuan urutan calon.

Berdasarkan sumber-sumber yang diperoleh berkaitan dengan penelitian ini dapat dikatakan, jika dikaitkan dengan teori pembagaian kekuasaan yang merupakan inti pilar dari demokrasi maka seharusnya DPR harus ikut serta dalam pengangkatan seorang Jaksa Agung. Karena, DPR mempunyai wewenang yang kuat dalam melakukan uji kelayakan dan kepatutan kepada calon Jaksa Agung.

³Zaenal Arifin, hlm. 23-24

⁴ Zaenal Arifin, hlm. 16.

Keterlibatan DPR ini lah pada akhirnya mewujudkan *check and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif di dalam lembaga kejaksaan.

B. Tinjauan Perundang-undangan tentang Pengangkatan Jaksa Agung.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI yang telah di jelaskan sebelumnya bahwa “Pasal 19 Ayat (2) bahwa Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.” Tentunya pengangkatan dan pemberhentian ini dilakukan menggunakan hak prerogatif yang dimiliki Presiden.

Maka jika dilihat UUD 1945 memang tidak ada pengaturan secara jelas mengenai hak prerogatif presiden mengenai pengangkatan Jaksa Agung maka hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Kejaksaan itu sendiri. Maka dari itu sah saja apabila penggunaan hak prerogatif Presiden terhadap Jaksa Agung ini dilakukan. Karena seyogyanya Undang-Undang Kejaksaan merupakan Undang-Undang organic, yakni suruhan ataupun kelanjutan dari apa yang ada di dalam UUD 1945 yaitu Pasal 24 ayat (3) mengatakan bahwa “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”⁵

Berbagai peraturan perundang-undangan mengenai lembaga kejaksaan dan keterkaitannya pada dasarnya cenderung menempatkan kejaksaan dibawah lembaga eksekutif/pemerintahan, yang pelaksanaan tugas dan wewenangnya harus terlepas dari kekuasaan pemerintah atau kekuasaan lain. Tapi, dipihak lain terdapat pandangan bahwa penempatan posisi kejaksaan dalam ranah eksekutif sudah sesuai

⁵Jauzi Zukfekar Difarry, Efik Yusdiansyah, Nurul Chotidjah, “Pengisian Jabtan Jaksa Agung dari Partai Politik dihubungkan dengan Fungsi Kejaksaan dalam Kaitannya dengan Kekuasaan Kehakiman” *Jurnal Prosiding Ilmu Hukum*, vol. 3, no. 1 (2017), hlm. 349-350.

dengan UUD 1945 Pasal 24 Ayat (3). Kekuasaan kejaksaan di bidang penuntutan termasuk kekuasaan kehakiman. Dengan demikian kejaksaan seyogyanya berada pada ranah kehakiman/yudisial.⁶

Pada hakekatnya dalam prinsip negara hukum keberadaan kekuasaan yudisial merupakan kekuasaan yang bertujuan untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tetap berjalan pada kerangka hukum. Keberadaan kekuasaan yudisial yang independen merupakan jaminan bagi tegaknya supremasi hukum. Independensi lembaga penegak hukum akan menghindari terjadinya penyimpangan fungsi lembaga penegak hukum dan keadilan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan oleh sebuah rezim tertentu. Melihat hal tersebut maka peran strategis lembaga penegak hukum dalam sistem ketatanegaraan dan mewujudkan prinsip negara hukum merupakan sesuatu yang krusial. Maka dari itu keberadaan lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan yudisial termasuk kategori sebagai organ negara utama (*auxiliary organ*). Sebagai organ negara utama maka sumber atribusi kewenangan lembaga yudisial sepatutnya harus diatur secara jelas di dalam konstitusi.⁷

Atribusi kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan di atur secara eksplisit dalam UUD 1945. Atribusi langsung dari konstitusi meletakkan keberadaan MA dan BPK sejajar dengan lembaga

⁶Jauzi Zukfika Difarri, Efik Yusdiansyah, Nurul Chotidjah, hlm. 350.

