



UNIVERSITAS
INDONESIA

Veritas, Probitas, Justitia

FAKULTAS

HUKUM



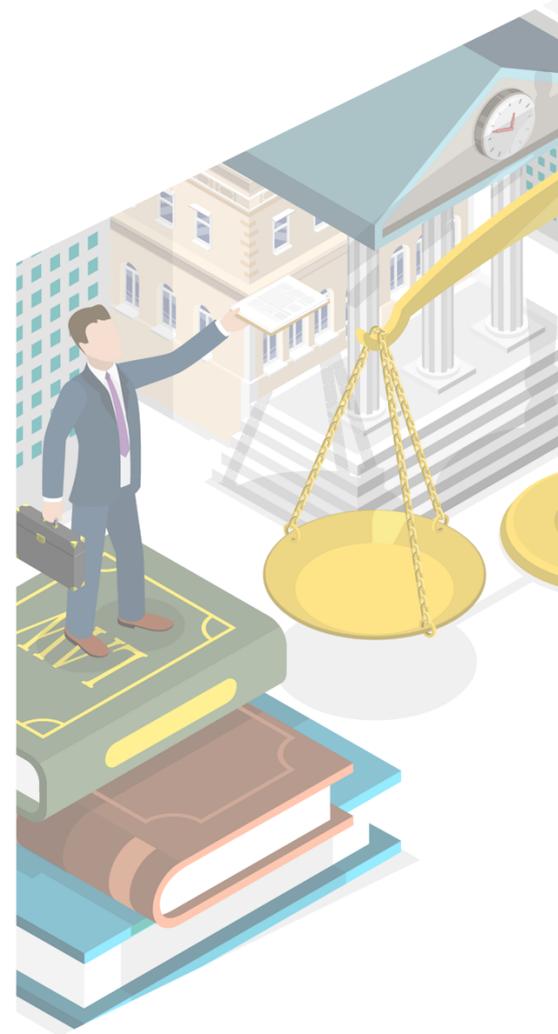
BAPPENAS

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

LAPORAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

TRANSFORMASI
SISTEM
PENUNTUTAN DAN
ADVOCAT
GENERAAL

2024



LAPORAN REKOMENDASI KEBIJAKAN
TRANSFORMASI SISTEM PENUNTUTAN DAN
ADVOCAAT GENERAAL

Tim Kajian

**Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
Fakultas Hukum Universitas Indonesia**

November 2024

Kata Pengantar Tim Penyusun

Setelah seratus tahun pendidikan tinggi hukum berlangsung di Indonesia, hukum di Indonesia masih jauh dari kata ideal, dan membutuhkan upaya-upaya reformasi ini. Lembaga penuntutan, Kejaksaan RI, sebagai lembaga yang genealoginya berasal dari lembaga *Dhayksa* tentunya perlu diperkuat sebagai perwujudan Indonesia Emas 2045 yang menuju masyarakat dengan supremasi hukum.

Laporan kajian ini disusun sebagai bagian dari upaya untuk mengevaluasi dan merekomendasikan langkah-langkah strategis dalam transformasi sistem penuntutan di Indonesia, khususnya dalam memperkuat peran Jaksa Agung sebagai *Advocaat Generaal*. Kajian ini merupakan hasil dedikasi tim penyusun dan para pihak-pihak yang terlibat yang berkomitmen untuk memberikan kontribusi yang signifikan terhadap upaya mewujudkan supremasi hukum dan menuju visi Indonesia Emas 2045.

Laporan ini diawali dengan pendahuluan yang menjelaskan latar belakang, studi literatur, rumusan masalah, kerangka teori dan konseptual, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan yang digunakan. Selanjutnya, pembaca akan diajak untuk memahami kondisi eksisting sistem penuntutan dan peran *Advocaat Generaal* di Indonesia, yang meliputi kelembagaan kejaksaan, tugas dan fungsi, kewenangan, serta sumber daya yang tersedia. Akhir dari laporan ini berisi simpulan dan rekomendasi yang mencakup kerangka pikir, rencana aksi, peta jalan, dan kerangka regulasi sebagai panduan strategis dalam pelaksanaan transformasi yang diusulkan.

Kami berharap laporan ini dapat memberikan wawasan dan arahan yang bermanfaat bagi semua pihak yang terlibat dalam proses transformasi sistem penuntutan di Indonesia. Kajian ini tidaklah sempurna dan final dalam konteks reformasi hukum, tetapi semoga membuka diskursus-diskursus baru dan menyalakan kembali diskusi yang redup tentang transformasi sistem penuntutan dan *advocaat generaal* di Indonesia. Kami mengucapkan terima kasih atas perhatian dan dukungan yang telah diberikan oleh Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional/Bappenas dalam penyusunan laporan ini.

Dr. Parulian P. Aritonang, S.H., LL.M., M.PP., CCMS.
Ketua Tim Penyusun

Daftar Isi

Kata Pengantar Tim Penyusun	ii
BAB 1 PENDAHULUAN.....	5
A. Latar Belakang.....	5
B. Studi Literatur.....	10
C. Rumusan Masalah.....	22
D. Kerangka Teori dan Konseptual	23
E. Metodologi Penelitian.....	30
F. Sistematika Penulisan	31
BAB 2 KONDISI EKSISTING SISTEM PENUNTUTAN DAN <i>ADVOCAAT</i> <i>GENERAAL</i>.....	33
A. Kelembagaan Kejaksaan RI.....	33
B. Tugas dan Fungsi Kejaksaan RI	37
C. Kewenangan Kejaksaan RI.....	39
D. Hubungan Jaksa dan Polisi dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia.....	47
E. Sumber Daya Manusia.....	52
F. Sarana Prasarana	62
BAB 3 URGENSI KEJAKSAAN SEBAGAI PEMIMPIN UTAMA (<i>DOMINUS LITIS</i>) DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA	69
A. Tinjauan Kebijakan Secara Historis Mengenai Pemimpin Utama (<i>Dominus</i> <i>Litis</i>) dalam Penyidikan	69
B. Peran Lembaga Kejaksaan (<i>Prosecution Service</i>) dalam Literatur Global .	73
C. Penuntutan dalam Dokumen Internasional.....	99
D. Tinjauan terhadap Peraturan Perundang-Undangan Terkait.....	110
E. Transformasi Sistem Penuntutan dan <i>Advocaat Generaal</i> Menuju Sistem Peradilan Terpadu.....	116
BAB 4 TANTANGAN YANG AKAN MUNCUL APABILA KEJAKSAAN RI MENJADI PEMIMPIN UTAMA PENYIDIKAN DAN <i>ADVOCAAT</i> <i>GENERAAL</i>	122
A. Tantangan yang Akan Terjadi	122
B. Praktik Baik Kejaksaan RI.....	143
C. Harmonisasi <i>Political Landscape</i> dan Peraturan Perundang-undangan yang Diperlukan	157
BAB 5 SIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	162

A. Kerangka Pikir	163
B. Rencana Aksi	164
C. Peta Jalan	165
D. Kerangka Regulasi.....	165
Daftar Pustaka.....	168

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penegakan hukum merupakan elemen fundamental dari pelaksanaan negara hukum. Untuk itu sistem hukum yang ada dan berlaku perlu mengarah kepada penegakan hukum yang efektif. Penegakan hukum yang efektif dapat didukung dengan sistem penuntutan yang efektif pula. Menurut Asshiddiqie, penegakan hukum dapat dimaknai secara luas dan sempit. Dalam pemaknaan secara sempit, penegakan hukum pada esensinya adalah upaya bagi aparat hukum agar hukum itu terlaksana dan berjalan sebagaimana mestinya.¹ Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020 - 2024, Pemerintah menetapkan prinsip dasar pembangunan nasional yang meliputi “penegakan hukum yang menjamin kesetaraan, keadilan, kepastian hukum, dan asas manfaat pada masyarakat”.² Dengan demikian, pemerintah mengidentifikasi bahwa Indonesia menghadapi sejumlah masalah dalam fokus dan kebijakan pembangunan di tingkat nasional, salah satunya adalah masalah penegakan hukum

Berdasarkan Indeks *Rule of Law* Indonesia diperoleh bahwa indeks tersebut menurun selama lima tahun terakhir (2013 – 2018), yang dapat diartikan bahwa pembangunan hukum Indonesia masih lemah, terutama dalam hal penegakan peraturan, tingkat korupsi yang tinggi, dan sistem peradilan. Salah satu masalah saat ini adalah terdapat terlalu banyak peraturan yang tidak konsisten, tumpang tindih, dan berbagai tafsir yang menyebabkan ketidakpastian hukum. Sistem peradilan pidana, yang biasanya bersifat punitif, tidak memberikan kepastian hukum yang ideal. Bahkan pendekatan punitif menyebabkan lembaga pemasyarakatan terlalu penuh hingga 103 persen.³

Dalam RPJMN 2020-2024 perbaikan sistem hukum pidana direncanakan dilakukan melalui upaya penerapan keadilan restoratif, penguatan sistem dan dukungan berbasis TI, termasuk berbagi data antara aparat penegak hukum. Lebih lanjut, secara

¹ Jimly Asshidiqie, “Penegakan Hukum,” https://spada.uns.ac.id/pluginfile.php/541934/mod_resource/content/1/Penegakan_Hukum.pdf.

² Lampiran Peraturan Presiden No. 18 tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2020-2024 (RPJMN 2020-2024), I.38.

³ RPJMN 2020-2024, VIII.8-

spesifik dalam bidang antikorupsi strategi penegakan hukum dilakukan dengan penguatan pencegahan korupsi, dan optimalisasi pemulihan dan pengelolaan aset hasil tindak pidana korupsi.⁴ Secara umum, Indeks Pembangunan Hukum 2022 mendapatkan skor 0.66 yang menunjukkan pada kategori Baik. Penilaian tersebut merupakan kontribusi dari lima pilar yang menggambarkan Pembangunan Hukum di Indonesia, yakni: Pilar Budaya Hukum, Pilar Materi Hukum, Pilar Kelembagaan Hukum, Pilar Penegakan Hukum, serta Pilar Informasi dan Komunikasi Hukum. Dalam Indeks Pembangunan Hukum, pilar penegakan hukum mendapatkan skor 0.70 atau dalam rentang baik. Akan tetapi, terdapat permasalahan penegakan hukum yang mendapat sorotan untuk perbaikan ke depannya, seperti penyelesaian pelanggaran HAM berat, serta disharmoni penerapan kebijakan keadilan restoratif di antara aparat penegakan hukum.⁵

Sistem penuntutan memainkan peran penting dalam penegakan hukum pidana. Mengingat penuntutan merupakan titik interaksi pelaksana hukum dalam cabang kekuasaan eksekutif dengan pelaksana hukum pada cabang yudisial. Maringka merangkum pendapat para ahli terkait dengan tujuan dari sistem peradilan pidana yakni, peradilan pidana bukanlah semata hanya untuk membuat jelas dugaan perbuatan kejahatan. Sistem peradilan pidana juga harus memastikan upaya penegakkan norma hukum dilakukan dengan memperhatikan hak-hak tersangka dan terdakwa.⁶ Saat ini, paradigma sistem peradilan pidana juga menganut paradigma keadilan restoratif, yang mana penegakan hukum pidana berfokus pada pemulihan kepentingan korban daripada penghukuman. Berdasarkan paradigma keadilan restoratif, penegakan hukum pidana tidak lagi berorientasi kepada penghukuman, tetapi pada pemulihan kepentingan korban.⁷ Dalam pelaksanaan sistem penuntutan melibatkan berbagai aktor dalam proses birokrasi yang terjadi, dimana jaksa memegang peranan sentral. Akan tetapi peran jaksa dalam tatanan lembaga negara tidak dapat dipersempit hanya semata berfungsi untuk melakukan penuntutan. Hakikat jaksa sejatinya memiliki tiga fungsi utama yang merupakan seharusnya menjadi pilar kuat dalam penegakan hukum, yakni sebagai

⁴ Jan S. Maringka, *Reformasi Kejaksaan dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019).

⁵ Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN/Bappenas, *Indeks Pembangunan Hukum di Indonesia Tahun 2022* (Depok: UI Publishing, 2023).

⁶ Maringka, *Reformasi Kejaksaan dalam Sistem Hukum Nasional*, hlm. 9.

⁷ Carrie Menkel-Meadow, "Restorative Justice: What Is It and Does It Work?" *Annual Review of Law and Social Science* 3 (2007), 10.2-3; Gerry Johnstone dan Daniel W. van Ness, *Handbook of Restorative Justice* (Willan, 2011), hlm. 12.

*Advocaat Generaal*⁸; *Solicitor General*⁹; dan *Procureur General*¹⁰.¹¹ Fungsi utama ini sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan menetapkan Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi dan pengacara negara di Indonesia.¹² Jaksa Agung memegang peranan penting sebagai pengacara negara¹³, yang dikuatkan dengan tugas dan fungsi Jaksa Agung diantaranya: i) pemulihan aset¹⁴; ii) intelijen penegakan hukum¹⁵; iii) kesehatan yustisial kejaksaan¹⁶; dan iv) *Endorsement* (dukungan dalam penanganan perkara koneksitas sipil dan militer)¹⁷.

Implementasi ketiga fungsi ini masih belum optimal dalam perkembangannya. Salah satunya adalah kurang efektifnya *advocaat generaal* pada kejaksaan, di mana Jaksa belum sepenuhnya menjalankan perannya dalam memberikan opini hukum kepada Presiden dalam proses pengambilan keputusan Negara. Selain itu, dalam fungsinya sebagai *Procureur generaal*, sering kali terlihat bahwa peran jaksa seakan hanya sebatas memeriksa berkas perkara. Padahal, Jaksa seharusnya bertindak sebagai *dominus litis*, yaitu sebagai pengendali perkara dan memiliki kewenangan untuk mengatur jalannya proses peradilan. Kurangnya pemahaman akan peran ini dapat mengakibatkan penegakan hukum yang tidak efektif, terutama dalam menangani kasus-kasus yang kompleks dan sensitif terlebih kasus yang menjadi perhatian publik. Dengan demikian peranan Jaksa

⁸ *Advocaat General* merupakan konsep dari sistem hukum Belanda yang menekankan peran Jaksa Agung dalam memberikan opini atau pertimbangan hukum dari perkara kasasi sebagai pertimbangan majelis kasasi dalam memutuskan perkara kasasi. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, 2020, hlm. 26 diakses melalui <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/BALEG-RJ-20200904-083641-5251.pdf>

⁹ *Solicitor General* didefinisikan sebagai Jaksa Agung memiliki kewenangan selaku Jaksa Pengacara Negara Tertinggi. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, 2020, hlm. 27 diakses melalui <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/BALEG-RJ-20200904-083641-5251.pdf>

¹⁰ *Procureur General* didefinisikan sebagai Jaksa Agung memiliki peranan sebagai Penyidik, Penuntut Umum, dan Eksekutor tertinggi yang dalam berbagai hal. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, 2020, hlm. 25 diakses melalui <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/BALEG-RJ-20200904-083641-5251.pdf>

¹¹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, 2020, hlm. 25 diakses melalui <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/BALEG-RJ-20200904-083641-5251.pdf>

¹² Pasal 18 UU Kejaksaan.

