

Penguatan Rekomendasi Komisi Kejaksaan dalam Pengawasan Pelanggaran Etik Jaksa

Sultan Fadillah Effendi¹

¹*Fakultas Hukum Universitas Riau. Email: sultanfadillah49@gmail.com*

Abstract

The government then established an institution, Komisi Kejaksaan, which was tasked with overseeing the performance of the prosecutors. Unfortunately, the recommendations produced by the Komisi Kejaksaan do not have a binding nature resulting in the lack of effectiveness of such recommendations. Through normative juridical methods, this paper aims to see how effective the recommendation of the Komisi Kejaksaan in terms of law enforcement against prosecutors or prosecutors who commit ethical violations as well as the strengthening strategies that must be carried out against the Komisi Kejaksaan in order to improve the quality of law enforcement in Indonesia. From the results of this study it is concluded that there needs to be a strengthening of the Komisi Kejaksaan by strengthening its legal basis into law as well as strengthening the recommendation of the prosecutor's commission to have a binding nature and have administrative sanctions if not implemented.

Keywords: *Komisi Kejaksaan; Prosecutor's Ethics; Recommendation.*

Abstrak

Maraknya kasus pelanggaran etik yang dilakukan oleh jaksa menimbulkan kekhawatiran di masyarakat. Pemerintah kemudian membentuk sebuah lembaga yakni Komisi Kejaksaan yang bertugas mengawasi kinerja para pegawai kejaksaan tersebut. Sayangnya, rekomendasi yang dihasilkan oleh komisi kejaksaan tidak mempunyai sifat mengikat yang mengakibatkan kurangnya efektivitas dari rekomendasi tersebut. Dengan menggunakan metode yuridis normatif, tulisan ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas rekomendasi komisi kejaksaan dalam hal penegakan hukum terhadap jaksa atau pegawai kejaksaan yang melakukan pelanggaran etik serta strategi penguatan yang harus dilakukan terhadap komisi kejaksaan dalam rangka meningkatkan kualitas penegakan hukum di Indonesia. Dari hasil penelitian ini disimpulkan bahwa perlu adanya penguatan terhadap Komisi Kejaksaan dengan memperkuat dasar hukumnya ke dalam undang-undang serta penguatan rekomendasi Komisi Kejaksaan agar mempunyai sifat yang mengikat dan memiliki sanksi administratif apabila tidak dilaksanakan.

Kata Kunci: *Komisi Kejaksaan; Kode Etik; Rekomendasi.*

1. Pendahuluan

Penegakan hukum adalah sebuah bagian penting yang ada di sistem hukum negara Indonesia. Pelopor penegakan hukum yang mempunyai peranan penting dan ingin mewujudkan tujuan hukum (keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum) dalam dunia hukum adalah aparat penegak hukum.¹ Salah satu penegak hukum tersebut adalah Jaksa yang berada di dalam lembaga Kejaksaan yang mempunyai tugas pokok, fungsi dan wewenang di bidang yudikatif. Kejaksaan mempunyai kedudukan selaku badan atau lembaga yang berfungsi untuk menegakkan hukum di Indonesia dengan

¹ Jayadi, A. (2015). *Memahami Tujuan Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Genta Press. hlm. 2.

kewenangan di bidang penuntutan. Di dalam lembaga kejaksaan tersebut terdapat jaksa, yang berwenang menjalankan fungsi kejaksaan di bidang penuntutan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, Jaksa merupakan pejabat fungsional yang memiliki hak untuk berperan selaku penuntut umum dan pelaksana vonis putusan hakim yang sudah inkrah. Tugas lainnya yang dimiliki oleh jaksa yakni sebagai entitas yang mengawasi implementasi putusan pidana seperti pidana bersyarat, pidana pengawasan dan keputusan lepas bersyarat, serta melakukan penyidikan terhadap kejahatan-kejahatan khusus. Kewajiban lainnya yang harus dilaksanakan jaksa yakni melakukan pemeriksaan tambahan terhadap berkas perkara yang akan dilimpahkan ke pengadilan.²

Komisi Kejaksaan sebagai lembaga penunjang negara dibentuk untuk melakukan menilai, mengawasi serta memantau pelaksanaan tugas dari Jaksa tersebut. Komisi Kejaksaan adalah komisi yang dibentuk oleh Presiden dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan serta kapabilitas dari Jaksa dan pegawai Kejaksaan.³

Dasar hukum pembentukan Komisi Kejaksaan bermula dari Pasal 38 UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang berbunyi “Untuk meningkatkan kualitas kinerja kejaksaan, Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden”. Dasar hukum mengenai pembentukan komisi kejaksaan selanjutnya terdapat dalam Peraturan Presiden (Perpres) No.18 Tahun 2005 jo Perpres No. 8 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan.

Melalui proses pengawasan yang dilakukan Komjak tersebut, Komjak menindaklanjuti dengan mengeluarkan sebuah rekomendasi yang diperuntukkan bagi Jaksa Agung, yang kemudian dapat menindaklanjuti rekomendasi yang telah diberikan dengan melimpahkannya kepada Jaksa Agung Muda Pengawasan selaku pengawas internal di Kejaksaan. Sayangnya, rekomendasi yang dikeluarkan oleh Komisi Kejaksaan ini tidak mempunyai sifat yang mengikat dan tidak ada kewajiban bagi kejaksaan untuk melaksanakan rekomendasi tersebut.⁴ Contohnya dapat dilihat pada kasus Jaksa Pinangki dan Jaksa Sudung Situmorang.