⁷Antonius, "Tugas Dan Kedudukan Lembaga Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Penuntut Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia", *Nestor: Tanjungpura Journal of law*, vol 12, no 4 (2016). hlm. 16

eksekutif dan legislatif. Sehingga fungsi pengawasan yang dimiliki oleh MA dan BPK menjadi seimbang dalam prinsip pendistribusian kekuasaan yang diterapkan di negara Indonesia. Keadaan inilah yang menciptakan *check and balances* antar lembaga negara. Sebagai lembaga yang sama-sama lahir dan mendapat atribusi kewenangan dari konstitusi maka secara hierarki keberadaan MA dan BPK tidak berada lebih rendah dari Presiden (Eksekutif) dan DPR (Legislatif). Dilain pihak Pasal 2 UU Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan menyatakan bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Kekuasaan Pemerintahan dalam UUD 1945 diartikan sebagai kekuasaan pemerintah dalam arti yang sempit yaitu sebagai kekuasaan Presiden.⁸

Pengisian dan pemilihan jabatan Jaksa Agung sebagai pemimpin dari lembaga Kejaksaan RI dalam pengaturannya. Bahwa Jaksa Agung dipilih dan diberhentikan oleh Presiden karena lembaga kejaksaan merupakan lembaga pemerintah dibidang penuntutan umumnya dan beberapa tugas lain. Jaksa Agung sebagai pemimpin tertinggi tentunya harus sesuai dan memenuhi kreteria dan syarat yang berlaku agar tepat dalam memimpin lembaga kejaksaan tersebut. Maka dari itu presiden meskipun diberi kewenangan untuk memilih dan memberhentikan jaksa agung tapi tetap diberi batasan dalam menjalankan kewenangannya, sehingga tidak mudah memilih dan memberhentikan jaksa agung begitu saja. Misalnya dengan menunjuk secara langsung tanpa pengujian kriterira ataupun screening terlebih dahulu, tentunya ada beberapa tahap untuk mencapai kriteria yang

⁸Antonius, hlm. 16-17.

dimaksud kriteria Jaksa Agung sama dengan kriteria seorang jaksa dan ada sedikit penambahan khusus ketika pilihan itu diharuskan berasal dari seorang yang profesional, berintegritas dan kredibilitas.⁹

Dalam indikator yang terdapat dalam proses pemilihan dan pengangkatan pimpinan lembaga yudisial merupakan indikator penting untuk menciptakan independensi. Proses pengangkatan dan pemberhentian tersebut masuk dalam indikator *selection and appointment process*. Di dalam *International Bar Association Of Judicial Independence* dalam bab *Judges and Executive* pada Pasal 5 point tegas dinyatakan sebagai berikut: “*The Executive shall not have control over judicial functions*” yang artinya eksekutif tidak boleh memiliki kontrol terhadap fungsi peradilan diakui sebagai sebuah prinsip hukum internasional. Intervensi eksekutif akan berimplikasi terhadap kebebasan fungsi lembaga peradilan dalam menegakkan hukum dan keadilan. Pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia pengaturan keberadaan Jaksa Agung. Dalam pasal 19 dinyatakan bahwa: “1) Jaksa Agung adalah pejabat negara. 2) Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”.

Dengan kedudukan Jaksa Agung yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, maka Jaksa Agung menjadi tidaklah Independen. Secara Politik maka Jaksa Agung adalah menteri. Dalam sistem presidensial menteri adalah pembantu presiden dan bertanggung jawab penuh terhadap Presiden. Presiden maka sewaktu-waktu dengan kekuasaan yang dimilikinya dapat mengendalikan kekuasaan

⁹Jauzi Zukfika Difarri, Efik Yusdiansyah, Nurul Chotidjah, hlm. 350.

penuntutan pidana. Bukan hanya Jaksa Agung bahkan seluruh Jaksa yang ada di Indonesia. Mengingat jaksa adalah satu dan tidak terpisahkan dan jaksa melakukan penuntutan serta bertanggung jawab melalui saluran hierarki kepada Jaksa Agung.¹⁰