¹³ Pasal 18 UU Kejaksaan.

¹⁴ Pasal 30A UU Kejaksaan.

¹⁵ Pasal 30B UU Kejaksaan.

¹⁶ Pasal 30C huruf a UU Kejaksaan.

¹⁷ Pasal 35 huruf g UU Kejaksaan.

sebagai perwakilan kepentingan publik perlu diwujudkan dan diperkuat secara institusi dan profesionalisme.

Penuntut Umum selaku *dominus litis* atau pengendali perkara, sudah sepatutnya memegang tanggung jawab dan kendali atas penanganan suatu perkara, *asas dominus litis* yang menegaskan bahwa tidak ada badan lain yang berhak melakukan penuntutan selain Jaksa Penuntut Umum bersifat absolut dan monopoli, karena Jaksa Penuntut Umum merupakan satu-satunya lembaga yang memiliki dan memonopoli penuntutan dan penyelesaian perkara pidana.

Melalui evaluasi kondisi penegakan hukum pidana selama 20 (dua puluh) tahun terakhir, secara umum dapat dilihat dari permasalahan-permasalahan pada sistem peradilan pidana. Terdapat 2 (dua) permasalahan utama pada sistem peradilan pidana yaitu: i) lemahnya koordinasi antara Penyidik dengan Penuntut Umum; dan ii) tidak efektifnya peran Penuntut Umum sebagai pengendali perkara atau *dominus litis*. Kejaksaan RI memiliki posisi strategis dalam melaksanakan supremasi di bidang penuntutan termuat pada sistem peradilan pidana terpadu yang diatur menurut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Namun eksistensi jaksa selaku penuntut umum yang diatur dalam KUHAP tidak berjalan sebagaimana mestinya. Saat ini KUHAP belum menerapkan prinsip *dominus litis* atau kewenangan mutlak yang diberikan kepada lembaga Kejaksaan RI dalam proses penanganan perkara pidana. Hal tersebut mengakibatkan posisi jaksa selaku Penuntut Umum dipandang kurang optimal karena hanya memeriksa berkas perkara secara formal.

Prinsip diferensiasi fungsional yang dianut oleh KUHAP juga menyebabkan Penyidik dan Penuntut Umum seolah bekerja dalam ruang terpisah yang dihubungkan dalam mekanisme prapenuntutan. Hakikatnya mekanisme prapenuntutan memerlukan koordinasi antara Penyidik dan Penuntut Umum baik secara fungsional maupun institusional guna mengatasi kemungkinan terjadinya masalah dalam penanganan perkara. Namun, pada praktiknya mekanisme tersebut menimbulkan berbagai permasalahan seperti bolak-balik berkas perkara sehingga memperuncing ketidaksinkronan dan ego sektoral antara Penyidik dan Penuntut Umum, diterbitkannya P-18 (Pemberitahuan Hasil Penyelidikan Belum lengkap), serta tidak adanya transparansi proses dan hasil penyidikan kepada Penuntut Umum yang berpotensi menimbulkan tindakan sewenang-wenang (*abuse of power*) oleh Penyidik.

Terdapat permasalahan pada praktik birokrasi pelaksanaan KUHAP yakni mengenai ‘ping pong’ berkas pada tahap prapenuntutan.¹⁸ Berkas perkara yang dikembalikan oleh Jaksa Penuntut Umum terkadang dianggap oleh Penyidik sebagai langkah yang tidak diperlukan. Penyidik merasa bahwa petunjuk yang diberikan oleh Jaksa Penuntut Umum sudah tercantum dalam berkas perkara. Ada kalanya petunjuk tersebut dianggap di luar konteks perkara. Kondisi ini dapat terjadi karena perbedaan pandangan antara Jaksa Penuntut Umum dan penyidik terhadap kasus tersebut, sehingga proses pengembalian berkas perkara menjadi lebih kompleks.¹⁹

Penguatan kelembagaan Kejaksaan RI juga didorong dengan peningkatan kualitas dan kuantitas SDM Jaksa (kompetensi, kapasitas, dan kesejahteraan) serta pemenuhan sarana dan prasarana yang belum optimal hingga saat ini, diantaranya:

1. Belum adanya Indikator Kinerja Individu (IKI) yang menyebabkan pemberian tunjangan kinerja bukan berdasarkan pada kinerja Jaksa, sehingga perlu adanya regulasi yang menjelaskan pola karir dan peningkatan kesejahteraan jaksa yang lebih jelas.
2. Permasalahan jumlah Jaksa yang tidak seimbang menyebabkan pelaksanaan penanganan perkara tidak optimal, sehingga perlu adanya kajian holistik dalam merumuskan jumlah aparaturnya yang ideal dan memenuhi Analisis Jabatan-Analisis Beban Kerja (ANJAB-ABK) yang komprehensif di Kejaksaan RI.
3. Keterbatasan sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh Jaksa dalam mendukung efisiensi proses penanganan perkara, manajemen data, dan pelaporan. Sehingga perlu dilakukan modernisasi teknologi informasi, peningkatan keamanan fisik dan siber untuk melindungi data sensitif, serta peralatan dan fasilitas forensik untuk mendukung penyidikan dan penuntutan yang efektif.

¹⁸ Pengembalian Berkas perkara dari Penuntut Umum kepada penyidik dan dari penyidik ke penuntut umum sebagai tersebut diatas dapat terjadi berulang kali (bolak-balik) tanpa ada pembatasan. Victhor Mouri, et al "Peran Jaksa Peneliti dalam Penentuan Lengkapannya Suatu Berkas Perkara," *ARMADA: Jurnal Penelitian Multidisiplin*, Vol. 1, No. 12 (2023); Ronaldo R. Pongoh, Johnny Lembong, Tonny Rompis, "Persoalan Prapenuntutan dalam Perkara Pidana Menurut KUHAP," *Lex Crimen* Vol. IX, no. 3 (2020); Yustinus Suhardi Ruman, "Keadilan Hukum dan Penerapannya dalam Pengadilan," *Humaniora* 3, no. 2 (October 2012): 345-353; Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Investigasi atas Prakarsa Sendiri tentang Dugaan Maladministrasi dalam Proses Pengembalian dan Penyerahan Berkas Perkara dari Kejaksaan ke Kepolisian yang Berulang-ulang* (Jakarta: Ombudsman, 2012).

¹⁹ Ronal Makamea, "Pengembalian Berkas Perkara dari Penuntut Umum kepada Penyidik," *Lex Crimen* VII, no. 5 (2018), hlm. 152.

Berdasarkan latar belakang diatas, diperlukan adanya rekomendasi kebijakan yang spesifik membahas mengenai transformasi sistem penuntutan dan penguatan peran Jaksa sebagai *advocaat generaal*.

B. Studi Literatur

1. Penguatan Kelembagaan Kejaksaan RI

Khunaifi Alhumami (2015) meneliti tentang kedudukan lembaga kejaksaan RI. Dari aspek historisnya, *dhyaksa* atau *adhyaksa* pada mulanya merupakan wakil raja dan tidak berfungsi sebagai penegak hukum. Sebab, fungsi penegakan hukum pada saat itu dilaksanakan oleh *Officier van Justitie* dan *Magistrat* yang dijabat oleh orang Belanda.²⁰ Dengan adanya kedudukan *dyaksa* di bawah perintah presiden atau raja maka jaksa dianggap berada di ranah kekuasaan eksekutif.²¹

Alhumami menjelaskan bahwa konsep kejaksaan modern di Indonesia saat ini sebenarnya berasal dari sistem Badan Penuntut Umum (*Ministeire Publique*) dari Perancis. Saat Perancis menjajah Belanda, konsep *Ministerie Publique* berlaku juga di Belanda dengan istilah *Openbaar Ministerie*. Konsep *Openbaar Ministerie* kemudian diberlakukan di Indonesia melalui asas konkordansi.²² *Openbaar Ministerie* diharuskan untuk tunduk pada perintah pengadilan, termasuk dalam proses penyidikan. Kondisi ini mengakibatkan *Openbaar Ministerie* menjadi aparat penuntutan dari pengadilan. Namun masuknya *Openbaar Ministerie* pada proses pengadilan sebenarnya merupakan tugas penegakan hukum yang menjadi kewajiban pemerintah. Sehingga pada masa Hindia Belanda, posisi *Openbaar Ministerie* sudah berada di bawah dua kaki kekuasaan, yaitu pengadilan (yudikatif) dan pemerintah (eksekutif).²³

Alhumami berpendapat bahwa lembaga Kejaksaan memang berada di bawah kekuasaan eksekutif karena melaksanakan kebijakan pemerintah dalam hal penegakan hukum.²⁴ Kejaksaan juga berada di kekuasaan yudikatif karena bersama-sama dengan Mahkamah Agung menjalankan kekuasaan kehakiman.²⁵ Berdasarkan hal tersebut,

²⁰ Khunaifi Alhumami, "Kejaksaan Republik Indonesia: Lembaga Penegak Hukum Di Antara Bayang-Bayang Dua Kaki Kekuasaan," dalam Siti Aminah Tardi, ed., *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2015), hlm. 206.

²¹ *Ibid.*, hlm. 209.

²² *Ibid.*, hlm. 207.

²³ *Ibid.*, hlm. 211.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 217.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 221.

Alhumami berpendapat bahwa perlu adanya ketegasan dalam konstitusi yang menyatakan bahwa Kejaksaan adalah bagian dari badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman. Sebab, meskipun secara administratif berada di lingkungan eksekutif, namun korsa Jaksa bukan sebagai *civil service*, melainkan *judicial service*.²⁶

Fachrizal Afandi (2021) juga meneliti bahwa ketidakjelasan kedudukan Kejaksaan dalam konstitusi telah menyebabkan perbedaan penafsiran oleh rezim tertentu yang berdampak pada peran jaksa.²⁷ Sebagai contoh, pada masa kepemimpinan Presiden Soeharto, Badan Pendidikan dan Pelatihan bagi jaksa dirancang untuk mengindoktrinasi penuntut umum dalam budaya militer, dengan mengedepankan prinsip *één en ondeelbaar*, yakni kesetiaan pada lembaga dan pemimpinnya.²⁸

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang merupakan produk hukum rezim Orde Baru tentunya terkandung ciri-ciri militer. KUHAP menerapkan prinsip diferensiasi fungsional yang membagi 3 (tiga) kewenangan utama dalam peradilan pidana. *Pertama*, polisi berwenang penuh untuk memimpin penyelidikan dan penyidikan. *Kedua*, penuntut umum hanya berwenang pada tahap penuntutan saat persiapan dan pembuktian dakwaan di pengadilan. *Ketiga*, hakim berwenang memeriksa dan memutuskan kasus di pengadilan. Afandi berpendapat bahwa prinsip diferensiasi fungsional tersebut pada dasarnya dirancang untuk memperkuat kekuasaan militer dalam sistem peradilan pidana melalui kepolisian.²⁹

Selain lemahnya kedudukan Kejaksaan dalam konstitusi, terdapat persoalan mengenai disfungsi birokrasi yang disebabkan sikap jaksa yang berperilaku seperti militer. Jaksa penuntut umum juga dituntut untuk memenangkan setiap kasus di pengadilan.³⁰ Atas hal tersebut, Afandi menegaskan bahwa pengaruh rezim pada lembaga Kejaksaan sejatinya telah merendahkan independensi Kejaksaan, karena lebih menekankan kesetiaan pada eksekutif ketimbang profesionalisme hukum.³¹

Persoalan kedudukan lembaga Kejaksaan RI di bawah kekuasaan eksekutif juga diteliti oleh Heru Anggoro. Dalam tulisannya, Anggoro (2015) berpendapat bahwa

²⁶ *Ibid.*, hlm. 233.

²⁷ Fachrizal Afandi, "Maintaining Order: Public Prosecutors in Post-Authoritarian Countries, the case of Indonesia" (Disertasi Doktor, Universiteit Leiden, Belanda, 2021), hlm. 18.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 95.

²⁹ *Ibid.*, hlm.214.

³⁰ *Ibid.*, hlm.220.

³¹ *Ibid.*, hlm. 133.

apabila kejaksaan bermaksud mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi maka hal tersebut akan menimbulkan ambivalensi karena kejaksaan juga merupakan bagian dari pemerintah.³² Sehingga ada kerentanan pada posisi kewenangan Kejaksaan, terutama apabila ada undang-undang yang bersinggungan dengan tugas kejaksaan namun tidak dapat dipertahankan di hadapan hukum. Terhadap permasalahan tersebut, Anggoro berpendapat bahwa apabila lembaga kejaksaan tidak dilibatkan sejak awal dalam pembahasan undang-undang maka kejaksaan seharusnya dapat mengajukan uji materi terhadap undang-undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi.³³

Berdasarkan literatur tersebut, penguatan kelembagaan Kejaksaan RI pada dasarnya memerlukan suatu ketegasan mengenai kedudukannya pada konstitusi Indonesia. Oleh karena itu, rekomendasi kebijakan ini akan membahas konsep hukum yang diperlukan dalam rangka mewujudkan independensi lembaga Kejaksaan RI sebagai pengendali perkara.

2. Penguatan Fungsi Penuntutan Kejaksaan RI

Jan S. Maringka (2015) menyatakan bahwa UUD 1945 saat ini belum menegaskan kedudukan Kejaksaan RI dalam penegakan hukum di Indonesia.³⁴ Dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945, Kejaksaan RI secara implisit diartikan sebagai bagian dari “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Namun pada UU Kejaksaan, khususnya di bagian konsiderans, Kejaksaan ditempatkan pada lembaga pemerintahan.³⁵ Maringka berpendapat bahwa pengertian kehakiman dalam UUD 1945 perlu memuat kekuasaan penyidikan dan kekuasaan penuntutan sebagaimana yang dilaksanakan oleh lembaga Kejaksaan RI.³⁶

Di samping itu, Maringka mengagas konstruksi kedudukan Kejaksaan dalam fungsi penuntutan yang meliputi hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, fungsi penuntutan menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman. *Kedua*, lembaga Kejaksaan RI harus

³² Heru Anggoro, “Diskursus Kejaksaan Sebagai Pemohon Constitutional Review di Mahkamah Konstitusi RI,” dalam Siti Aminah Tardi., ed. *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2015), hlm. 357.

³³ *Ibid.*, hlm. 370.