Dalam kedua kasus tersebut, pihak Kejaksaan tidak melaksanakan rekomendasi yang telah diberikan oleh Komisi Kejaksaan. Hal ini dikarenakan rekomendasi yang diberikan oleh Komjak ini tidak memiliki ketentuan khusus terkait sanksi apabila rekomendasi tidak dilaksanakan, yang membuat Kejaksaan dapat bertimbang sewenang-wenang dan tidak mengikuti atau melaksanakan rekomendasi tersebut.

² Pasal 30 UU No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

³ Pasal 38 UU No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

⁴ Syafiq, M & Ihsan Muhajir. (2019). Model Pengawasan Yang Efektif Terhadap Kinerja Kejaksaan Dalam Proses Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia. *Jurnal Spektrum Hukum*. [2]. hlm. 21.

Selain itu, wewenang Komisi Kejaksaan untuk memeriksa jaksa atau pegawai Kejaksaan yang melakukan pelanggaran etik juga membutuhkan kerjasama dari pihak Kejaksaan, dikarenakan sebelum pemeriksaan tersebut dilakukan maka Komisi Kejaksaan harus meminta izin kepada Jaksa Agung. Dalam contoh kasus seperti kasus Jaksa Pinangki, pihak Kejaksaan menolak untuk memberikan izin tersebut, dan Komjak tidak dapat melakukan tindakan apapun karena keterbatasan wewenangnya yang diperoleh dari Perpres No. 8 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan.

Dengan berlandaskan pada latar belakang tersebut, maka rumusan masalah yang digunakan dalam penelitian ini yakni: *pertama*, bagaimana implementasi rekomendasi komisi kejaksaan dalam hal pengawasan etik jaksa? *Kedua*, bagaimana penguatan yang harus dilakukan terhadap komisi kejaksaan dalam rangka perbaikan kapasitas institusi penegak hukum di Indonesia?

2. Analisis

2.1 Implementasi Rekomendasi Komisi Kejaksaan dalam Pengawasan Etik Jaksa

Kehadiran lembaga atau badan-badan tambahan (*State Auxiliary Agency*) merupakan sebuah hal yang memiliki urgensi tersendiri di Indonesia. *State Auxiliary Agency* merupakan organ negara yang bersifat independen dan tidak berada dalam kekuasaan manapun, baik itu eksekutif, legislatif ataupun yudikatif, namun mempunyai kombinasi antara ketiga kekuasaan tersebut dalam proses kerjanya.⁵

Komisi Kejaksaan pada dasarnya merupakan lembaga negara yang hadir dari aspirasi masyarakat, yang menginginkan adanya pengawasan terhadap tingkah laku Jaksa, dan seharusnya bersifat independen selayaknya *State Auxilliary Agency*. Eksistensi Komisi Kejaksaan dapat dianalisis dengan menggunakan konsep berpikir John Alder. John Alder menggolongkan jenis badan atau komisi negara ini kepada dua bagian, yakni *regulatory*, yang berperan menciptakan regulasi serta melaksanakan kontrol dalam konteks hubungan privat, dan *advisory*, yang berperan memberi saran atau kritikan yang membangun kepada negara.⁶ Komjak masuk sebagai sebuah badan yang bersifat *advisory*, yang mana tugasnya adalah memberikan masukan kepada lembaga yang diawasinya, yakni Kejaksaan.

Komisi Kejaksaan merupakan sebuah lembaga penunjang negara yang dibentuk dengan didasarkan pada tujuan untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. Berdasarkan Perpres No. 8 Tahun 2011, pada Pasal 2 Ayat (1) menyatakan bahwa Komisi Kejaksaan adalah sebuah lembaga non-struktural yang mempunyai karakteristik mandiri dalam menjalankan kewajiban dan tugasnya. Meskipun mulanya Komisi Kejaksaan terbentuk dikarenakan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kinerja Kejaksaan yang dinilai butuh pengawasan oleh lembaga yang sifatnya independen, tugas Komjak bukan

⁵ Setiawan, A. (2015). *Pengantar State Auxiliary Agency*. Malang :UB Press. hlm. 13

⁶ Asshiddiqie, J. (2006) *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Setjend MK. hlm. 10-20.



sekedar mengawasi tindakan/perilaku Jaksa atau pegawai Kejaksaan. Tugas atau tanggung jawab Komisi Kejaksaan berdasarkan Pasal 3 Perpres No. 8 tahun 2011 yakni:

1. Mengawasi, memantau serta menilai performa jaksa serta aparatur di dalam Kejaksaan ketika menjalankan tanggung jawabnya;
2. Mengawasi, menilai serta memantau sifat dan tingkah laku dari Jaksa ataupun pegawai Kejaksaan, baik ketika berdinam maupun tidak;
3. Memantau serta menilai keadaan lembaga, fasilitas dan sumber daya manusia atau pekerja di Kejaksaan;
4. Memberi saran kepada Jaksa Agung setelah adanya output dari pemantauan, pengawasan dan penilaian sesuai yang disebutkan pada huruf a, huruf b dan huruf c untuk ditindaklanjuti.