Banyak fakta-fakta yang menunjukkan dalam penanganan sebuah kasus kejaksaan sangat rentan di intervensi oleh kekuasaan eksekutif. Salah satu yang menyita perhatian, adalah tersiarnya transkrip rekaman percakapan Presiden B.J Habibie kepada Jaksa Agung Andi Muhammad Ghalib. Dalam percakapan tersebut Presiden terlihat mengatur upaya penyelidikan dugaan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh mantan Presiden Soeharto. Ketika itu terlihat bahwa pemeriksaan oleh kejaksaan terhadap mantan Presiden Soeharto hanyalah formalitas belaka dan tidak ada niat untuk meningkatkan pemeriksaan ke tingkat penyidikan. Kelemahan ketiga adalah mengenai pemberhentian Jaksa Agung. Dalam Pasal 22 Ayat (1) dinyatakan: “Jaksa Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena: 1) meninggal dunia; 2) permintaan sendiri; 3) sakit jasmani atau rohani terus-menerus; 4) berakhir masa jabatannya; 5) tidak lagi memenuhi salah satu syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21”

Pada Point “d” dinyatakan bahwa Jaksa Agung berhenti apabila masa jabatannya berakhir. Namun dalam penjelasan pasal tersebut tidak ada penjelasan yang rinci tentang periode masa jabatan Jaksa Agung. Keadaan ini berpotensi

¹⁰Antonius, hlm 17.

menghilangkan independensi kekuasaan penuntutan. Jaksa Agung dapat diberhentikan kapan pun tergantung pada keinginan Presiden.¹¹

Proses pengangkatan Jaksa Agung yang hanya melibatkan Presiden sesungguhnya mengurangi makna penting Jaksa sebagai pihak yang mewakili kepentingan umum dalam penegakan hukum. Sebagai pejabat hukum yang mewakili kepentingan umum Jaksa Agung digambarkan oleh Tjeerd Sleeswijk Visser sebagai sosok yang memiliki kepribadian yang jujur, tidak memiliki kepentingan politis, memiliki standar moral dan etika yang tinggi. Jaksa Agung juga sebagai sosok yang dihargai oleh masyarakat dan bertindak atas nama masyarakat. Apa yang digambarkan oleh Tjeerd Sleeswijk Visser membuktikan bahwa jabatan tersebut memiliki arti yang sangat penting bagi penegakan hukum.

Menurut Suhadibroto, pentingnya peran Jaksa Agung tersebut mengakibatkan Jaksa Agung harus independen dan profesional. Pentingnya hal ini bahkan telah menjadi pemikiran yang serius oleh masyarakat internasional. Pada pertemuan para Jaksa Agung di Seoul Korea Selatan pada bulan September 1990 yang dihadiri 25 negara se Asia Pasific, menghasilkan kriteria seorang Jaksa Agung yang independen dan profesional, yakni bahwa Jaksa Agung adalah: “1) *Attorney general is man of Law* 2) *Independent attorney general generates economic prosperity, promotion of welfare, political stability and development of democracy.* 3) *The Attorney General is the chief of legal officer;* 4) *The Attorney General is not subjects to the direction or control of any other person or authority. He is*

¹¹Antonius, hlm. 18.

essentially a man of law.” Artinya 1) Kejaksaan Agung adalah ahli hukum 2) Kejaksaan Agung yang mandiri menghasilkan kemakmuran ekonomi, peningkatan kesejahteraan, stabilitas politik dan pembangunan demokrasi. 3) Jaksa Agung adalah kepala pejabat hukum; 4) Jaksa Agung tidak tunduk pada arahan atau kontrol dari orang atau otoritas lain. Dia pada dasarnya adalah seorang hukum.