³⁴ Jan S. Maringka, “Penguatan Lembaga Kejaksaan Republik Indonesia Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1995,” dalam Siti Aminah Tardi., ed. *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2015), hlm. 181.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 183.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 195.

dipisahkan dari pengadilan supaya ada *check and balance* di antara kejaksaan dan pengadilan. *Ketiga*, Kejaksaan tidak lagi menjadi lembaga pemerintahan agar tercapainya independensi penuntutan. *Keempat*, Kejaksaan dapat diberikan tugas lain berdasarkan undang-undang, seperti fungsi pengacara negara, pembinaan kesadaran hukum masyarakat, dan ketertiban umum lainnya. Kelima, masa jabatan Jaksa Agung tidak sama dengan masa jabatan Presiden dan DPR agar tidak terpengaruhi oleh kepentingan politik tertentu.³⁷

Jazau Elvi Hasani dan Fachrizal Afandi (2015) juga meneliti bahwa dengan keberadaannya di bawah kekuasaan eksekutif, kejaksaan seringkali menerima berbagai bentuk intervensi dalam melaksanakan fungsi penuntutan.³⁸ Terlebih lagi, Jaksa Agung saat ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sehingga dapat memberi peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan eksekutif terhadap sistem peradilan di Indonesia. Untuk itu, Hasani dan Afandi mengusulkan beberapa perubahan pada kelembagaan Kejaksaan RI sebagai berikut.

Pertama, pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung hendaknya dilakukan oleh Mahkamah Agung bersama dengan DPR sebagai representasi rakyat. Kedua, kedudukan Jaksa Agung diangkat sebagai pejabat negara yang berada dalam kekuasaan kehakiman, bukan sebagai pembantu presiden. Ketiga, perlu adanya aturan tegas mengenai masa jabatan Jaksa Agung karena saat ini Jaksa Agung diangkat bersamaan dengan kabinet pemerintahan.³⁹

Hasani dan Afandi juga mengaggas adanya independensi jaksa sebagai penuntut umum dalam sistem peradilan pidana. Dengan adanya doktrin *een en ondeelbaar*, prosedur penuntutan menjadi sentralistik sehingga mewajibkan jaksa penuntut umum mengajukan Rencana Tuntutan (Rentut) kepada atasannya. Konsekuensinya, independensi jaksa menjadi terbatas karena harus memperoleh persetujuan dari atasannya, sehingga berpotensi terjadinya intervensi dalam proses penuntutan.⁴⁰ Untuk

³⁷ *Ibid.*, hlm. 196–99.

³⁸ Jazau Elvi Hasani dan Fachrizal Afandi, “Reposisi Kedudukan Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Upaya Akselerasi untuk Mewujudkan Independensi Kekuasaan Penuntutan),” dalam Siti Aminah Tardi., ed. *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2015), hlm. 279.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 291.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 292.

itu, Hasani dan Afandi berpendapat bahwa kewajiban Rentut perlu dihapus agar profesionalisme jaksa sebagai penuntut umum semakin meningkat.⁴¹

Datas Ginting Suka (2015) juga melakukan penelitian tentang reformasi penuntutan dalam penanganan perkara tindak pidana umum. Suka berpendapat bahwa dengan luasnya cakupan hukum pidana umum, beban kerja lembaga Kejaksaan RI menjadi kian berat, utamanya pada fungsi penuntutan. Merujuk pada UU No. 8 Tahun 1981 (KUHAP), proses penuntutan tindak pidana umum terdiri atas tiga tahapan, yaitu pra penuntutan, penuntutan, serta upaya hukum dan eksekusi.

Pertama, prapenuntutan sering mengalami kendala karena prinsip diferensiasi fungsional dalam KUHAP yang memisahkan kewenangan penyidik dan penuntut umum, sehingga proses penyidikan dan penuntutan menjadi tidak efektif dan efisien.⁴² *Kedua*, dalam pelaksanaan tahap penuntutan masih belum ada petunjuk teknis khusus mengenai surat dakwaan pasca reformasi birokrasi.⁴³ *Ketiga*, pelaksanaan upaya hukum dan eksekusi belum memiliki petunjuk teknis yang dapat digunakan sebagai acuan bagi seluruh jaksa di daerah.⁴⁴

Suka juga menemukan fakta bahwa tingginya jumlah perkara yang ditangani oleh kejaksaan tidak berdampak pada tingginya kepercayaan publik.⁴⁵ Atas hal tersebut diperlukan optimalisasi reformasi penuntutan melalui: i) optimalisasi fungsi pengawasan; ii) peningkatan supervisi/bimbingan teknis/sosialisasi terkait peraturan-peraturan teknis; iii) spesialisasi penanganan perkara program prioritas; iv) optimalisasi koordinasi yang sinergis melalui keterpaduan sistem peradilan pidana; dan v) pembaruan perumusan dan penyusunan teknis sesuai perkembangan hukum baru.⁴⁶

Berkaitan dengan fungsi penuntutan, Noor Rochmad (2015) juga menyatakan bahwa Indonesia memiliki seperangkat hukum untuk memberantas korupsi, yang dijalankan oleh kejaksaan, kepolisian, dan pengadilan.⁴⁷ Meski ada lembaga khusus,

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 296.

⁴² Datas Ginting Suka, "Reformasi Perkara Penuntutan dalam Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum," dalam Siti Aminah Tardi., ed. *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2015), hlm. 90.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 92–93.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 94.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 95.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 95–99.

⁴⁷ Noor Rochmad, "Peran Serta Fungsi Kejaksaan di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dalam Pencegahan Tindak Pidana Korupsi," d dalam Siti Aminah Tardi., ed. *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2015), hlm. 310.

yakni Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), namun kejaksaan tetap berperan penting dalam memberantas tindakan korupsi, terutama dalam upaya pencegahan.

Kejaksaan melalui bidang perdata dan tata usaha negara mempunyai tugas dan fungsi untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi, khususnya di bidang pengadaan barang dan jasa. Salah satu fungsi yang dilakukan adalah penyusunan kontrak, monitoring pelaksanaan, pemberian pendapat hukum (*legal opinion*) dan bantuan hukum (*legal assistance*) yang berkaitan dengan aspek hukum pengadaan barang dan jasa. Berdasarkan hal tersebut, Rochmad berpendapat bahwa perlu adanya strategi yang terpadu antara aspek penindakan dan pencegahan dalam pemberantasan korupsi, dan SDM yang mumpuni sebagai jaksa pengacara negara dengan kompetensi khusus di bidang pengadaan barang/jasa.⁴⁸

Berdasarkan beberapa literatur tersebut, penguatan fungsi penuntutan Kejaksaan RI sejatinya memerlukan independensi pada kelembagaan. Untuk itu, kajian ini akan membahas mengenai sistem penuntutan yang tepat agar dalam melaksanakan fungsinya tersebut, lembaga kejaksaan RI tidak diintervensi oleh pihak manapun, termasuk oleh kekuasaan eksekutif.

3. Profesionalisme dan Kesejahteraan Sumber Daya Manusia Kejaksaan RI

Bambang Waluyo (2015) menyatakan bahwa manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) pada lembaga Kejaksaan RI telah menerapkan sistem merit melalui pembinaan pegawai, yang dimulai dari proses rekrutmen, pendidikan dan pelatihan, penugasan, pengembangan pola karir, dan asesmen kompetensi pegawai.⁴⁹

Pertama, rekrutmen pegawai dilakukan dengan melibatkan konsultan independen, Panitia Pengadaan Calon Pegawai Negeri Sipil Negara (PANSELNAS), dan konsorsium perguruan tinggi guna mencegah terjadinya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).⁵⁰ *Kedua*, pendidikan dan pelatihan pegawai dilaksanakan melalui Badan Diklat Kejaksaan RI berdasarkan tiga strategi, yaitu: i) strategi standarisasi;⁵¹ ii) strategi

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 318.

⁴⁹ Bambang Waluyo, "Reformasi Pembinaan Sumber Daya Manusia Kejaksaan RI," dalam Siti Aminah Tardi., ed. *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2015), hlm. 6.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 6–7.

⁵¹ Waluyo menyatakan bahwa strategi standarisasi dapat dilaksanakan dengan mengacu pada lima hal, yaitu jenjang diklat, struktur kurikulum, pengelola dan penyelenggara diklat, widyaiswara, serta sarana

akreditasi kelayakan kelembagaan;⁵² dan iii) strategi pelayanan prima.⁵³ *Ketiga*, penugasan pegawai melalui dua kebijakan, yaitu: i) penugasan internal di lingkungan kejaksaan; dan ii) penugasan eksternal pada instansi lainnya seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), dan sebagainya.⁵⁴ *Keempat*, pengembangan pola karir diarahkan pada optimalisasi kontribusi pegawai kepada organisasi melalui peningkatan kualitas profesionalisme pegawai.⁵⁵ *Terakhir*, asesmen kompetensi dijadikan sebagai dasar kebijakan mutasi dan promosi pegawai.⁵⁶

Meski kelima proses pembinaan kepegawaian tersebut telah menerapkan sistem merit, namun Waluyo menyoroti bahwa ada perbedaan pada mekanisme penyeleksian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) di lembaga Kejaksaan RI.⁵⁷ Pada dasarnya, UU ASN mengatur bahwa penyeleksian JPT menggunakan mekanisme *assessment center* berbasis sistem promosi terbuka (*open career system*) yang mengutamakan kompetensi dalam pengisian kejaksaan.⁵⁸ Sementara, lembaga Kejaksaan RI menerapkan sistem tertutup. Sebagai contoh, jabatan Jaksa Agung Muda (JPT Madya) hanya dapat diisi oleh jaksa yang berpengalaman sebagai kepala kejaksaan tinggi,⁵⁹ atau Jaksa Agung Muda yang diangkat dari luar kejaksaan maka harus mempunyai keahlian tertentu.⁶⁰ Dengan demikian, pengisian JPT pada lembaga Kejaksaan sangat selektif dan bersifat terbuka-tertutup, yang berarti terbuka untuk semua pejabat yang telah memenuhi persyaratan namun tertutup pada lingkungan kejaksaan saja.

Berkaitan dengan manajemen SDM, Tatang Sutarna (2015) juga berpendapat bahwa reformasi birokrasi pada lembaga Kejaksaan RI dapat meningkatkan kepercayaan publik. Salah satu bentuk perwujudan reformasi birokrasi tersebut dengan membentuk

dan prasarana diklat. Keberhasilan pelaksanaan strategi ini nantinya akan berdampak pula pada strategi berikutnya, yaitu strategi akreditasi kelayakan kelembagaan. Lihat: *Ibid.*, hlm. 10–12.

⁵² Menurut Waluyo, strategi akreditasi kelayakan kelembagaan diwujudkan dengan meningkatkan kualitas widyaiswara/pengajar dan kualitas kurikulum diklat kepemimpinan. Lihat: *Ibid.*, hlm. 12.

⁵³ Strategi sertifikasi pelayanan prima diperlukan mengingat aparat kejaksaan harus memberikan pelayanan prima sebagai upaya mewujudkan supremasi hukum yang profesional dan berkeadilan. Lihat: *Ibid.*, hlm. 12–13.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 13–14.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 15–17.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 19–20.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 25.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 23.

⁵⁹ Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia, UU Nomor 16 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 67, TLN No. 4401, selanjutnya disebut UUK, Pasal 24 ayat (2).

⁶⁰ UUK, Pasal 24 ayat (3).

manajemen SDM yang unggul dan berintegritas, utamanya dalam hal pengisian jabatan di lingkungan kejaksaan.⁶¹

Menurut Sutarna, pengisian jabatan di lembaga kejaksaan sudah semestinya diserahkan pada Kejaksaan Tinggi berdasarkan sistem merit. Sebab, Kejaksaan Tinggi yang lebih mengetahui kebutuhan SDM pada masing-masing jabatan ketimbang Kejaksaan Agung.⁶² Atas hal tersebut, Sutarna mengusulkan bahwa Kejaksaan Tinggi diberikan kewenangan untuk melaksanakan mutasi sesuai dengan usulan dari Kepala Kejaksaan Tinggi.⁶³

Berdasarkan pada beberapa literatur tersebut, diperlukan adanya profesionalisme SDM Kejaksaan RI guna meningkatkan kepercayaan publik. Profesionalitas para jaksa dapat dicapai dengan manajemen SDM yang berdasarkan pada sistem merit. Rekomendasi kebijakan ini akan membahas pengelolaan SDM yang diperlukan guna meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan pegawai pada lembaga Kejaksaan RI, termasuk dalam hal penempatan personil pada jabatan-jabatan yang strategis.

4. Koordinasi Antar Lembaga dalam Sistem Peradilan Pidana

Pada dasarnya pelaksanaan tugas dan fungsi Jaksa dan lembaga Kejaksaan tidak dapat dijalankan sendiri. Sebagai suatu proses hukum, baik itu proses peradilan pidana maupun proses hukum yang menjadi ruang lingkup tugas dan fungsi Jaksa, Jaksa membutuhkan aktor, institusi dan lembaga lain dalam pelaksanaan tugasnya. Dalam konteks sistem peradilan pidana, Jaksa sebagai Penuntut Umum akan bekerja sama secara erat dengan Polisi, KPK, dan/atau Penyidik PNS lain dalam penyelesaian perkara. Secara umum, Choe membandingkan model hubungan Polisi dan Jaksa Penuntut Umum dalam berbagai yurisdiksi dan mengkategorikannya menjadi empat, yakni:⁶⁴

Model Koordinatif dan Adjudikatif (Inggris dan Wales):

Jaksa memainkan peran yang lebih pasif dan bersifat kuasi-yudisial. Fokus Jaksa pada adjudikasi (pengambilan keputusan hukum) daripada penyelidikan.

⁶¹ Tatang Sutarna, "Implementasi Reformasi Birokrasi Kejaksaan sebagai Lembaga Penegak Hukum," dalam *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, ed. oleh Siti Aminah Tardi (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2015), 104.

⁶² *Ibid.*, hlm. 126.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 127.

⁶⁴ Dae-Hyun Choe, "Prosecutors' Role and Their Relationship with the Police in South Korea: In a Comparative Perspective," *International Journal of Law, Crime and Justice* 55 (Desember 2018): 88-96, <https://doi.org/10.1016/j.ijlcrj.2018.10.003>.

Jaksa dan polisi bekerja bersama secara terkoordinasi, bukan dalam sistem hierarkis. Sistem peradilan pidana Inggris menekankan objektivitas Jaksa sebagai nilai penting.

Model Koordinatif dan Investigatif:

Meskipun terdapat hubungan koordinatif antara polisi dan jaksa, jaksa dapat terlibat aktif dalam penyelidikan. Di Amerika Serikat, hubungan antara polisi dan jaksa bervariasi menurut negara bagian, tetapi berbasis pada model koordinatif, bukan hierarkis. Di Jepang, jaksa dapat langsung memimpin penyelidikan.