Komjak berkewajiban untuk menilai, mengontrol dan mengawasi performa Jaksa. Jaksa sendiri pada hakikatnya dibagi menjadi 2 (dua), yakni jaksa fungsional dan jaksa struktural. Jaksa fungsional mempunyai tugas untuk menuntut dan menjalankan putusan persidangan. Sedangkan jaksa struktural berkaitan dengan posisi jaksa dalam struktur organisasi kejaksaan yang tidak menjalankan tugas fungsional.⁷ Sejalan dengan tugas yang dimilikinya, Komjak mempunyai kewenangan yang disebutkan secara eksplisit pada Pasal 4 Perpres No 8 Tahun 2011, yang pada intinya adalah sebagai berikut:

1. Menerima laporan masyarakat mengenai tingkah laku Jaksa serta aparatur Kejaksaan ketika melaksanakan kewajibannya;
2. Menanyakan kepada badan, lembaga pemerintah maupun masyarakat terkait keterangan tentang performa dan kondisi di Kejaksaan dengan dasar dugaan bahwa adanya pelanggaran yang terjadi terkait tingkah laku dari Kejaksaan ataupun Jaksa;
3. Memberitahukan serta menanyakan keterangan dari Jaksa maupun aparatur Kejaksaan berkaitan tentang tingkah laku serta sangkaan terhadap tindakan yang melanggar aturan kedinasan dari Kejaksaan;
4. Memohon uraian terhadap lembaga di area Kejaksaan dalam kaitannya dengan keadaan lembaga, personalia, fasilitas serta prasarana;
5. Menerima kritikan serta anjuran warga Mengenai organisasi, kelengkapan sarana dan sumber energi manusia di area Kejaksaan;
6. Membuat laporan, anjuran, maupun anjuran yang berkaitan dengan perbaikan dan penyempurnaan organisasi serta kondisi dalam lingkup Kejaksaan, maupun penilaian terhadap kinerja dan perilaku Jaksa serta pegawai Kejaksaan kepada Jaksa Agung dan Presiden.

⁷ Togar. (2016). *Perbedaan Jabatan Fungsional dan Jabatan Struktural Jaksa*. Diakses di <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt55b9dfb838eff/perbedaan-jabatan-fungsional-dan-jabatan-struktural-jaksa/>. diunduh pada 8 November 2020.





Berdasarkan kewajiban serta wewenangnya tersebut, Komisi Kejaksaan dapat mengeluarkan rekomendasi agar kemudian dikirimkan kepada pengawas internal Kejaksaan untuk ditindaklanjuti. Apabila telah terjadi pelanggaran etik oleh Jaksa maupun fungsionaris Kejaksaan, maka Komjak mempunyai kompetensi untuk memberikan rekomendasi serta memanggil dan meminta keterangan Jaksa atau pegawai Kejaksaan terkait.

Di tahun 2019, terdapat 1044 laporan yang diajukan masyarakat mengenai kinerja Jaksa dan Komisi Kejaksaan telah mengirimkan 550 rekomendasi kepada kejaksaan.⁸ Data tersebut menunjukkan tren yang meningkat dibandingkan tahun sebelumnya. Jika dilihat dari materi laporan pengaduan, laporan yang paling banyak diterima oleh Komisi Kejaksaan yakni mengenai kinerja dari jaksa, seperti diduga tidak profesional, keliru ketika mengeksekusi putusan inkrah pengadilan dan lain-lain. Laporan tersebut menunjukkan bahwa Jaksa maupun pegawai Kejaksaan seringkali melakukan pelanggaran terhadap kode etik mereka sendiri, dan hal tersebut hakikatnya kontraproduktif dengan keberadaan Jaksa sebagai salah satu unsur yang berfungsi untuk menegakkan hukum.

Tabel 1. Laporan Tahunan 2019 Komisi Kejaksaan

NO	MATERI LAPORAN PENGADUAN	KATEGORI	JML
1.	Diprediksi tidak/ lamban / galat mengeksekusi Putusan pengadilan yang sudah inkrah (P-48)	K I N E R J A	46
2.	Dianggap tidak bersikap selayaknya.		

⁸ Laporan Tahunan 2019 Komisi Kejaksaan.