Kriteria tersebut di atas memposisikan Jaksa Agung secara independen dan tidak dibawah kontrol institusi atau otoritas apapun. Dalam hal ini, Jaksa Agung bahkan juga disebut sebagai “*a man of law*” atau dengan kata lain Jaksa Agung adalah abdi hukum yang sebenarnya.¹²

Berdasarkan Pasal 19 Ayat (20) jo Pasal 22 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 dapat disimpulkan bahwa Jaksa Agung tidak Independen. Hal ini disebabkan presiden diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Posisi Jaksa Agung seperti itu dapat menimbulkan dua masalah dalam literatur disebut dengan “*dual obligation*” dan “*conflicting loyalties*”. Dalam ilmu pemerintahan Jaksa Agung sebagai bawahan Presiden harus mampu melakukan 3 (tiga) hal yakni: 1) Menjabarkan instruksi, petunjuk dan beberapa kebijakan lainnya dari Presiden. 2) Melaksanakan intruksi, petunjuk dan berbagai kebijakan Presiden yang telah dijabarkan tersebut. 3) Mengamankan intruksi, petunjuk dan berbagai kebijakan Presiden yang sementara telah dilaksanakan¹³

¹²Antonius, hlm. 19.

¹³Marwan Efendy, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum* (Jakarta: PT Gramedia, 2005), hlm. 125.

Berdasarkan Pasal 19 ayat (20) jo Pasal 22 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 dapat disimpulkan bahwa Jaksa Agung tidak Independen. Hal ini disebabkan presiden diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dominasi tunggal Presiden dalam menentukan jabatan Jaksa Agung amat berbeda dalam proses penentuan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang notabene merupakan lembaga yudisial. Penentuan anggota dari ketiga lembaga negara tersebut tidak hanya didominasi oleh satu lembaga saja. Melainkan melibatkan Presiden dan DPR. Bahkan khusus untuk jabatan hakim agung pada Mahkamah Agung proses penyeleksian jabatannya melibatkan lembaga Komisi Yudisial. Demikian juga halnya dalam menentukan pimpinan lembaga. Ketua MA dipilih langsung oleh para hakim agung demikian juga dengan BPK. Sedangkan ketua KPK ditentukan oleh suara terbanyak dalam proses pemilihan anggota di DPR.¹⁴

Harkristuti Harkrisnowo mengemukakan bahwa untuk konteks Indonesia, maka independensi yang dipersalkan adalah "*indevendence from the governments*". Kejaksaan tidak independen dari eksekutif, karena merupakan "lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan" sebagaimana dirumuskan dalam Pasat 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI). Kemudian Pasal 6 Ayat (1) undang-undang ini menentukan bahwa Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan ditetapkan dengan Keputusan Presiden atas usul Jaksa Agung. Dengan demikian sebagai bagian dari

¹⁴Antonius, hlm. 20-21.

pemerintahan (dalam arti sempit) maka Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan Presiden, demikian bunyi rumusan Pasal 19 Ayat (2). Sebagai konsekuensi dari pasal-pasal tersebut tentunya lembaga Kejaksaan, termasuk Jaksa Agung sepenuhnya tunduk pada Presiden.

Ketentuan di atas berbeda dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 (tentang Ketentuan Pokok Kejaksaan) yang di dalam Pasal 1 Ayat (1) nya menyebutkan bahwa "Kejaksaan adalah alat negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai penuntut umum". Dalam pasal yang sama juga ditegaskan bahwa "Jaksa dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat". Klausula ini tidak ditemukan di dalam undang-undang yang lebih baru. Penghapusan kata-kata "harus menghormati hak-hak rakyat" ini dapat diinterpretasikan sangat luas, sehingga implikasinya pun dapat luas pula. Suatu penafsiran yang sempit terhadap pasal tersebut, dengan mengaitkannya dengan pasal-pasal sebelumnya, dapat mengetengahkan persepsi bahwa kepentingan pemerintah harus di dahulukan daripada kepentingan rakyat. Bahkan penafsiran yang lebih ekstrim lagi dapat menyebabkan lembaga Kejaksaan ini sebagai alat dari pemerintah yang tengah berkuasa.¹⁵