Model Hierarkis dan Adjudikatif (Sistem Hukum Eropa Kontinental):

Sistem peradilan pidana di Eropa Kontinental berbasis pada struktur hierarkis. Ciri-ciri model ini mencakup: sentralisasi otoritas, urutan hierarkis yang ketat, dan penerapan aturan normatif yang kaku. Fokusnya pada kebijakan yang seragam dan standar yang lebih pasti daripada yang fleksibel.

Model Hierarkis dan Investigatif (Korea Selatan):

Polisi berada di bawah pengawasan jaksa yang mengontrol langsung penyelidikan. Jaksa membentuk keyakinan tentang kesalahan tersangka sebelum dakwaan diajukan. Di Korea Selatan, jaksa disebut sebagai penguasa penyelidikan dan mengawasi hampir semua kasus pidana (*dominus litis*).

Baik dalam model hierarkis maupun koordinatif, hubungan Polisi dan Jaksa dalam pelaksanaan tugas dan wewenang mereka di lapangan terdapat tantangan persaingan antar institusi atau fenomena ‘ego sektoral’.

Khusus terkait dengan fenomena ‘ego sektoral’, disertasi dari Pangaribuan membahas secara ekstensif fenomena tersebut bidang sistem peradilan pidana. Dalam konteks sistem peradilan pidana, Pangaribuan menjelaskan bahwa fenomena ‘ego sektoral’ dapat dipahami dalam kaitannya dengan hubungan antara Kepolisian dengan Kejaksaan dalam tahapan penyidikan.⁶⁵ Pada dasarnya setiap pejabat negara sebagai aktor dalam pemerintahan menegaskan pentingnya kerjasama antarlembaga. Aturan dalam bidang sistem peradilan pidana diarahkan agar tercipta suatu platform kerja sama tersebut. Namun demikian, secara sosial model kerja sama antarlembaga tersebut sulit untuk

⁶⁵ Aristo M. P. Pangaribuan, “Cooperation and Non-Cooperation in Indonesian Criminal Case Processing: Ego Sektoral in Action” Disertasi PhD University of Washington, 2022. hlm. 17.

direalisasikan mengingat perlu adanya kepentingan dan tujuan yang sama dari lembaga yang mengesampingkan ‘ego sektoral’ dalam memproses suatu kasus dalam sistem tersebut.⁶⁶

Menurut Pangaribuan, faktor utama pembentukan perilaku ego sektoral dalam konteks sistem peradilan pidana adalah keterkaitan antara persaingan kuasa dengan konflik. Persaingan kuasa antara dua kelompok aktor yang berbeda akan menghasilkan ketidakpercayaan terhadap satu dengan lainnya, serta menghasilkan suatu persepsi dan mentalitas ‘kita-lawan-mereka’ dalam interpretasi maupun pelaksanaan peraturan.⁶⁷ Adapun Pangaribuan menegaskan untuk mendukung mengurangi ego sektoral serta mendorong kerja sama antarlembaga adalah: 1) membuat kebijakan bersama antara Kepolisian dan Kejaksaan; 2) melaksanakan pelatihan antarlembaga; dan 3) menciptakan suatu lembaga sistem peradilan pidana dalam bentuk satuan tugas atau Satgas. Implementasi tahapan dalam konteks kebijakan sistem peradilan pidana di Indonesia belum cukup kuat untuk mengurangi ego sektoral.⁶⁸

Faktor pendorong kerja sama lain dapat terjadi pada tahap persidangan di peradilan. Dalam tahap ini Kepolisian dan Kejaksaan memiliki insentif untuk bekerja sama agar menciptakan efisiensi proses dalam persidangan. Hakim selaku aktor sistem peradilan pidana juga memiliki peran karena akan meninjau ulang keputusan-keputusan yang diambil oleh Polisi dan Jaksa selama tahap penyidikan. Namun di sisi lain, Pangaribuan menegaskan bahwa kerja sama yang eksekutif akan menegaskan fungsi *check and balances*, yang akan membahayakan sistem peradilan pidana secara keseluruhan.⁶⁹

Lebih lanjut, Pangaribuan menjelaskan bahwa hubungan antara Kepolisian dan Kejaksaan menyulitkan pihak Kejaksaan untuk menjalankan peran yang ideal sesuai dengan aturan perundang-undangan. Hal tersebut menyebabkan kesulitan bagi Kejaksaan untuk bekerja sama dengan lembaga peradilan.⁷⁰ Dalam disertasinya, Pangaribuan menegaskan terdapat dua rekomendasi utama untuk mengurangi ego sektoral dalam konteks peradilan pidana: 1) kebijakan *top-down* yaitu reformasi aturan untuk menyempitkan kewenangan diskresi, sehingga mengurangi persaingan kewenangan antara Polisi dan Jaksa; serta 2) kebijakan *bottom-up* yakni melakukan restrukturisasi

⁶⁶ *Ibid.*, 16.

⁶⁷ *Ibid.* 159.

⁶⁸ *Ibid.*, 160.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*.

aturan formal dan informal terkait sistem insentif, rekrutmen, anggaran dan kualitas SDM.⁷¹

Pelaksanaan SPPT-TI diukur pada Indeks Pembangunan Hukum Tahun 2022 melalui indikator 5.3.2. Tingkat Penggunaan Informasi Hukum oleh APH (Pemanfaatan SPPT-TI) hanya mendapatkan nilai 0,38 dengan kategori kondisi kurang (skala 0 – 1). Hal ini menunjukkan bahwa Lembaga penegak hukum masih rendah dalam menggunakan dan memanfaatkan SPPT-TI. Sehingga, diperlukan adanya dasar hukum terkait koordinasi pelaksanaan SPPT-TI dalam rangka mengoptimisasi penanganan perkara⁷²

5. Konsep Jaksa Agung dalam UUD NRI 1945

Secara istilah jaksa merupakan hasil terjemahan dari kata “*office van justitie*”, yang pada jaman Hindia Belanda bertugas menuntut seseorang ke pengadilan dalam suatu perkara tindak pidana⁷³. Tugas jaksa tidak saja semata dalam hal penuntutan perkara pidana, tetapi juga dalam perkara perdata guna mewakili kepentingan pemerintah Hindia Belanda pada masa itu. Kejaksaan Agung merupakan organ negara (*staats organ*) yang memiliki posisi berdampingan dengan Mahkamah Agung, dan secara administratif sama-sama berada di bawah Kementerian Kehakiman.⁷⁴

Kedudukan kejaksaan zaman Hindia Belanda berada di antara eksekutif dan yudikatif. Yusril Ihza Mahendra (2010) menyatakan bahwa Jaksa Agung merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif dilihat dari posisinya yang selalu menjadi anggota kabinet, baik status Menteri maupun pejabat setingkat menteri⁷⁵. Sehingga Yusril Ihza Mahendra (2010) berpendapat bahwa dengan melihat tugas lembaga kejaksaan seperti

⁷¹ *Ibid.*, 163-164.

⁷² Direktorat Hukum dan Regulasi Bappenas, *Indeks Pembangunan Hukum di Indonesia Tahun 2022* (Depok: UI Publishing, 2022), hlm. 135.

⁷³ Namun secara resmi istilah jaksa baru digunakan saat masa pendudukan Jepang bagi petugas yang melakukan penuntutan perkara di pengadilan pemerintah militer Jepang.

⁷⁴ Yusril Ihza Mahendra, Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung dalam Sistem Presidensial di Bawah UUD 1945, diakses melalui <https://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukan-kejaksaan-dan-posisi-jaksa-agung-dalam-sistem-presidensial-di-bawah-uud-1945-oleh-prof-dr-yusril-ihza-mahendra-pondahuluan-hampir-seluruh-negara-modern-di-du/print/> pada 27 April 2024.

⁷⁵ Yusril Ihza Mahendra, Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung dalam Sistem Presidensial di Bawah UUD 1945, diakses melalui <https://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukan-kejaksaan-dan-posisi-jaksa-agung-dalam-sistem-presidensial-di-bawah-uud-1945-oleh-prof-dr-yusril-ihza-mahendra-pondahuluan-hampir-seluruh-negara-modern-di-du/print/> pada 27 April 2024.

penyidikan, penuntutan, maupun pengawasan, sejatinya bukan merupakan ranah tugas organ dalam kekuasaan kehakiman, melainkan memang kewenangan eksekutif.

Jaksa Agung memiliki setidaknya tiga fungsi, yakni sebagai *procureur general*, *advocaat generaal*, dan *solicitor general*.⁷⁶ Ketika Jaksa Agung bertindak sebagai penyidik, penuntut umum, dan eksekutor tertinggi artinya ia menjalankan perannya sebagai *procureur general*. Jaksa Agung juga memiliki kewenangan untuk memberikan opini dalam pemeriksaan kasasi suatu perkara, fungsi ini yang dinamakan sebagai *advocaat generaal*. Fungsi lainnya ialah sebagai *solicitor general*, yakni Jaksa Agung memiliki kewenangan sebagai Jaksa Pengacara Negara Tertinggi.⁷⁷

6. Konsep Perampasan Aset *in rem* (*non-convictional based*)

Perampasan aset secara umum dibedakan menjadi dua jenis, yakni perampasan pidana dan perampasan *Non-Conviction Based (NCB)* atau pada beberapa yurisdiksi digunakan terminologi “perampasan perdata” maupun “perampasan *in rem*”. Theodore S. Greenberg, dkk (2009) menyatakan bahwa perbedaan utama diantara keduanya ialah perampasan pidana memerlukan persidangan pidana dan vonis, sedangkan perampasan *in rem* tidak. Hal ini dikarenakan perampasan *in rem* adalah tindakan terhadap aset itu sendiri, artinya merupakan tindakan tersendiri yang terpisah dari setiap proses pidana.⁷⁸ Konsep perampasan *in rem* hadir atas gagasan bahwa jika suatu benda (*things* atau *in rem*) melanggar hukum, maka benda tersebut dapat disita oleh negara. Secara harfiah, *in rem* sendiri berarti “terhadap benda”. Konsep ini berawal dari kebiasaan yang dilakukan dalam hukum pengangkutan laut, di mana apabila suatu kapal melakukan kesalahan, kapa tersebut yang dituntut, bukan kapten, awak, maupun pemiliknya.⁷⁹

Guna mengoptimalkan perampasan *in rem*, Theodore memberikan setidaknya dua konsep kunci yang memuat peran jaksa. *Pertama*, jaksa perlu untuk diberi kewenangan untuk mengakui kreditur yang terjamin terhadap properti atau benda yang merupakan

⁷⁶ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, 2020, hlm. 25 diakses melalui <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/BALEG-RJ-20200904-083641-5251.pdf>.

⁷⁷ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, 2020, hlm. 25 diakses melalui <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/BALEG-RJ-20200904-083641-5251.pdf>.

⁷⁸ Theodore S. Greenberg, dkk., *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*, Washington DC: The World Bank and UNODC, 2009, hlm. 14.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 18.

objek penyitaan serta kedua, peningkatan kapasitas jaksa dengan keahlian khusus atau pelatihan khusus perampasan aset *in rem*. Properti atau benda yang merupakan objek penyitaan seringkali dibebani dengan hak tanggungan atau kepentingan jaminan lainnya. Jaksa seharusnya memiliki wewenang untuk mengakui kreditur yang terjamin tanpa persyaratan klaim formal jika kreditur tersebut dapat membuktikan bahwa dirinya bertindak dengan itikad baik dan telah melakukan seluruh kewajibannya. Hal ini akan membantu memastikan pemilik properti atau kreditur tidak terlibat dalam aktivitas ilegal sehingga dapat mempertahankan kepentingan mereka tanpa perlu terlibat dalam prosedur hukum yang rumit. Jaksa kemudian dapat melakukan penyitaan, lelang properti, dan membayar kewajiban debitur terhadap kreditur sesuai dengan sisa kewajibannya, serta sisa penyitaan dapat direalisasikan oleh pemerintah.⁸⁰ Selain itu, jaksa juga perlu dibekali keahlian khusus guna dapat menangani penyitaan aset *in rem* secara optimal dengan mengikuti pelatihan-pelatihan terkait.⁸¹

Dari uraian singkat tentang literatur yang ada sebelumnya, terdapat garis merah dan kesepahaman di antara penulis mengenai urgensi posisi penguatan lembaga kejaksaan dan transformasi sistem penuntutan sebagai perbaikan penegakan hukum di Indonesia. Untuk itu penelitian ini akan mengambil fokus mengenai “Transformasi Sistem Penuntutan dan *Advocaat Generaal*” sebagai titik tolak dalam pemajuan penegakan hukum di Indonesia.

C. Rumusan Masalah

Sehubungan uraian sebelumnya, berikut merupakan rumusan permasalahan yang akan dijawab dalam rekomendasi kebijakan ini:

1. Bagaimana penguatan lembaga kejaksaan dan kapasitas jaksa dalam rangka transformasi sistem penuntutan di Indonesia?
2. Bagaimana penguatan peran jaksa sebagai *Advocaat Generaal* di Indonesia?
3. Bagaimana rencana aksi untuk melaksanakan kebijakan Transformasi Sistem Penuntutan dan *Advocaat Generaal* di Indonesia?

⁸⁰ Ibid., hlm. 70.

⁸¹ Ibid., hlm. 85.

D. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Negara Hukum dan Kewenangan *Dominus Litis*

Sistem penuntutan merupakan unsur esensial dalam perwujudan negara hukum. Negara hukum akan menegakkan hukum melalui sistem penuntutan, dan juga sistem penuntutan itu sendiri akan dibatasi oleh hukum, termasuk aparat yang terlibat di dalam sistem tersebut. Dari pemikiran Montesquieu dapat dipahami bahwa fungsi penuntutan lekat dengan negara itu sendiri.⁸² Peranan jaksa dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya bergantung pada tata kelembagaan dalam masing-masing yurisdiksi suatu negara. Peranan jaksa dalam sistem peradilan dapat mencakup berbagai fungsi yang berkaitan dengan proses pengadilan, seperti penyelidikan, penuntutan, pelaksanaan putusan, dan pengawasan atas proses peradilan. Fungsi ini disebut juga sebagai fungsi *magistrate/magistraat* yang kaitannya dengan cabang kekuasaan yudisial. Selain itu, jaksa juga memiliki tanggung jawab dalam penegakan hukum yang mencakup tugas-tugas publik seperti pengawasan keamanan dan ketertiban serta penanganan keadaan darurat (*Openbaar Ministerie*). Dalam menjalankan fungsi-fungsinya, jaksa bertindak sebagai perwakilan kepentingan negara dan masyarakat, mengemban peran sebagai *Minister of public* atau public minister. Selain itu, jaksa juga memiliki peran sebagai pejabat manajerial dalam sistem peradilan, di mana mereka terlibat dalam tugas-tugas manajemen kekuasaan kehakiman. Jaksa sebagai pimpinan administrasi menjalankan tugas terkait dengan aspek manajerial, sementara mereka juga terlibat dalam fungsi-fungsi pengadilan dan penegakan hukum sesuai dengan kebutuhan.