		K I N E R J A	
	a. Cenderung membela Tersangka		13
	b. Bertentangan dengan prosedur yang seharusnya digunakan dalam menentukan kerugian negara/ tidak cermat ketika menjalankan penyelidikan atau penyidikan tindak pidana korupsi		28
	c. Tidak profesional ketika menjalankan prapenuntutan / P-18,P-19 (antara lain berbentuk memberi petunjuk yang diluar seharusnya atau tidak sesuai, memalsukan atau mengubah file perkara, dll)		36
	d. Penindakan perkara yang memakan waktu lama dan seakan-akan ditunda		37
	e. Kurang teliti ketika menyusun surat dakwaan, menantu dan membuat turunan surat dakwaan		11
	f. Barang bukti yang harusnya dikembalikan dengan adanya putusan pengadilan tetapi tidak dikembalikan		17
	g. Tidak menindaklanjuti laporan potensi adanya tipikor		24
	h. Dengan sepengetahuan atau tanpa sepengetahuannya tidak mendatangkan saksi		10
	i. Tuntutan tunda lebih dari 1 (satu) kali / Tuntutan ringan (berhubungan dengan ketidakcakapan membuat surat tuntutan)		25
	j. Tidak cermat (tidak cukup alat bukti) ketika menerima dan menganggap bahwa berkas perkara lengkap (P-21)	K I N E R J A	11
	k. Tidak sesuai prosedur saat proses penahanan (tidak menahan tersangka)	K I N E R J A	13
	l. Melanggar prosedur ketika melaksanakan usaha hukum.	K I N E R J A	11
3.	Diperkirakan KKN bersama-sama aparat hukum lainnya (Pengacara, Panitera, Hakim)	K I N E R J A	20
4.	Diperkirakan mengupayakan secara paksa Perdata menjadi Pidana	K I N E R J A	15
5.	Diperkirakan melakukan tindakan yang bersifat diskriminatif ketika menangani kasus	K I N E R J A	41
6.	Diperkirakan memaksa / memeras / menerima pemberian	P E R I L A K U	28
7.	Tidak adanya sikap disiplin saat bekerja	P E R I L A K U	0
8.	Menjadi pelaku kejahatan kesusilaan atau perselingkuhan	P E R I L A K U	4
9.	Diperkirakan terdakwa atau terlapor ditekan atau didiskriminasi	P E R I L A K U	17



10.	Dan lain-lain (seperti atensi, sosialisasi tipikor, dll)		159
	TOTAL		562

Sumber: Laporan Tahunan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2019

Contoh pelanggaran kode etik dapat dilihat dalam kasus jamuan makan siang terkait kasus penghapusan *red notice* Djoko Tjandra antara Irjen (Pol) Napoleon Bonaparte dan Brigjen (Pol) Prasetijo Utomo yang diduga kuat merupakan pelaku dalam kasus tersebut bersama Kepala dari lembaga penegak hukum, Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan, yakni Anang Supriatna. Hakikatnya, tidak ada masalah dengan memberikan jamuan makan siang, namun hal ini menjadi janggal dan tidak etis ketika yang melakukannya adalah seorang Kepala Kejaksaan.⁹

Masih dalam rangkaian peristiwa yang sama, telah terjadi dugaan kasus pelanggaran etik sekaligus tindak pidana yang dilakukan oleh Kepala Sub-Bagian Pemantauan dan Evaluasi II pada Biro Perencanaan Jaksa Agung Muda Pembinaan, yakni Pinangki. Jaksa Pinangki diperkirakan berkaitan atau berperan di kasus tersebut dan berfungsi menolong tersangka Djoko Tjandra meloloskan diri dari jeratan hukum dengan cara meminta Mahkamah Agung mengeluarkan fatwa supaya eksekusi Djoko Tjandra dibatalkan.¹⁰ Komisi Kejaksaan untuk perkara tersebut mengirimkan rekomendasi kepada kejaksaan agar kasus Jaksa Pinangki dilimpahkan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) serta memohon izin dari Jaksa Agung agar dapat menjalankan pemeriksaan kepada Jaksa Pinangki. Namun, rekomendasi tersebut tidak diindahkan oleh Kejaksaan, sebagaimana sikap Kejaksaan yang tidak memberikan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Jaksa Pinangki serta cenderung menganggap Komisi Kejaksaan menghambat jalannya pemeriksaan. Komisi Kejaksaan kemudian memutuskan memberikan rekomendasi kepada Presiden terkait kasus tersebut, karena khawatir Kejaksaan terkesan melindungi Jaksa Pinangki.¹¹

Kasus lainnya yang menunjukkan lemahnya pengawasan Komisi Kejaksaan terhadap Jaksa yang melakukan pelanggaran etik adalah kasus yang dilakukan oleh Sudung Situmorang sebagai Kepala Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta (Kejati DKI) dan Asisten Pidana Khusus Kejati DKI Tomo Sitepu. Jaksa Sudung Situmorang dan Tomo Sitepu diduga menerima suap BUMN PT Brantas Abipraya (BA). Dalam kasus ini, Komisi Kejaksaan mengirimkan rekomendasi kepada Kejaksaan untuk menarik kedua oknum tersebut dari Kejati DKI untuk memudahkan pengungkapan perkara. Rekomendasi tersebut

⁹ Devina Halim, "Polemik Makan Siang untuk 2 Jenderal Polisi Tersangka Kasus Red Notice Djoko Tjandra di Kejaro Jaksel", <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/20/07521311/polemik-makan-siang-untuk-2-jenderal-polisi-tersangka-kasus-red-notice-djoko?page=all>, (Diakses pada 9 November 2020, Pukul 19.41).

¹⁰ Taher, A P.(2020). *Mengurut Lagi Kasus Jaksa Pinangki Sebelum Sidang Perdana, Hari Ini*. Diakses di <https://tirto.id/mengurut-lagi-kasus-jaksa-pinangki-sebelum-sidang-perdana-hari-ini-f4Z3>. diunduh pada 9 November 2020.