Pada kenyataannya Kekuasaan penuntutan yang merdeka hanya dimungkinkan apabila di dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya lembaga Kejaksaan sebagai pemegang kekuasaan penuntutan secara struktural terpisah dari kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif serta merdeka dari ketiga

¹⁵Antonius, hlm. 22.

pengaruh kekuasaan itu. Independensi Kejaksaan dalam konteks Negara Hukum Indonesia harus diarahkan menjadi suatu kekuasaan negara yang merdeka, sebagaimana merdekanya kekuasaan kehakiman. Tanpa diimbangi dengan adanya kekuasaan penuntutan yang merdeka, pelaksanaan penegakan hukum di negara hukum Indonesia akan menghadapi tantangan dan hambatan yang berkepanjangan.

Mendudukan lembaga Kejaksaan secara terpisah dari ketiga kekuasaan menurut ajaran *Trias Politica* sebagaimana digagas oleh Montesquieu merupakan suatu gagasan untuk memberikan *power* (kekuatan) kepada lembaga yang diberi kekuasaan untuk melakukan penuntutan dengan diberi kedudukan secara proporsional dalam struktur ketatanegaraan guna mengawal tegaknya supremasi hukum dan perlindungan HAM sebagai inti dari negara hukum (*rechtsstaat*) seperti negara Indonesia yang di dalam konstitusinya secara tegas menyebutkan hal itu.¹⁶

Ketentuan Pasal 1 Ayat (3) Amandemen UUD 1945 menegaskan bahwa: “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Rumusan ini berasal dari Penjelasan UUD 1945 kemudian dipertegas kedudukannya dengan meletakkannya pada batang tubuh UUD 1945 yang telah diamandemen. Selengkapnya Penjelasan UUD 1945 sebelum diamandemen menyebutkan: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar kekuasaan belaka (*machtstaat*)”. Postulat ini menunjukkan adanya pengakuan atas adanya dua unsur pokok dalam penyelenggaraan Negara yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, yakni “hukum” dan “kekuasaan” yang harus memiliki posisi seimbang. Oleh karena itu

¹⁶Antonius, hlm. 24-25.

kata “belaka” dalam konteks rumusan di atas adalah untuk menjaga keseimbangan antara “hukum” dan “kekuasaan” atau antara “kekuasaan” dan “hukum” dalam penyelenggaraan Negara.

Posisi "hukum" dan "kekuasaan" merupakan dua sisi mata uang di mana satu sama lain saling menunjang dan saling melengkapi, karena di dalam kenyataannya hukum tidak dapat ditegakkan tanpa adanya kekuasaan. Sebaliknya kekuasaan yang mengabaikan atau diselenggarakan tanpa hukum, akan melahirkan suatu kekuasaan yang totaliter, otokratis dan anarkhis. Oleh karena itu kedua unsur tersebut yakni kekuasaan dan hukum masing-masing harus berjalan secara proporsional dalam mewujudkan Negara Indonesia yang berdasarkan hukum. Namun demikian ternyata di dalam perumusan pasal-pasal UUD 1945 ide dasar untuk terselenggaranya negara Indonesia yang berdasarkan hukum itu tidak dielaborasi dengan memasukkan bab dan pasal tentang bentuk, serta bagaimana negara hukum (*rechtsstaat*) itu diwujudkan. Lembaga, atau institusi-institusi apa saja yang diperlukan untuk mendukung dan menegakan ide negara hukum tersebut.¹⁷

Berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2021 ditegaskan bahwa: “Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”. Ketentuan ini menunjukkan bahwa kedudukan Jaksa Agung dalam konstelasi ketatanegaraan di Indonesia merupakan bagian dari eksekutif. Kedudukan seperti itu cenderung tidak akan memiliki independensi dalam menjalankan tugas dan fungsinya, karena Jaksa

¹⁷Antonius, hlm. 25.