Meskipun tugas dan kewenangan jaksa adalah domain dalam aturan internal yang menjadi kedaulatan negara, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah memberikan panduan asas-asas prinsipal tentang tugas dan fungsi jaksa melalui *UN Guidelines on the Role of Prosecutors*.⁸³ Dokumen tersebut diadopsi melalui *the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, 1990. *UN Guidelines on the Role of Prosecutors* berisi tentang berbagai aspek yang terkait dengan jaksa, termasuk kualifikasi yang dibutuhkan untuk menjadi jaksa, proses seleksi, dan

⁸² “[...] have at present an admirable law, namely, that by which the prince, who is established for the execution of the laws, appoints an officer in each court of judicature to prosecute all sorts of crimes in his name” Austin Sarat & Conor Clarke, “Beyond Discretion: Prosecution, the Logic of Sovereignty, and the Limits of Law,” *Law & Social Inquiry* 33, no. 2 (2008): 387-416.

⁸³ Perserikatan Bangsa-Bangsa, “Guidelines on the Role of Prosecutors,” <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/guidelines-role-prosecutors>.

program pelatihan yang diperlukan. Selain itu, *UN Guidelines on the Role of Prosecutors* memberikan panduan tentang kondisi kerja jaksa, hak dan kewajiban jaksa dalam menjalankan tugas, kebebasan berekspresi, dan berorganisasi di mana jaksa memiliki hak untuk menyatakan pendapat dan bergabung dalam organisasi profesi atau serikat pekerja yang sesuai. Panduan ini memberikan garis bawah atas kewenangan jaksa termasuk kewenangan mereka dalam menyelidiki, menuntut, dan menghadiri persidangan. Panduan ini juga memberikan batasan fungsi diskresi jaksa, yang melibatkan keputusan tentang apakah Jaksa akan menuntut atau tidak (*prosecute or not to prosecute*). Selain itu, alternatif penuntutan dan hubungan jaksa dengan lembaga atau instansi pemerintah lainnya juga dibahas dalam dokumen ini. Bagian lain mencakup tindakan disipliner yang dapat diambil terhadap jaksa yang melanggar etika atau prosedur, serta pengamatan terhadap pedoman yang harus diikuti oleh jaksa dalam menjalankan tugas mereka. Meskipun dokumen tersebut tidak mengikat, dokumen ini menjadi dokumen penting yang dapat menjadi referensi bagaimana sistem penuntutan harus dijalankan berdasarkan tugas dan kewenangan jaksa.

Variasi kewenangan penuntutan bergantung pada pengaturan internal. Misalnya, di Amerika Serikat, sistem kejaksaan utamanya diperintah oleh Jaksa Agung, yang merupakan pemimpin Departemen Kehakiman federal. Pada tingkat negara bagian, peran penuntut dipegang oleh jaksa penuntut umum atau jaksa penuntut negara bagian yang bertugas untuk mengejar kasus-kasus kejahatan di pengadilan. Di Inggris, sistem kejaksaan diatur oleh *Crown Prosecution Service (CPS)*. CPS memiliki tanggung jawab untuk menuntut pelaku kejahatan di pengadilan di Inggris dan Wales, dan mereka bertindak berdasarkan arahan dari Jaksa Agung Inggris. Di Perancis, fungsi kejaksaan diserahkan kepada *Parquet (Parquet National Financier* untuk kasus-kasus keuangan). *Parquet* berperan dalam mengejar pelaku kejahatan di pengadilan dan menjaga kepentingan umum. Sementara itu, di Jerman, lembaga kejaksaan dikenal dengan *Staatsanwaltschaft* (kantor jaksa penuntut). Mereka bertanggung jawab untuk menuntut pelaku kejahatan di pengadilan dan melakukan penyidikan terhadap kasus-kasus pidana. Di Australia, struktur lembaga kejaksaan berbeda-beda antara negara bagian dan wilayah. Sebagai contoh, di New South Wales, terdapat *Office of the Director of Public Prosecutions (ODPP)* yang bertanggung jawab untuk mengejar kasus-kasus kejahatan di pengadilan.

Dalam pengaturan kewenangan penuntutan, dapat berlaku asas *dominus litis*. Asas *dominus litis* secara harfiah menunjukkan siapapun yang berwenang dan memiliki inisiatif untuk menjalankan proses hukum.⁸⁴ Dalam konteks sistem penuntutan, *dominus litis* lazim dilekatkan kepada jaksa sebagai penuntut umum. Penuntut Umum selaku *dominus litis* atau pengendali perkara, sudah sepatutnya memegang tanggung jawab dan kendali atas penanganan suatu perkara, asas *dominus litis* yang menegaskan bahwa tidak ada badan lain yang berhak melakukan penuntutan selain Jaksa Penuntut Umum. Kewenangan ini bersifat absolut dan monopoli, karena Jaksa Penuntut Umum merupakan satu-satunya lembaga yang memiliki dan memonopoli penuntutan dan penyelesaian perkara pidana. Dalam pelaksanaan praktik sistem penuntutan, terdapat dinamika antara kepolisian dan penuntut umum.⁸⁵

2. Teori terkait Model Penuntutan dan Peran Jaksa sebagai Penuntut Umum

Secara garis besar model penuntutan terdapat perbedaan sistem *adversarial* (atau *accusatorial*) dengan sistem *non-adversarial* (*inquisitorial*). Damaška tidak membedakan antara kedua sistem ini untuk melihat perbandingan sistem peradilan pidana di berbagai negara, tetapi melihat pada masalah ‘struktur dari kewenangan’ (*structure of authority*). Damaška menjelaskan dua model, yakni model hierarkis serta model koordinatif.⁸⁶ Model hierarkis ditandai dengan adanya struktur administrasi dalam sistem peradilan pidana yang berjenjang dengan kewenangan serta kebijakan penuntutan umum yang tunggal.⁸⁷ Menurut Damaška sistem peradilan pidana di Eropa Kontinental memiliki beberapa ciri sistem hierarkis. Dalam model koordinatif, menurut Damaška, terdapat ciri-ciri bahwa kewenangan untuk melakukan penuntutan tidak berlapis dan berjenjang secara kaku dan berbentuk piramida.⁸⁸ Model koordinatif ini lekat dengan praktik pada sistem Anglo-Amerika.

Teori Fionda tentang pengambilan keputusan jaksa dalam proses penuntutan mengidentifikasi tiga model yang berbeda. Pertama, Model Efisiensi Operasional (*the*

⁸⁴ John H. Langbein, "Understanding the Short History of Plea Bargaining," *Law and Society Review* 13 (1979), 261.

⁸⁵ Mirjan Damaška, "Structures of Authority and Comparative Criminal Procedure," *Yale Law Journal*, Vol. 84 (1975), hlm. 502.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.* hlm. 484.

⁸⁸ *Ibid.* hlm. 510.

operational efficiency model) menitikberatkan pada efisiensi administratif pengadilan untuk mengurangi beban kerja dan anggaran yang terbatas. Jaksa dalam model ini mempertimbangkan bagaimana mengelola arus masuk perkara ke pengadilan dengan memperhatikan perannya sebagai penyaring perkara. Kedua, Model Restoratif (*restorative model*) menekankan pada diskresi jaksa yang berfokus pada pemulihan keseimbangan sosial akibat tindak pidana. Penentuan apakah untuk menuntut atau tidak didasarkan pada upaya pemulihan keadaan semula dan seringkali memperhatikan perspektif korban. Ketiga, Model Kredibilitas (*credibility model*) bertujuan untuk mengendalikan kejahatan, menghukum pelaku, dan mencegah terjadinya kejahatan serupa, sambil menjaga citra positif sistem peradilan di mata masyarakat. Model ini serupa dengan gagasan kontrol kejahatan yang dikemukakan oleh Packer, di mana penuntutan dianggap sebagai alat untuk mengendalikan kejahatan dan menjaga reputasi positif sistem peradilan di mata masyarakat.⁸⁹

Terkait dengan otonomi kewenangan jaksa untuk melakukan penuntutan, terdapat asas prinsip *mandatory prosecution* (*Legalitiitsprinzip; principe de legalite des poursuites*). Dalam perspektif ini bila berkaitan dengan kepentingan umum, penuntut umum tidak memiliki diskresi untuk tidak melakukan penuntutan dalam perkara.⁹⁰ Di negara-negara Eropa Kontinental lain, berlaku juga asas *principle of expediency* (*Opportunitdsprinzip; principe de l'opportunitite des poursuites*), atau diadopsi dalam konteks Indonesia menjadi asas oportunitas.⁹¹ Berdasarkan prinsip ini, penuntut umum memiliki diskresi yang luas untuk melakukan proses penuntutan atau tidak melakukan proses penuntutan.

Bellin⁹² menyoroti ketiadaan teori normatif yang menjelaskan tentang fungsi dan peranan Penuntut Umum dalam sistem hukum Amerika Serikat. Padahal, menurut Bellin, Penuntut Umum dalam konteks sistem peradilan pidana Amerika Serikat sebagai aktor yang memiliki kuasa dan kewenangan untuk mewujudkan reformasi sistem peradilan pidana.⁹³ Dengan demikian Bellin memperkenalkan model (teori) penuntut sebagai

⁸⁹ Sudirdja, Rudi Pradisetia, *Diskresi Jaksa dalam sistem peradilan pidana di Indonesia Antara Kepentingan Hukum dan Kepentingan Umum*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta:2003, hlm. 37.

⁹⁰ Damaška, "Structures of Authority..." hlm. 503.

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 504.

⁹² Jeffrey Bellin, "Theories of Prosecution," *California Law Review*, 2020, Vol. 108, No. 4 (2020), pp. 1203-1253.

⁹³ *Ibid.*, 1206.

pelayan hukum (“*servant-of-the-law*” theory). Pada dasarnya dengan model tersebut, Penuntut Umum tidak secara otomatis dan robotik menjadikan setiap (dugaan) pelanggaran hukum pidana diproses. Tetapi dengan kewenangannya, Penuntut Umum dapat menolak untuk meneruskan proses administrasi kasus pidana yang memiliki pembuktian yang lemah. Beberapa dasar penolakan tersebut dapat terkait dengan reputasi aparat Polisi yang memiliki masalah kredibilitas, pengakuan yang dipaksakan, proses penyidikan yang cacat, serta penerapan ilmu forensik yang dipertanyakan.⁹⁴ Dalam model ini, karakteristik dari Penuntut Umum bersifat *non-adversarial*,⁹⁵ Tidak melayani kepentingan lembaganya sendiri, melainkan melaksanakan kepentingan dari pelaksanaan hukum yang ideal itu sendiri. Penuntut Umum dalam model ini juga dituntut menjadi Penuntut Umum yang progresif atau *progressive prosecutor*. Artinya, Penuntut Umum tidak hanya pelaksana dari teks undang-undang semata, tetapi juga dapat memilah penerapan aturan hukum yang tidak adil, bernuansa rasial, serta ketidakseimbangan pelaksanaan kewenangan Polisi dari segi sosio ekonominya.

Perlu diakui bahwa model/teori ini digali dari konteks permasalahan hukum di Amerika Serikat. Teori ini berangkat dari premis bahwa Penuntut Umum dalam konteks hukum di Amerika Serikat memiliki kewenangan yang lebih besar untuk mengendalikan perkara. Polisi sebagai penyidik mendukung proses penyidikan dengan dukungan pembuktian yang dibutuhkan untuk tahap persidangan. Namun demikian, Jaksa tetap memiliki kewenangan akhir untuk menolak meneruskan kasus ke tahap persidangan bila kekuatan pembuktian dirasa lemah. Atau dengan kata lain, penerapan asas model ini mensyaratkan adanya penerapan asas *dominus litis* yang kuat. Model ini dapat menjadi inspirasi dalam reformasi sistem peradilan pidana karena adanya progresivitas dari Penuntut Umum. Hal ini sejalan dengan asas dan tujuan dari teori hukum progresif sebagaimana diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo.⁹⁶

Dari perspektif lain, teori *fiduciary duty of prosecution*⁹⁷ menggarisbawahi bahwa sejatinya Penuntut Umum merupakan refleksi dari kepentingan publik untuk keadilan

⁹⁴ *Ibid.*, 1213.

⁹⁵ *Ibid.*, 1253.

⁹⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif; Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009); M. Zulfa Aulia, “Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo: Riwayat, Urgensi, dan Relevansi” *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 1, no. 1 (2018): 159-185.

⁹⁷ Bruce A. Green & Rebecca Roiphe, “A Fiduciary Theory of Progressive Prosecution,” *American Criminal Law Review*, Vol. 60 (2023), 1431-1462.

yang dititipkan kepadanya.⁹⁸ Atas ‘penitipan’ kepentingan tersebut, Penuntut Umum memiliki tanggung jawab berupa *duty of care* dan juga *duty of loyalty* kepada publik.⁹⁹ Teori ini lahir dari praktik peradilan pidana di Amerika Serikat yang berupaya meluruskan praktik Penuntut Umum progresif (*progressive prosecutors*) yang berlebihan. *Progressive prosecutors* akan menggunakan diskresi untuk kepentingan perwujudan keadilan di masyarakat. Namun demikian, dalam konteks Amerika Serikat terdapat kritik bahwa Penuntut Umum yang terlampau progresif justru lebih menjawab kepentingan masyarakat yang menjadi konstituen, alih-alih berorientasi pada kepentingan rasa keadilan masyarakat yang lebih luas. Ekses dari *progressive prosecutors* adalah bahwa Penuntut Umum bisa jadi terlampau politis. Untuk itu teori *fiduciary* mencoba mengembalikan kembali ekses ini. Berdasarkan teori tersebut Penuntut Umum memiliki pertanggungjawaban akuntabilitas kepada masyarakat dengan cara *residual control*, pengawasan yudisial, dan kepatuhan terhadap norma dan praktik.¹⁰⁰

3. Efisiensi Sistem Peradilan Pidana

Efisiensi dalam pelaksanaan sistem dan kebijakan pidana didasari karena tantangan praktis dalam pelaksanaan itu sendiri.¹⁰¹ Dari perspektif keadilan, proses peradilan pidana yang tidak efisien akan memperlemah implementasi *rule of law*, yang berdampak langsung kepada isu akses terhadap keadilan dan juga berdampak kepada pencari keadilan.¹⁰² Ramadhan mengemukakan bahwa perlu adanya efisiensi dalam pelaksanaan sistem itu karena adanya hambatan penumpukan perkara, keterbatasan sumber daya manusia maupun anggaran, serta penambahan dari tindak pidana yang menjadi ruang lingkup yang perlu masuk dalam sistem peradilan pidana.¹⁰³ Dengan demikian, penerapan pandangan utilitarian dapat digunakan untuk merancang dan mengimplementasikan sistem birokrasi yang efisien dalam konteks penegakan hukum.