¹¹ Fatwa, A M.(2020). *Komjak Diminta Tak Ganggu Penanganan Perkara Pinangki*". Diakses di <https://www.validnews.id/Komjak-Diminta-Tak-Ganggu-Penanganan-Perkara-Pinangki-LDr>. Dunduh pada 9 November 2020.





tidak dilaksanakan oleh Jaksa Agung Muhammad Prasetyo, yang beranggapan bahwa pemeriksaan sudah cukup dilakukan oleh pihak kejaksaan dan tidak ada ditemukannya pelanggaran etik.¹²

Dari contoh kasus ini, dapat dilihat sejauh mana efektivitas dari rekomendasi Komisi Kejaksaan tersebut. Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Komisi Kejaksaan tidak mempunyai kekuatan mengikat ataupun sanksi administratif yang bisa memberikan tekanan atau paksaan bagi Kejaksaan untuk melaksanakan rekomendasi tersebut. Harusnya, rekomendasi tersebut mempunyai daya paksa atau minimal ada unsur-unsur yang mendorong pihak penerima rekomendasi untuk melaksanakan isi dari rekomendasi tersebut. Ketentuan mengenai rekomendasi Komisi Kejaksaan dapat dilihat dalam Pasal 7 Perpres No. 18 Tahun 2011, yang berbunyi sebagai berikut:¹³

- (1) *“Hasil Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pasal 5 disampaikan dalam bentuk rekomendasi kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti.”*
- (2) *“Dalam hal rekomendasi sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) tidak ditindaklanjuti atau pelaksanaannya tidak sesuai dengan rekomendasi, komisi kejaksaan melaporkannya kepada Presiden.”*

Pasal tersebut menunjukkan bahwa mekanisme yang dapat ditempuh apabila rekomendasi dari Komjak tidak dilaksanakan adalah dengan melaporkannya kepada Presiden. Hal ini tentunya membutuhkan proses yang panjang dan memakan waktu yang lama, serta tidak ada penjelasan lebih lanjut apakah dengan pelaporan tersebut kemudian rekomendasi Komjak menjadi bersifat wajib untuk dilaksanakan oleh Kejaksaan atau tidak, sehingga tujuan dari pelaporan itu sendiri tidak sama sekali berdampak terhadap kekuatan rekomendasi tersebut.

Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Komisi Kejaksaan ini berbeda dengan output ataupun rekomendasi Ombudsman ketika melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, padahal, keduanya merupakan lembaga yang secara filosofis mempunyai fungsi yang sama, yakni melakukan pengawasan dan penilaian terhadap objeknya masing-masing. Selain itu, kemiripan lainnya ada pada kedudukan keduanya yang merupakan *State Auxilliary Agencies*, memiliki fungsi pengawasan dan berhak mengeluarkan rekomendasi. Dalam hal rekomendasi atau outputnya, rekomendasi Ombudsman mempunyai kekuatan yang mengikat dan harus dipatuhi oleh para pejabat terkait, sebagaimana yang dinyatakan oleh Pasal 38 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU Ombudsman RI), yakni ketika terlapor dan atasannya tidak menjalankan rekomendasi dari Ombudsman atau hanya mengeksekusi sebagian dari rekomendasi tanpa alasan yang jelas, Ombudsman dapat mengambil tindakan dengan mempublikasikan atasan terlapor yang tidak menjalankan dan mengeksekusi rekomendasi tersebut.

¹² Khadafi, M. (2016). *Komjak Dorong KPK Bongkar Suap Jaksa*. Diakses di <https://kabar24.bisnis.com/read/20160808/16/573172/komjak-dorong-kpk-bongkar-suap-jaksa>. Diunduh pada 27 Januari 2021.

¹³ Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan.





Hal tersebut diperkuat oleh penjelasan UU Ombudsman RI yang berbunyi sebagai berikut:¹⁴

“Untuk menegakkan Undang-Undang ini diatur mengenai pemberian sanksi administratif dan pidana. Sanksi administratif diberlakukan bagi Terlapor dan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman, sedangkan sanksi pidana diberlakukan bagi setiap orang yang menghalangi Ombudsman melakukan pemeriksaan”

Dengan merujuk pada ketentuan Pasal 38 dan penjelasan regulasi tentang Ombudsman RI di atas dapat dilakukan komparasi antara kedua lembaga tersebut. Rekomendasi Komjak seakan-akan hanya sebuah rekomendasi yang ditujukan pada Jaksa Agung dan Presiden yang sifatnya tidak mengikat, bahkan dalam tingkatan tertentu rekomendasi ini terlihat seperti *amicus curiae* yang diberikan oleh masyarakat kepada pengadilan. Harusnya, rekomendasi Komjak mempunyai kekuatan mengikat yang sama dengan rekomendasi Ombudsman, bahkan seharusnya lebih baik, karena objek yang diawasinya adalah Jaksa yang merupakan salah satu unsur penegak hukum, sehingga ada tanggung jawab lebih untuk memastikan Jaksa bekerja sesuai dengan koridor dan tidak melakukan pelanggaran etik.

2.2 Penguatan Komis Kejaksaan dalam Rangka Perbaikan Kapasitas Institusi Penegak Hukum di Indonesia

Bagian ini merumuskan beberapa usulan sehubungan dengan upaya menguatkan Komisi Kejaksaan dalam rangka memperbaiki kapasitas institusi penegak hukum di Indonesia. Ada 3 (tiga) usulan yang penulis ajukan dalam penelitian ini, antara lain sebagai berikut:

2.2.1 Perubahan Dasar Hukum Komisi Kejaksaan dari Perpres ke Undang-Undang

Permasalahan paling mendasar dari lemahnya rekomendasi Komisi Kejaksaan disebabkan dasar hukum pembentukannya. Komjak dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres). Hal ini didasarkan dari pendelegasian oleh Pasal 38 UU No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan yang menyatakan bahwa dengan hak prerogatif presiden, ia dapat membentuk suatu badan atau lembaga dengan struktur dan hak-haknya ditentukan oleh Presiden dengan tujuan meningkatkan kualitas performa Kejaksaan.