Agung dan institusinya berada di bawah kontrol kekuasaan eksekutif Jaksa Agung dapat dengan mudah diganti oleh Presiden karena pertimbangan politis atau karena kepentingan pribadi dan kelompok, apabila tindakan Jaksa Agung atau Kejaksaan dalam melakukan penuntutan terhadap suatu perkara pidana bertentangan dengan kepentingan Presiden. Dengan demikian ketentuan Pasal 19 Ayat (2) ini memberi peluang kepada Presiden untuk mencampuri kewenangan Jaksa Agung dalam melakukan penuntutan terhadap perkara pidana. Contoh konkrit dari adanya ambivalensi antara kedudukan kelembagaan dengan tugas pokok dan fungsi Kejaksaan adalah dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Pemberhentian Penuntutan (SKPP) terhadap kasus "Bibit dan Candra" (dua orang pimpinan KPK) yang cukup menyita perhatian publik, dengan sangkaan melakukan pemerasan terhadap Anggoro Widjoyo. Terhadap kasus tersebut Presiden SBY setelah menerima rekomendasi dari "Tim Delapan" sebagai tim independen yang ditugaskan untuk mencari fakta sehubungan dengan kasus tersebut, mengisyaratkan agar proses hukum terhadap kasus tersebut dihentikan. Padahal terhadap perkara tersebut Kejaksaan telah mengeluarkan P.21 yaitu berkas perkara dinyatakan lengkap. Selain itu Jaksa Agung di hadapan Komisi III DPR telah menyatakan bahwa perkara tersebut memiliki bukti kuat untuk dilimpahkan kepengadilan. Keadaan seperti ini tidak akan terjadi jika secara kelembagaan Kejaksaan dan Jaksa Agung memiliki kedudukan kuat dalam sistem ketatanegaraan RI.¹⁸

Berdasarkan sumber-sumber yang diperoleh berkaitan dengan penelitian ini dapat dikatakan, jika Jaksa Agung diposisikan sebagai anggota kabinet ataupun

¹⁸Antonius, hlm. 27-28.

pejabat setingkat menteri akan mempengaruhi independensi lembaga Kejaksaan. Maka seharusnya kejaksaan harus keluar dari kedudukannya sebagai lembaga eksekutif. Untuk undang-undang mengenai Kejaksaan yang menempatkan Kejaksaan sebagai alat pemerintah harus diganti dengan undang-undang baru. Kejaksaan harus menjadi bagian kekuasaan kehakiman seperti Mahkamah Agung. Supaya independen dan tidak dicampuri lagi oleh kekuasaan eksekutif. Untuk undang-undang pengangkatan seorang Jaksa Agung pun harus dirubah agar melibatkan DPR dalam pengangkatan seorang Jaksa Agung bersama dengan Presiden agar terciptnya *check and balances* antara legislatif dan eksekutif dalam lembaga kejaksaan. Jiuka di kaitkan dalam politik hukum maka Satjipto Rahardjo dalam buku Ilmu Hukum mendefinisikan politik hukum adalah aktivitas untuk memilih tujuan sosial tertentu. Politik adalah bidang yang berhubungan dengan tujuan masyarakat. Sedangkan hukum berhadapan dengan keharusan untuk menentukan pilihan tentang tujuan atau cara-cara yang akan dipakai untuk mencapai tujuan masyarakat tersebut.¹⁹ sejalan dengan salah satu komponen *good governance* menurut *Organization for the Economic Cooperation and Development (ocde)* yaitu: *human right observance and democracy* (pengamatan ham dan demokrasi), jika dikaitkan dengan pengangkatan Jaksa Agung maka keterlibatan DPR untuk menjalankan *fit and proper test* dalam pengangkatan Jaksa Agung bersama dengan Presiden untuk mewujudkan *check and balances* di lembaga Kejaksaan.

¹⁹Hukum Online <https://www.hukumonline.com/klinik/a/mengenal-politik-hukum-di-indonesia-dan-contohnya-lt62dfa4ffde6ea/> (27 Juli 2023)