⁹⁸ “*Prosecutors are public fiduciaries who represent the public’s abstract interest in justice.*” *Ibid.*, 1451.

⁹⁹ *Ibid.*, 1453.

¹⁰⁰ *Ibid.*, 1431.

¹⁰¹ Choky Ramadhan, *Pengantar Analisis Ekonomi dalam Kebijakan Pidana di Indonesia* (Jakarta: ICJR, MaPPI FHUI * Aliansi Nasional Reformasi KUHP, 2016).

¹⁰² Yvon Dandurand, “Criminal Justice Reform and the System’s Efficiency,” *Criminal Law Forum* Vol, 25 (2014), 383.

¹⁰³ Ramadhan, *Pengantar Analisis Ekonomi...*, hlm. 5 - 14.

Penegakan hukum harus juga memperhatikan analisis biaya manfaat untuk mencapai efektivitas dari segi biaya (*cost-effectiveness*).

Cost-effectiveness diukur dari pertimbangan proporsionalitas dalam melakukan proses administrasi perkara.¹⁰⁴ Di sisi lain pendekatan pragmatis dan integrasi asas efisiensi dalam reformasi sistem peradilan pidana tidak menegaskan penerapan konsep keadilan itu sendiri. Dandurand menyatakan bahwa efisiensi prosedural tidak serta merta bertentangan dengan kualitas nilai-nilai keadilan itu sendiri. Dandurand kemudian menjelaskan bahwa praktik reformasi sistem peradilan pidana di berbagai yurisdiksi, terdapat upaya-upaya reformasi yang mendorong efisiensi *dan* kualitas dari perwujudan keadilan yang beriringan.¹⁰⁵

4. *Legal transplant*

Menurut Alan Watson *legal transplant* atau transplantasi hukum merupakan cara paling umum dalam pengembangan hukum, dan bahwa sistem yang meminjam tidak perlu memiliki pemahaman mendalam tentang asal dari mana aturan atau institusi tersebut dipinjam – umum pada metode *comparative law*.¹⁰⁶ Montesquieu berpandangan bahwa pada saat “menggunakan” atau “memindahkan” suatu sistem hukum ke sistem hukum lain, tentu terdapat beberapa kesulitan.¹⁰⁷ Oleh karena itu, saat melakukan *legal transplant*, pembuat hukum perlu diperhatikan beberapa faktor agar sistem hukum dapat berjalan baik sebagaimana kebutuhan negara yang meminjam, yakni faktor sosial, faktor politik, dan faktor budaya hukum.¹⁰⁸ Solinas menjelaskan bahwa dalam konteks transplantasi hukum, transplantasi hukum dapat cenderung terlalu menyederhanakan fenomena kompleks mengenai interaksi hukum yang terjadi di masyarakat. Untuk itu pemahaman tentang ‘hibridisasi hukum’ perlu ditanamkan, hal ini karena ‘hibridisasi hukum’ menjelaskan tentang pertukaran norma dan institusi hukum lintas budaya dan menjelaskan juga dampak atas interaksi hukum tersebut.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Dandurand, “Criminal Justice Reform..,” hlm 387.

¹⁰⁵ *Ibid.*, 389.

¹⁰⁶ John W. Cairns, Watson, Walton, and the History of Legal Transplants, *Georgia Journal of International and Comparative Law* Vol. 31 No. 3, 2014, hlm. 640

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 643

¹⁰⁸ *Ibid.*, 644

¹⁰⁹ M. Solinas, “Hybridisation and Legal Reception.” Dalam *Legal Evolution and Hybridisation*. IUS Commune: European and Comparative Law Series. Intersentia; 2014:35-44.

E. Metodologi Penelitian

Rekomendasi kebijakan ini disusun dengan metode penelitian campuran yang menggabungkan aspek penelitian doktrinal dan juga empiris. Aspek penelitian doktrinal (*doctrinal research*) dalam penelitian ini yakni penelitian yang bersumber dari dokumen yang telah ada sebelumnya¹¹⁰ guna menghasilkan penelitian yang tidak hanya deskriptif, tetapi juga preskriptif. Metode penelitian doktrinal menganalisis berbagai peraturan hukum maupun prinsip-prinsip hukum¹¹¹. Selain metode penelitian doktrinal, metode penelitian empiris (*empirical research*) juga akan digunakan dalam penelitian. Metode penelitian empiris digunakan guna mendapatkan data lapangan terkait dengan permasalahan yang terjadi serta menggali kebutuhan hukum dari pemangku kepentingan. Kedua metode ini digunakan guna merumuskan usulan kebijakan yang tepat sasaran dan tepat guna termasuk roadmap implementasi usulan kebijakan terkait.

Metode penelitian empiris yang digunakan yakni *indepth interview* dan *Focus Group Discussion (FGD)*. Pertama, *in-depth interview* kepada lembaga Kejaksaan (Kejaksaan RI) dengan berfokus pada kondisi eksisting peran jaksa dalam penanganan perkara maupun dalam melaksanakan fungsi sebagai *advocaat generaal*, serta kondisi eksisting sistem perekrutan maupun pembinaan pegawai Kejaksaan. Kedua, FGD dengan K/L lain yang memiliki kewenangan atau fungsi di bidang *advocaat generaal*, penuntutan, serta perampasan dan/atau pemulihan aset. Adapun K/L tersebut adalah: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, dan Komisi Pemberantasan Korupsi. FGD dimoderatori oleh tim peneliti, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Tujuan utama dari FGD ini guna menggali informasi mengenai kondisi saat ini sistem penuntutan maupun fungsi dan kewenangan *advocaat generaal* yang saat ini kewenangannya beririsan dengan kewenangan beberapa K/L. Selain itu juga Peneliti menggunakan data statistik terutama terkait dengan kepegawaian di Kejaksaan RI yang didapatkan dari Biro Perencanaan Kejaksaan RI.

¹¹⁰ R. Singleton, B. C Straits, *Approach to Social Research* (Oxford: Oxford University Press, 2018), hlm. 326

¹¹¹ Michael Salter dan Julie Mason, *Writing Law Dissertations: An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research* (London: Pearson Education Limited, 2007), hlm. 44

F. Sistematika Penulisan

Secara umum, sistematika penulisan kajian ini akan terbagi dalam lima bab utama. Berikut adalah uraian mengenai bab-bab yang akan dibahas di bawah ini:

Bab 1 – Pendahuluan Pada bagian *Pendahuluan* (Bab 1), penelitian dimulai dengan penjelasan mengenai latar belakang urgensi peran Kejaksaan RI dalam sistem peradilan pidana. Studi literatur yang relevan juga dibahas, termasuk kerangka teori dan konseptual yang digunakan untuk menganalisis masalah. Rumusan masalah, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan akan disajikan untuk membentuk fondasi penelitian ini.

Bab 2 - Kondisi Eksisting Sistem Penuntutan dan Advocaat Generaal Selanjutnya, pada Bab 2, kajian ini mengeksplorasi kondisi eksisting kelembagaan Kejaksaan RI. Fokus diberikan pada struktur organisasi, kewenangan, hubungan antara jaksa dan polisi dalam sistem peradilan pidana, serta sumber daya manusia dan sarana prasarana yang tersedia. Analisis ini penting untuk memahami situasi saat ini sebelum menilai urgensi perubahan kelembagaan Kejaksaan RI.

Bab 3 - Urgensi Kejaksaan Sebagai Pemimpin Utama (Dominus Litis) dalam Penyidikan Tindak Pidana membahas urgensi Kejaksaan RI sebagai pemimpin utama atau *Dominus Litis* dalam sistem peradilan. Di sini, kajian kebijakan dari perspektif historis hingga literatur global tentang peran Kejaksaan dalam penuntutan dan konvensi internasional dijelaskan. Bab ini juga menyoroti transformasi sistem penuntutan yang berpotensi diintegrasikan dalam peran baru Kejaksaan, seperti *Advocat Generaal* dalam sistem peradilan terpadu.

Bab 4 - Tantangan yang akan Muncul apabila Kejaksaan RI menjadi Pemimpin Utama Penyidikan dan Advocaat Generaal Bab ini membahas tantangan yang akan muncul apabila Kejaksaan RI menjadi pemimpin utama penyidikan dan *Advocat Generaal* dianalisis. Tantangan tersebut mencakup hambatan struktural, politik, dan regulasi, serta praktik baik yang bisa dijadikan acuan dari pengalaman Kejaksaan RI. Harmonisasi regulasi dan *landscape* politik juga dibahas sebagai kunci keberhasilan dalam implementasi peran baru ini.

Bab 5 – Simpulan dan Rekomendasi menyajikan rekomendasi yang mencakup rencana aksi, kerangka regulasi, dan kelembagaan yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan peran Kejaksaan RI sebagai pemimpin utama dalam sistem

peradilan. Rekomendasi ini diharapkan dapat menjadi panduan bagi perumusan kebijakan dan penguatan institusi Kejaksaan.

BAB 2

KONDISI EKSISTING SISTEM PENUNTUTAN DAN *ADVOCAAT* GENERAAL

A. Kelembagaan Kejaksaan RI

1. Struktur Kelembagaan Kejaksaan RI

Kejaksaan RI merupakan lembaga pemerintahan yang memiliki fungsi berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang¹¹². Posisi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia mengalami perkembangan sejak 1945 hingga saat ini. Pada Agustus 1945, Kejaksaan berada di dalam lingkungan Departemen Kehakiman, sehingga seorang Jaksa Agung diangkat dan bertanggung jawab kepada Menteri Kehakiman.¹¹³ Pada tahun 1961, disahkan UU Nomor 15 Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Kejaksaan RI yang mana dalam peraturan terkait disebutkan bahwa Kejaksaan merupakan alat negara penegak hukum dan alat revolusi yang tugasnya sebagai penuntut umum.¹¹⁴ Posisi Kejaksaan dalam UU ini ialah sebagai Departemen Kejaksaan, sehingga dipimpin oleh seorang Menteri (dalam hal ini Jaksa Agung) yang diangkat dan bertanggung jawab pada Presiden.

Pada tahun 1991, lahir UU Kejaksaan yang baru, yakni UU Nomor 5 Tahun 1991 yang mendefinisikan Kejaksaan RI sebagai Lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan.¹¹⁵ UU 5/1991 ini menempatkan posisi Kejaksaan RI sebagai Lembaga pemerintahan, yang mana sebelumnya sebagai alat negara. Diskusi pada saat penyusunan UU Kejaksaan 1991 ialah bahwa seharusnya fungsi penuntutan dilaksanakan oleh Lembaga yang independen, sehingga seharusnya Kejaksaan tidak berada pada ranah eksekutif, melainkan pada ranah yudikatif dengan dasar Pasal 24 ayat 3 UUD 1945.¹¹⁶ Namun usulan ini tidak diakomodasi dikarenakan dalam sistem presidensial, Kejaksaan Agung berada di bawah ranah eksekutif, sehingga Jaksa Agung

¹¹² Pasal 1 angka 1 UU Kejaksaan.

¹¹³ MAPPI, *Fiat Justitia*, Vol. 1 No. 1 Maret 2013, hlm. 5.

¹¹⁴ Pasal 1 ayat 1 UU Kejaksaan 15/1961.

¹¹⁵ Pasal 2 UU Kejaksaan 5/1991.

¹¹⁶ Pasal 24 ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa “[badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.”

merupakan pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.¹¹⁷ Hingga UU 16/2004, posisi Kejaksaan tetap sebagai lembaga pemerintahan dan Jaksa Agung bertanggung jawab kepada Presiden.

Struktur organisasi Kejaksaan RI dimuat dalam Peraturan Presiden tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI, sebagaimana terakhir dalam Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2024.¹¹⁸ Organisasi Kejaksaan Agung terdiri atas:

- a. Jaksa Agung;
- b. Wakil Jaksa Agung;
- c. Jaksa Agung Muda bidang Pembinaan;
- d. Jaksa Agung Muda bidang Intelijen;
- e. Jaksa Agung Muda bidang Tindak Pidana Umum;
- f. Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus;
- g. Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara;
- h. Jaksa Agung Bidang Pidana Militer;
- i. Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan;
- j. Badan Pendidikan dan Pelatihan;
- k. Badan Pemulihan Aset;
- l. Staf Ahli; dan
- m. Pusat.

Berikut merupakan perbandingan organisasi Kejaksaan Agung dalam Perpres 38/2010, Perpres 29/2016, Perpres 15/2021, dan Perpres 15/2024:

Tabel 1. Perbandingan Struktur Organisasi Kejaksaan

Perpres 38/2010	Perpres 29/2016	Perpres 15/2021	Perpres 15/2024
a. Jaksa Agung;	a. Jaksa Agung;	a. Jaksa Agung;	a. Jaksa Agung;
b. Wakil Jaksa Agung;			
c. Jaksa Agung Muda bidang Pembinaan;			

¹¹⁷ MAPPI, hlm. 5

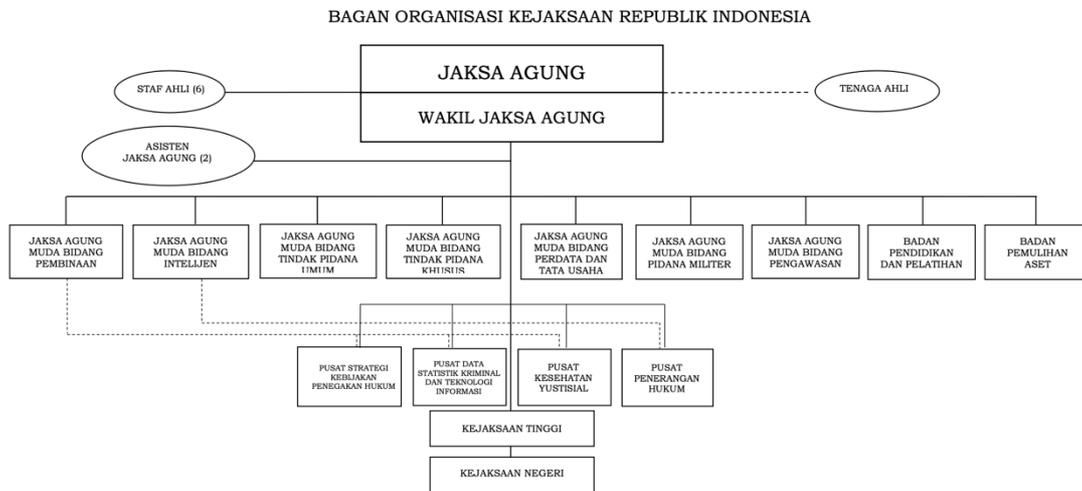
¹¹⁸ Organisasi dan tata kerja Kejaksaan RI sebagaimana amanat UU Kejaksaan diatur dalam bentuk Peraturan Presiden. Adapun pertama kali diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010, kemudian diubah pertama kali dengan Perpres Nomor 29 Tahun 2016, kemudian diubah dengan Perpres Nomor 15 Tahun 2021, dan terakhir diubah dengan Perpres Nomor 15 Tahun 2024.

d. Jaksa Agung Muda bidang Intelijen;			
e. Jaksa Agung Muda bidang Tindak Pidana Umum;	e. Jaksa Agung Muda bidang Tindak Pidana Umum;	e. Jaksa Agung Muda bidang Tindak Pidana Umum;	e. Jaksa Agung Muda bidang Tindak Pidana Umum;
f. Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus;			
g. Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara;	g. Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara;	g. Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara;	g. Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara;
h. Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan;	h. Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan;	h. Jaksa Agung Bidang Pidana Militer;	h. Jaksa Agung Bidang Pidana Militer;
i. Badan Pendidikan dan Pelatihan;	i. Badan Pendidikan dan Pelatihan;	i. Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan;	i. Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan;
j. Staf Ahli; dan	j. Staf Ahli; dan	j. Badan Pendidikan dan Pelatihan;	j. Badan Pendidikan dan Pelatihan;
k. Pusat.	a. Pusat.	k. Staf Ahli; dan	k. Badan Pemulihan Aset;
		l. Pusat.	l. Staf Ahli; dan
			m. Pusat.