Mengubah dasar hukum Komjak ke dalam konstelasi peraturan perundang-undangan yang lebih *legitimate* akan menegakkan supremasi hukum lembaga tersebut, karena dasar hukumnya saat ini yang hanya diatur dalam Perpres yang notabene adalah keputusan presiden sendiri tidak sesuai dengan prinsip *State Auxilliary Agency*. Keputusan Presiden yang sifatnya ditentukan sendiri oleh presiden dalam hal ini tidak sesuai dengan prinsip lembaga independen negara, karena hubungan presiden dengan *State Auxilliary*

¹⁴ *Ibid.*



Agency seperti Komisi Kejaksaan harusnya koordinatif (independen), bukan sub-ordinatif (dependen) seperti yang diatur oleh Perpres No. 8 Tahun 2011.¹⁵

Perpres pada dasarnya merupakan *implied power* (kekuasaan yang tersirat dalam konstitusi) yang dimiliki Presiden.¹⁶ Pengaturan Komisi Kejaksaan dalam Peraturan Presiden sebenarnya sudah cukup baik, karena UU No. 12 Tahun 2011 memberikan izin untuk mendelegasikan ketentuan UU ke peraturan yang lebih rendah. Namun jika dilihat urgensi dan kompleksitas permasalahan yang ditanganinya, yakni mengawasi kinerja dari seorang penegak hukum dan memastikan bahwa individu tersebut tidak melakukan pelanggaran, maka untuk mendapatkan legitimasi hukum yang lebih baik dibutuhkan pengaturan Komisi Kejaksaan yang diatur dengan sebuah Undang-undang. Hal ini bertujuan agar kelangsungan dan eksistensi dari Komjak dapat bertahan serta bisa lebih kontributif dalam melaksanakan tugasnya.

Menurut Jimly Ashidiqie, Peraturan Presiden harus dibatasi dan dikeluarkan hanya dengan maksud untuk mengatur hal-hal yang sifatnya hanya teknis administrasi pemerintahan dan hanya dibuat untuk tujuan internal pelaksanaan ketentuan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah.¹⁷ Dasar hukum Komisi Kejaksaan saat ini belum mencakup keseluruhan aspek personalia, fungsional maupun institusional sebagaimana mestinya. Selain itu, materi muatan Perpres sifatnya terbatas dan tidak mempunyai cakupan seluas Undang-undang, sehingga akan sulit untuk mengubah dan memperbaiki kedudukan dari Komjak tanpa meningkatkan kualitas dasar hukumnya terlebih dahulu.

Pengaturan Komisi Kejaksaan hanya sebatas Peraturan Presiden ini akan berimplikasi terhadap ketiadaan ketertiban hukum yang mengatur lembaga tersebut. A. Hamid S. Attamimi mendefinisikan tertib hukum (*rechtsordnung*) layaknya sebuah satu bagian hukum, berdiri sendiri dan berperan terhadap penentuan seluruh pembentukan hukum dalam integrasi tertib hukum tersebut.¹⁸ Definisi tersebut menjadi urgensi tersendiri kala memastikan terdapat ataupun tidak terdapatnya kesatuan yuridis dalam suatu tertib hukum.¹⁹

¹⁵ Nurtjahjo, H. (2005). Lembaga, Badan dan Komisi Negara Independen (State Auxilliary Agencies) Di Indonesia : Tinjauan Hukum Tata Negara. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. 35(3). hlm. 282.

¹⁶ Prasetyaningsih, R. (2017). Menakar Kewenangan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang Dasar 1945, *PADJAJARAN Jurnal Ilmu Hukum*. 4[2]. hlm. 267.

¹⁷ Husen, A. (2019). Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan”, *Lex Scientia Law Review*. 3 (1). hlm. 76.

¹⁸ Soehino. (2011). *Tertib Hukum di Indonesia*”, Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, hlm. iii.

¹⁹ Marilang, (2017). Menimbang Paradigma Keadilan Hukum Progresif. *Jurnal Konstitusi*. 14 (2). hlm. 318.

2.2.2 Reformulasi Perekrutan Anggota Komisi Kejaksaan

Lemahnya rekomendasi Komjak juga berkaitan dengan independensi Komjak itu sendiri. Komisi Kejaksaan seakan-akan bukanlah komisi independen, melainkan hanya komisi biasa. Hal ini tercermin dari ketentuan-ketentuan terkait susunan dan metode pengangkatan serta pemberhentian anggota Komisi Kejaksaan yang menjadi hak Presiden. Padahal, sebagai sebuah lembaga independen, seharusnya pengangkatan ataupun pemberhentian hanya dapat terjadi dengan berlandaskan pada Undang-undang lembaga yang bersangkutan tanpa sangkut paut Presiden.

Ketentuan mengenai komposisi anggota Komisi Kejaksaan saat ini juga tidak merefleksikan kemandirian lembaga tersebut. Pasal 15 ayat (1) Perpres Komisi Kejaksaan menentukan bahwa 3 (tiga) orang anggota Komisi merupakan representasi pemerintah/negara yang ditunjuk oleh Presiden. Pasal 17 Perpres tersebut menambahkan bahwa Presiden yang memilih ketua dan wakil ketua dari Komisi Kejaksaan.

Beberapa perbaikan yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk menguatkan independensi Komisi Kejaksaan melalui mekanisme perekrutan anggotanya antara lain:

1. Anggota Komisi Kejaksaan sepenuhnya berasal dari golongan masyarakat dan sesuai dengan syarat untuk menjadi anggota Komisi Kejaksaan;
2. Pemilihan ketua dan wakil ketua tidak melalui Presiden, tetapi menggunakan mekanisme panitia pemilihan ketua dan wakil ketua komisi;
3. Pemilihan ketua dan wakil ketua Komisi Kejaksaan sepenuhnya diserahkan kepada panitia yang melakukan seleksi pemilihan ketua dan wakil ketua Komisi Kejaksaan.

Dengan mengubah mekanisme perekrutan Komjak tersebut, maka dari aspek Sumber Daya Manusia (SDM) akan didapatkan orang-orang yang kompeten dan mampu menjalankan tugas Komjak dengan baik. Hal ini juga berdampak terhadap kedudukan Komjak yang secara implisit menjadi independen, yang kemudian berdampak terhadap probabilitas untuk memperkuat *output* berupa rekomendasi Komjak menjadi lebih meningkat. Dalam kondisi saat ini, hal tersebut tidak akan dapat dicapai karena kedudukan Komjak yang dibawah lembaga eksekutif dan mekanisme pemilihan ketua dan wakil yang secara penuh dilakukan oleh presiden.

Usulan di atas perlu terlebih dahulu disertai perbaikan dasar hukum Komisi Kejaksaan, yakni dengan menguatkan independensi Komisi Kejaksaan dengan tidak berada di bawah Presiden, serta menghapus kewenangan Presiden untuk dapat memberhentikan sepihak anggota Komisi Kejaksaan, agar tercapai tujuan independensi komisi secara *de facto*.²⁰ Kualitas Komjak harus ditingkatkan hingga sampai pada tahap terpenuhinya unsur-unsur IRAs (*Independent Regulatory Agencies*), yang merupakan pedoman bagi lembaga negara

²⁰ Septiandini, K M. (2016). Ketentuan Tentang Pembatalan Perkawinan Oleh Jaksa Terhadap Hak Waris Anak Dalam Hukum Perkawinan. *Kertha Semaya* . 4 (02). hlm. 6.

independen. Indikator IRAs berdasarkan konklusi Thatcher dari pelaksanaan di berbagai negara dibagi menjadi lima indikator, yakni:²¹

- 1) *Party Politicisation of appointments;*
- 2) *Departures (dismissal and resignation);*
- 3) *The Tenure of IRA Members,*
- 4) *The financial and staffing resources of IRA;*
- 5) *The use of power to overturn the decisions of IRAs by elected politicians.*

2. 2. 3 Penguatan Rekomendasi Komisi Kejaksaan

Agar tindak lanjut dari laporan masyarakat yang berbentuk rekomendasi tersebut dapat berjalan efektif dan dilaksanakan oleh Kejaksaan, maka perlu segera dilakukan perubahan terhadap sifat dari rekomendasi yang dikeluarkan. Penguatan rekomendasi Komisi Kejaksaan dapat merujuk konsep Ombudsman RI, yang rekomendasinya bersifat mengikat dan harus dilaksanakan. UU Ombudsman RI menjelaskan bahwa output Ombudsman RI berupa rekomendasi tersebut harus diikuti oleh terlapor. Apabila entitas yang dilaporkan hanya mengeksekusi setengah dari rekomendasi tersebut tanpa dasar atau alasan logis dan bisa diamini oleh Ombudsman RI, maka akan diberlakukan sanksi administrasi bahkan sanksi pidana.

Hal ini dapat menjadi pedoman bagi Komisi Kejaksaan dalam melakukan penguatan terhadap rekomendasi mereka. Seharusnya, Sanksi administratif juga melekat pada output Komisi Kejaksaan yang berupa rekomendasi tersebut. Apabila pihak Kejaksaan tidak melaksanakan rekomendasi yang telah diberikan oleh Komisi Kejaksaan, Komisi Kejaksaan dapat memberikan sanksi administratif. Sanksi administratif disini berfungsi sebagai peringatan bagi Kejaksaan, bahwasanya rekomendasi yang dikeluarkan Komjak merupakan sebuah hal yang layak dipertimbangkan atau digunakan dalam menangani kasus pelanggaran etik oleh Jaksa, dikaitkan dengan kedudukan Komjak yang hakikatnya adalah pengawas dari kinerja Jaksa itu sendiri.