Struktur organisasi kejaksaan RI dituangkan dalam bentuk peraturan internal, yakni Peraturan Kejaksaan RI Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Adapun bagan struktur organisasi Kejaksaan RI saat ini adalah sebagai berikut:¹¹⁹

¹¹⁹ Lampiran Peraturan Kejaksaan RI Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Gambar 1. Bagan Organisasi Kejaksaan RI¹²⁰



Guna menjamin kualitas Kejaksaan RI, peraturan perundang-undangan telah mengamanatkan pengawasan kepada lembaga Kejaksaan RI, baik secara internal maupun eksternal. Secara eksternal, Kejaksaan RI diawasi oleh Komisi Kejaksaan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan RI (Perpres 18/2011) sebagaimana amanat Pasal 38 UU Kejaksaan.¹²¹ Komisi Kejaksaan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang terdiri atas 6 (enam) orang unsur masyarakat (praktisi/akademisi hukum, tokoh masyarakat, dan/atau pakar) dan 3 (tiga) orang unsur Pemerintah. Adapun berdasarkan Pasal 3 Perpres No. 18/2011, tugas Komisi Kejaksaan adalah: a) melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap kinerja dan perilaku Jaksa dan/atau pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan kode etik; b) melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap perilaku Jaksa dan/atau pegawai Kejaksaan baik di dalam maupun di luar tugas kedinasan; dan c) melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, tata kerja, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan.

¹²⁰ Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia, No. 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Agung RI.

¹²¹ Pasal 38 UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan berbunyi: “Untuk meningkatkan kualitas kinerja kejaksaan, Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden”.

Secara internal, Kejaksaan RI diawasi oleh Majelis Kehormatan Jaksa dan Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan. Majelis Kehormatan Jaksa adalah satuan organisasi yang keanggotaannya ditetapkan oleh Jaksa Agung, bertugas mengadakan sidang untuk melakukan pemeriksaan dan klarifikasi atas pelanggaran yang dilakukan oleh jaksa yang diusulkan.¹²² Fungsi Majelis Kehormatan Jaksa adalah memeriksa temuan atau kesimpulan Jaksa Agung Muda Pengawasan tentang jaksa yang diusulkan untuk diberhentikan dari jabatannya; memeriksa dan mengklarifikasi pelanggaran yang dilakukan oleh jaksa yang diusulkan untuk diberhentikan dari jabatannya oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan; dan memberikan pertimbangan, pendapat, dan rekomendasi kepada Jaksa Agung atas Kesimpulan pemeriksaan terhadap jaksa yang diusulkan untuk diberhentikan dari jabatannya.¹²³ Majelis Kehormatan Jaksa terdiri atas 7 (tujuh) majelis, dengan 1 orang ketua merangkap anggota; 2 orang wakil ketua merangkap anggota; dan 4 orang anggota.¹²⁴ Sedangkan Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan memiliki tugas dan wewenang dalam hal perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pelaksanaan pengawasan atas kinerja dan keuangan internal kejaksaan, serta pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Jaksa Agung sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹²⁵

B. Tugas dan Fungsi Kejaksaan RI

UU No. 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI telah mengatur tugas dan wewenang kejaksaan guna menjalankan organisasinya. Dalam bidang pidana, jaksa memiliki tugas dalam melakukan penuntutan; melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat; penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang; melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik. Sedangkan dalam bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan

¹²² Pasal 1 angka 1 Peraturan Kejaksaan Nomor 20 Tahun 2020 tentang Majelis Kehormatan Jaksa.

¹²³ Pasal 5 Peraturan Kejaksaan Nomor 20 Tahun 2020 tentang Majelis Kehormatan Jaksa.

¹²⁴ Pasal 7 Peraturan Kejaksaan Nomor 20 Tahun 2020 tentang Majelis Kehormatan Jaksa.

¹²⁵ Pasal 521 Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

untuk dan atas nama Negara atau pemerintah berdasarkan kuasa khusus. Sedangkan dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, kejaksaaan berwenang untuk menyelenggarakan kegiatan peningkatan kesadaran hukum Masyarakat; pengamanan kebijakan penegakan hukum; pengawasan peredaran barang cetakan; pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan Masyarakat dan negara; pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama; penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.¹²⁶

Dalam konteks pemulihan aset, kejaksaaan melalui Undang-Undang diberikan kewenangan untuk melakukan penelusuran, perampasan, dan pengembalian aset perolehan tindak pidana dan aset lainnya kepada negara, korban, atau yang berhak.¹²⁷ Sedangkan dalam konteks intelijen penegakan hukum, kejaksaaan berwenang untuk menyelenggarakan fungsi penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan untuk kepentingan penegakan hukum; menciptakan kondisi yang mendukung dan mengamankan pelaksanaan Pembangunan; melakukan kerja sama intelijen penegakan hukum dengan Lembaga intelijen dan/atau penyelenggara intelijen negara lainnya, di dalam maupun di luar negeri; melaksanakan pencegahan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme); dan melaksanakan pengawasan multimedia.¹²⁸

Kejaksaaan RI juga berwenang untuk pertama, menyelenggarakan kegiatan statistik kriminal dan kesehatan yustisial. Kedua, kejaksaaan turut serta dan aktif dalam pencarian kebenaran atas perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan konflik sosial tertentu demi terwujudnya keadilan. Ketiga, kejaksaaan turut serta dan aktif dalam penanganan perkara pidana yang melibatkan saksi dan korban serta proses rehabilitasi, restitusi, dan kompensasinya. Keempat, kejaksaaan melakukan mediasi penal dan melakukan sita eksekusi untuk pembayaran pidana denda, pidana pengganti, serta restitusi. Selain itu, kejaksaaan dapat memberikan keterangan sebagai bahan informasi dan verifikasi mengenai adanya atau tidaknya dugaan pelanggaran hukum yang sedang atau telah diproses dalam perkara pidana, untuk menduduki jabatan publik atas permintaan instansi yang berwenang. Kejaksaaan juga menjalankan fungsi dan kewenangannya di bidang keperdataan dan/atau bidang publik lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang. Selanjutnya, kejaksaaan melakukan sita eksekusi untuk pembayaran pidana

¹²⁶ Pasal 30 UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaaan.

¹²⁷ Pasal 30A UU No. 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaaan.

¹²⁸ Pasal 30B UU No. 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaaan.

denda dan uang pengganti. Kejaksaan juga memiliki kewenangan untuk mengajukan peninjauan kembali, serta melakukan penyadapan berdasarkan Undang-Undang khusus yang mengatur mengenai penyadapan dan menyelenggarakan pusat pemantauan di bidang tindak pidana.¹²⁹

C. Kewenangan Kejaksaan RI

1. Kewenangan sebagai Penuntut Umum

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI menyebutkan secara eksplisit bahwa “Jaksa Agung merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia.”¹³⁰ Dengan asas *een en ondeelbaar*, atau Jaksa adalah satu dan tidak dapat dipisah-pisahkan seluruh Jaksa di Indonesia di bawah kebijaksanaan Jaksa Agung melaksanakan tugas, kewenangan dan fungsi penuntutan sebagai upaya penegakan hukum dalam konteks hukum pidana. Jaksa merupakan pejabat fungsional yang memiliki wewenang berdasarkan undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan melaksanakan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Kejaksaan Republik Indonesia, sebagai lembaga pemerintah, berfungsi di bidang penuntutan dan harus bersifat independen dari pengaruh kekuasaan manapun, termasuk pemerintah atau kekuatan lainnya. Kejaksaan juga diharapkan memiliki peran penting dalam menegakkan supremasi hukum, melindungi kepentingan umum, menegakkan hak asasi manusia, serta memberantas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Penuntut umum adalah jaksa yang secara resmi diberi wewenang untuk melaksanakan penuntutan serta melaksanakan putusan hakim. Hal ini menegaskan bahwa hanya jaksa yang dapat menjalankan tugas penuntutan dan menjalankan putusan hakim dalam sistem peradilan pidana.

Secara garis besar, setelah berlakunya KUHAP, tugas utama jaksa adalah sebagai penuntut umum dan eksekutor putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

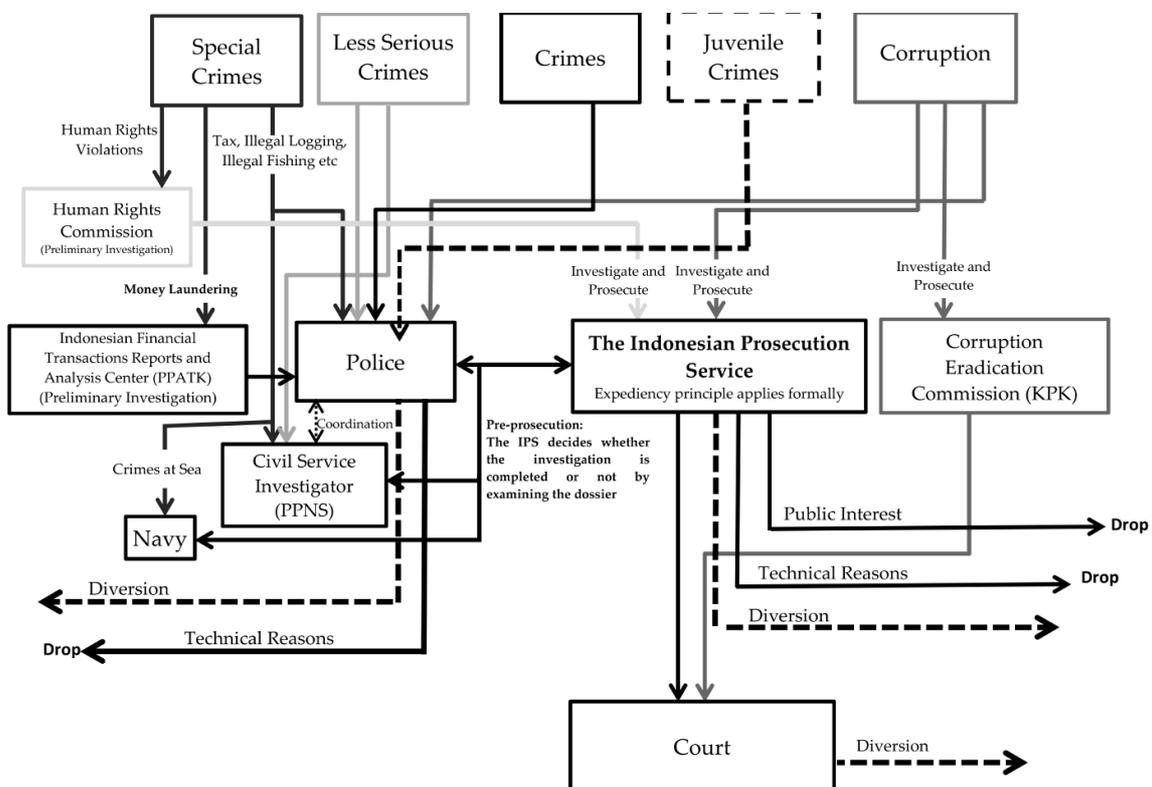
¹²⁹ Pasal 30 C UU No. 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan.

¹³⁰ Pasal 18 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan.

Dalam kapasitasnya sebagai penuntut umum, jaksa bertanggung jawab untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim selama proses peradilan pidana berlangsung. Pasal 137 KUHAP memperkuat kewenangan penuntut umum untuk mengajukan dakwaan terhadap tersangka tindak pidana dan membawa perkara ke pengadilan yang berwenang.¹³¹

Affandi menguraikan peranan dan hubungan yang kompleks antara Kejaksaan dan aktor dalam sistem peradilan pidana sebagai berikut:

Gambar 2. Bagan Hubungan Kejaksaan dan Aktor dalam Sistem Peradilan Pidana¹³²



Dalam bagan tersebut dapat dilihat kompleksitas hubungan antara aktor dalam sistem peradilan pidana. Untuk menganalisis lebih lanjut tentang transformasi sistem penuntutan, perlu dipahami mengenai dinamika tata hubungan lembaga yang ada. Dalam

¹³¹ Josua D. W. Hutapea, "Tugas dan Wewenang Jaksa dalam Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi." *Lex Crimen* 6, no. 2 (March-April 2017): 1-15.

¹³² Fachrizal Affandi, hlm. 138. Namun demikian bagan ini didasarkan pada kondisi peraturan perundang-undangan yang ada sampai dengan tahun 2019. Bagan ini belum mencakup amandemen UU Kejaksaan.

hal konteks ini dapat dilihat bahwa dalam konteks Jaksa sebagai Penuntut Umum, terdapat kewenangan penuntutan yang paralel antara KPK dan juga Jaksa sebagai Penuntut Umum. Pembedaannya yang utama adalah mengenai ambang batas nilai perkara pidana korupsi yang dapat dilakukan penyidikan dan penuntutan oleh KPK. Dalam hal ini ruang lingkup penuntutan Kejaksaan lebih luas dibandingkan dengan KPK. Selanjutnya dalam konteks transformasi sistem penuntutan, penuntutan yang efektif akan bergantung pada hasil penyidikan yang dilakukan oleh penyidik. Oleh karena itu pula hubungan yang sinergis antara penyidik Kepolisian maupun PPNS perlu ada dengan Jaksa itu sendiri. Dalam situasi yang ada saat ini, hubungan antara penyidik Kepolisian dan Jaksa didasari pada asas diferensiasi fungsional, yang dapat menjadi tantangan sekaligus keuntungan sebagaimana yang akan dibahas dalam bagian-bagian selanjutnya.