3. Penutup

Sebagai badan penunjang negara dengan tugas untuk melakukan pengawasan, melakukan pemantauan dan menilai kinerja dari kejaksaan, Komisi Kejaksaan saat ini belum mempunyai kedudukan yang kuat untuk mengimplementasikan wewenang dan melaksanakan kewajibannya tersebut. Komisi Kejaksaan belum mempunyai dasar hukum yang kuat untuk menjalankan tugasnya dan hanya mengacu pada Perpres No. 8 Tahun 2011 yang secara hierarki perundang-undangan tidak terlalu kuat, sehingga ruang lingkup kegiatan dan wewenangnya pun menjadi sangat terbatas. Selain itu, masalah lainnya dari Komjak adalah rekomendasi yang dikeluarkan Komisi Kejaksaan saat ini belum menunjukkan tren positif dan cenderung diabaikan oleh kejaksaan.

²¹ Ramadani, R. (2020). Lembaga Negara Independen di Indonesia dalam Perspektif Independent Regulatory Agencies. *JH IUS Quia Iustum*. 27 (1). hlm. 176.

Dengan menimbang peran Komisi Kejaksaan yang hakikatnya merupakan komisi yang mengawasi kinerja Jaksa, maka perlu dilakukan reformulasi lembaga dan penguatan output yang dikeluarkan oleh Komisi Kejaksaan yakni rekomendasi, dengan menggunakan konsep penambahan sanksi administratif di dalam rekomendasi tersebut yang juga disampaikan secara eksplisit dalam dasar hukum Komjak nantinya.

Saran penulis mengenai upaya yang dapat dilakukan untuk memperkuat kedudukan Komisi Kejaksaan sebagai *Independent State Agencies*, perlu dilakukan dengan beberapa usulan berikut: (1) mengubah dasar hukum Komisi Kejaksaan dari Perpres ke Undang-Undang untuk meningkatkan legitimasi dan agar mempunyai cakupan tugas yang lebih luas; (2) memperbaiki mekanisme perekrutan dan pemilihan ketua Komisi Kejaksaan yang berdampak terhadap output yang dikeluarkannya; serta (3) memperkuat rekomendasi Komisi Kejaksaan dengan menambahkan sanksi administratif, sehingga menjadi sebuah keharusan bagi Jaksa untuk mempertimbangkan dan/atau menjalankan rekomendasi tersebut ketika menangani kasus pelanggaran etik Jaksa.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Asshiddiqie, J.(2016). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Setjend MK: Jakarta.
- Jayadi, A. (2015). *Memahami Tujuan Penegakan Hukum*. Genta Press: Yogyakarta.
- Setiawan, A dkk.(2015). *Pengantar State Auxiliary Agency*. UB Press: Malang.
- Soehino. (2011). *Tertib Hukum di Indonesia*. BPFE-Yogyakarta: Yogyakarta.

JURNAL

- Husen,A.(2019). Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan. *Lex Scientia Law Review*. 3(1)
- Marilang. (2017). Menimbang Paradigma Keadilan Hukum Progresif. *Jurnal Konstitusi*. 14(2)
- Nurtjahjo, H.(2005) Lembaga, Badan dan Komisi Negara Independen (State Auxilliary Agencies) Di Indonesia : Tinjauan Hukum Tata Negara. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. 35 (3).
- Prasetyaningsih, R.(2017). Menakar Kewenangan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut Undang- Undang Dasar 1945. *PADJAJARAN Jurnal Ilmu Hukum*, 4 (2).
- Ramadani, R.(2020). Lembaga Negara Independen di Indonesia dalam Perspektif Independent Regulatory Agencies. *JH IUS Quia Iustum*. 27(1).
- Septiandini, K M . (2016). Ketentuan Tentang Pembatalan Perkawinan Oleh Jaksa Terhadap Hak Waris Anak Dalam Hukum Perkawinan, *Kertha Semaya*.4(02).



Syafiq, M , Ichsan Muhajir. (2019). Model Pengawasan Yang Efektif Terhadap Kinerja Kejaksaan Dalam Proses Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia. *Jurnal Spektrum Hukum*. 16(2).

WEBSITE

Fatwa, A. M.(2020). *Komjak Diminta Tak Ganggu Penanganan Perkara Pinangki*”. Diakses di <https://www.validnews.id/Komjak-Diminta-Tak-Ganggu-Penanganan-Perkara-Pinangki-LDr>. Diunduh pada 9 November 2020.

Halim, D. (2020). *Polemik Makan Siang untuk 2 Jenderal Polisi Tersangka Kasus Red Notice Djoko Tjandra di Kejari Jaksel*. Diakses di <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/20/07521311/polemik-makan-siang-untuk-2-jenderal-polisi-tersangka-kasus-red-notice-djoko?page=all> diunduh pada 9 November 2020.

Khadafi, M. (2016). *Komjak Dorong KPK Bongkar Suap Jaksa*. Diakses di <https://kabar24.bisnis.com/read/20160808/16/573172/komjak-dorong-kpk-bongkar-suap-jaksa>. Diunduh pada 27 Januari 2021.

Taher, A P.(2020). *Mengurut Lagi Kasus Jaksa Pinangki Sebelum Sidang Perdana, Hari Ini*. Diakses di <https://tirto.id/mengurut-lagi-kasus-jaksa-pinangki-sebelum-sidang-perdana-hari-ini-f4Z3>. diunduh pada 9 November 2020.

Togar. (2016). *Perbedaan Jabatan Fungsional dan Jabatan Struktural Jaksa*. Diakses di <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt55b9dfb838eff/perbedaan-jabatan-fungsional-dan-jabatan-struktural-jaksa/>. diunduh pada 8 November 2020.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4401.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4899.

Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan.