2. Kewenangan *Advocaat Generaal*

Pada dasarnya, tugas dan kewenangan *Advocaat Generaal* dapat diterjemahkan secara luas sebagai tugas dan kewenangan dalam konteks pemberian pendapat hukum (*advisblaad*). Kewenangan Kejaksaan RI sebagai *advocaat generaal* telah diatur dalam UU Kejaksaan maupun beberapa peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam UU Kejaksaan, kewenangan ini diatur dalam konteks sertifikasi profesi, penguatan kelembagaan, dan penguatan regulasi. Selain dalam UU Kejaksaan, terdapat peraturan perundang-undangan lainnya yang memberikan peran kepada kejaksaan, yakni UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Dalam Pasal 44 ayat (2) UU Mahkamah Agung disebutkan bahwa Jaksa Agung karena jabatannya berwenang untuk dapat mengajukan pendapat teknis hukum dalam perkara pemeriksaan kasasi pidana sebelum Mahkamah Agung memberikan putusannya.¹³³

Dalam konteks penanganan pelanggaran hak asasi manusia yang berat, Jaksa Agung diberikan beberapa kewenangan oleh UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Pertama dalam konteks penangkapan, Jaksa Agung sebagai penyidik memiliki kewenangan untuk melakukan penangkapan untuk kepentingan penyidikan terhadap seseorang yang diduga keras melakukan pelanggaran HAM berat berdasarkan bukti permulaan yang cukup.¹³⁴ Kedua, Jaksa Agung berwenang

¹³³ Pasal 44 ayat 2 UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

¹³⁴ Pasal 11 UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

melakukan penyidikan pelanggaran HAM berat.¹³⁵ Ketiga, Jaksa Agung berwenang melakukan penuntutan perkara HAM berat.¹³⁶ Selain itu, dalam amandemen UU Kejaksaan No. 11/2021 juga disebutkan bahwa salah satu tugas Jaksa Agung adalah untuk dapat mewakili Presiden bersama dengan Menteri yang menyelenggarakan urusan hukum di hadapan Mahkamah Konstitusi.¹³⁷

3. Kewenangan Lainnya

a. Penanganan dan Pemulihan Aset

Dalam struktur organisasi Kejaksaan, Badan Pemulihan Aset merupakan organ yang lahir dalam Perpres 15/2024. Sebelum adanya Perpres 15/2024, fungsi pemulihan aset dilaksanakan oleh Pusat Pemulihan Aset, di bawah organ Pusat¹³⁸. Badan Pemulihan Aset Kejaksaan RI diinisiasi atas persyaratan keikutsertaan Indonesia sebagai *full membership* dalam *The Financial Action Task Force* (FATF). FATF merupakan suatu Lembaga internasional yang bertujuan untuk menetapkan standar global rezim anti pencucian uang dan pendanaan terorisme, serta hal lain yang mengancam integritas dan stabilitas sistem keuangan internasional. Adapun rekomendasi dari FATF khususnya terkait penyesuaian yang diperlukan oleh Kejaksaan RI adalah:

- 1) Sesuai tugas, pokok, fungsinya dalam menyelidiki dan/atau menyidik aktivitas pencucian uang, Kejaksaan RI selayaknya mengutamakan penyelidikan dan/atau penyidikan, dan penuntutan kasus pencucian uang secara paralel dengan kasus tindak pidana asal yang mendahuluinya.¹³⁹
- 2) Kejaksaan RI harus mengelola dan memonitor statistik yang menyeluruh dan terpadu terkait data aktivitas perampasan dan penyitaan aset yang memungkinkan otoritas lainnya untuk lebih memahami efektivitas kerangka Anti Pencucian Uang (APU) dalam pemulihan aset.¹⁴⁰

¹³⁵ Pasal 21 UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

¹³⁶ Pasal 23 UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

¹³⁷ Pasal 18 UU No. 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan.

¹³⁸ Pasal 6, Peraturan Kejaksaan RI Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

¹³⁹ FATF, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Indonesia*, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris, 2023, hlm. 7, poin 12, IO.7.

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 48, poin (a), IO.8.

- 3) Berdasarkan poin ke-2, Kejaksaan RI harus mempertimbangkan penetapan tujuan kebijakan operasional yang konkret, guna membangun dan mengawasi kebijakan/mekanisme penyitaan dan pemulihan aset yang proaktif, optimal, dan efektif.¹⁴¹
- 4) Mengetahui rendahnya perolehan dari tindak pidana lingkungan yang merefleksikan rendahnya jumlah aset sitaan, Kejaksaan RI selayaknya meningkatkan fokusnya melakukan upaya penyitaan/perampasan aset pada sektor tersebut.¹⁴²
- 5) Mengetahui kurang dari 10% aset sitaan yang dapat dikembalikan ke Indonesia, Kejaksaan RI selayaknya meningkatkan fokusnya melakukan upaya penyitaan/perampasan aset yang ditempatkan di negara lain melalui perintah pengadilan yang sah.¹⁴³
- 6) Selain sektor lingkungan/kehutanan, Kejaksaan RI selayaknya lebih memprioritaskan upaya penyitaan/perampasan aset yang berkaitan dengan pidana narkoba dan *fraud* dengan koordinasi yang kuat dengan otoritas lain yang berwenang.¹⁴⁴
- 7) Dalam hal prioritas sektor tertentu untuk penyelidikan dan/atau penyidikan aktivitas pencucian uang, Kejaksaan RI harus memprioritaskan sektor-sektor yang dinilai rentan terhadap risiko pencucian uang, seperti sektor perbankan, badan usaha berbadan hukum maupun tidak yang beroperasi di sektor perdagangan, dan badan hukum yayasan seperti LSM, keagamaan, atau organisasi kemasyarakatan.¹⁴⁵
- 8) Kejaksaan RI harus memperluas cakupan penyitaan aset properti, memastikan semua aset dapat disita terlepas tindak pidana pendahulunya.¹⁴⁶
- 9) Kejaksaan RI selayaknya mengembangkan kerangka hukum yang memungkinkannya untuk melakukan perampasan/penyitaan aset tanpa menunggu proses hukum yang sedang berlangsung.¹⁴⁷

¹⁴¹ *Ibid.*, hlm 50, poin (a), IO.8.

¹⁴² *Ibid.*, hlm 78, poin 193.

¹⁴³ *Ibid.*, hlm 4, Key findings (g); Hlm. 81, Poin 198.

¹⁴⁴ *Ibid.*, hlm 78, poin 195.

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm 162, Chapter 7 Poin 450.

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm 50, IO. 8, poin (e).

¹⁴⁷ *Ibid.*, hlm 50, IO. 8, poin (e).

- 10) Kejaksaan RI harus menerapkan pendekatan berbasis risiko (*risk-based approach*) dalam pengawasan APU/PPT. Pendekatan tersebut meliputi pengawasan di tempat, jarak jauh, dan tindak lanjutnya yang disesuaikan dengan profil risiko PU/PT dari badan yang diawasi.¹⁴⁸
- 11) Selain ancaman berupa surat teguran, Kejaksaan RI direkomendasikan untuk lebih tegas dalam melakukan pengancaman berupa sanksi yang proporsional dan menimbulkan efek jera.¹⁴⁹
- 12) Kejaksaan RI harus menerapkan mekanisme yang lebih ketat dalam hal pengumpulan informasi penerima manfaat (*beneficial owner*) yang diperoleh dari badan hukum yang sedang diperiksa.¹⁵⁰
- 13) Kejaksaan RI harus menyiapkan aturan dan sumber daya untuk meningkatkan kemampuan perampasan aset menurut perintah perampasan yang sah dari peradilan.¹⁵¹
- 14) Kejaksaan RI harus meningkatkan keahliannya dalam penelusuran aset terlarang yang disembunyikan melalui struktur bisnis yang kompleks atau perantara sejenisnya.¹⁵²
- 15) Kejaksaan RI harus meningkatkan kapasitas dan kemampuan melalui pusat pemulihan aset (*asset recovery center*) dalam hal perampasan aset hasil tindak pidana yang disesuaikan dengan profil risiko dan konteks sosial Indonesia.¹⁵³
- 16) Dalam hal prioritas negara-negara tertentu yang diantisipasi sebagai tempat pencucian uang, Kejaksaan RI selayaknya memprioritaskan negara-negara seperti Thailand, Singapura, Arab Saudi, dan Hong Kong, Tiongkok.¹⁵⁴
- 17) Dalam hal penyelidikan dan/atau penyidikan dugaan aktivitas pencucian uang domestik yang ditempatkan di negara lain, Kejaksaan RI direkomendasikan untuk mengupayakan bantuan hukum segera (*timely legal assistance*) dalam bentuk permohonan bantuan hukum internasional (*mutual legal assistance/MLA*) dengan otoritas luar negeri yang bersangkutan.¹⁵⁵

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm 12, Priority Actions (c).

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm 12, Priority Actions (c).

¹⁵⁰ *Ibid.*, hlm 12, Priority Actions (d).

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm 12, Priority Actions (e).

¹⁵² *Ibid.*, hlm 12, Priority Actions (e).

¹⁵³ *Ibid.*, hlm 12, Priority Actions (e).

¹⁵⁴ *Ibid.*, hlm 186, Poin 518.

¹⁵⁵ *Ibid.*, hlm 177, poin 488 dan hlm. 13, Priority Actions (h).

- 18) Kejaksaan RI dalam hal menyampaikan permohonan *mutual legal assistance*, direkomendasikan untuk memperbaiki kualitas pelaporan permohonan MLA demi meningkatkan efektivitas upaya pemulihan aset.¹⁵⁶
- 19) Dalam hal penyelidikan dan/atau penyidikan terhadap dugaan aset terlarang, Kejaksaan RI direkomendasikan untuk mengimplementasikan regulasi yang spesifik mengatur kewenangan identifikasi aset tanpa adanya pemberitahuan kepada pemilik terlebih dahulu.¹⁵⁷

b. *Central Authority*

United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (Konvensi PBB tentang Pemberantasan Kejahatan Transnasional Terorganisasi) mengatur kewajiban negara para pihak untuk menunjuk *central authority* di masing-masing negara yang berperan sebagai pusat informasi dan koordinasi mekanisme kerjasama internasional di bidang penegakan hukum. Peletakan fungsi *central authority* dalam konteks instrumen hukum internasional memberikan otonomi kepada negara untuk menetapkan struktur kelembagaan dan konfigurasi fungsi *central authority* tersebut. Namun demikian, efektivitas pelaksanaan mekanisme kerja sama internasional dalam konteks bantuan hukum timbal balik dan sarana kerja sama hukum lainnya akan efektif bila otoritas yang dimaksud memiliki fungsi eksekusi atau pelaksana sebagai penguat prosedur administrasi yang ada. Dengan demikian, hambatan birokrasi (*red tapes*) berupa kesulitan pelaksanaan permohonan kerja sama hukum baik itu *inbound* maupun *outbound* dapat dikurangi secara signifikan.

UU Kejaksaan Indonesia kemudian mengatur mengenai kewenangan ini, diantaranya dalam Pasal 30 ayat 3 dan Pasal 33 huruf a, b, dan c dalam Peraturan Kejaksaan juga telah dinyatakan bahwa Jaksa Agung Muda bidang Intelijen memiliki fungsi pelaksanaan hubungan kerja dengan instansi atau Lembaga baik di dalam maupun luar negeri.¹⁵⁸ Hal ini dapat dimaknai salah satunya dalam rangka penanganan perkara

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm 177, poin 488.

¹⁵⁷ *Ibid.*, hlm 279. Kolom 31. Powers of law enforcement and investigative authorities.

¹⁵⁸ Agus Budijarto, Endah Sulistyaningsih, Kewenangan Kejaksaan RI sebagai Central Authority/Otoritas Pusat terhadap Penanganan Perkara Tindak Pidana Lintas Negara Terorganisasi (Transnational Organized Crime) melalui Mekanisme Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana (*Mutual Legal Assistance in Criminal Matters/MLA*) dan Ekstradisi, hlm. 6.

lintas negara dalam konteks *transnational organized crime* dengan mekanisme *Mutual Legal Assistance (MLA)* dan ekstradisi.

Saat ini, mekanisme MLA telah diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana. Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana didefinisikan sebagai permintaan bantuan berkenaan dengan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Negara Diminta. Adapun ruang lingkup MLA yang diakui dalam UU tersebut meliputi:

- a) Mengidentifikasi dan mencari orang;
- b) Mendapatkan pernyataan atau bentuk lainnya;
- c) Menunjukkan dokumen atau bentuk lainnya;
- d) Mengupayakan kehadiran orang untuk memberikan keterangan atau membantu penyidikan;
- e) Menyampaikan surat;
- f) Melaksanakan permintaan penggeledahan dan penyitaan;
- g) Perampasan hasil tindak pidana;
- h) Memperoleh kembali sanksi denda berupa uang sehubungan dengan tindak pidana;
- i) Melarang transaksi kekayaan, membekukan aset yang dapat dilepaskan atau disita, atau yang mungkin diperlukan untuk memenuhi sanksi denda yang dikenakan, sehubungan dengan tindak pidana;
- j) Mencari kekayaan yang dapat dilepaskan, atau yang mungkin diperlukan untuk memenuhi sanksi denda yang dikenakan, sehubungan dengan tindak pidana; dan/atau
- k) Bantuan lain yang sesuai dengan UU ini.

Dengan demikian berdasarkan uraian tugas, fungsi dan kewenangan lembaga Kejaksaan yang ada saat ini terdapat fungsi-fungsi yang dapat menunjukkan lebih jauh efektivitas kerja sama hukum antarnegara.

c. *Parole Officer*

Parole Officer adalah sebutan polisi yang ditugaskan untuk mengawasi Terpidana dalam saat maupun setelah melaksanakan pidananya. *Parole Officer* dikenal dalam

berbagai sistem pengadilan dan bertindak sebagai pengawas bagi pelanggar ataupun terpidana yang sudah bebas. Salah satu contohnya adalah Amerika Serikat yang menggunakan *Parole Officer* dalam menjaga penjatuhan pidana, *Parole Officer* berfungsi sebagai pengawas langsung guna melaksanakan upaya rehabilitasi serta koreksional Terdakwa yang diharapkan dapat mengefektifkan pidana dalam mengubah kelakuan Terdakwa menjadi lebih baik.¹⁵⁹ Negara Bagian Texas bahkan memperbolehkan *Parole Officer* untuk membatasi Terdakwa dengan hal-hal yang dapat menghambat rehabilitasinya seperti alkohol, narkoba, serta orang-orang tertentu.¹⁶⁰ *Parole Officer* juga memiliki peran dalam memberikan rekomendasi pemidanaan apabila Terpidana residivis, sehingga bertanggung jawab juga terhadap pekerjaannya sendiri. Sistem Pemasyarakatan Indonesia dibawah oleh Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) dan dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (Dirjen Pas).¹⁶¹ Dirjen Pas bertanggung jawab atas pengawasan Terdakwa selama proses pidana dan setelahnya. Dirjen Pas ditugaskan dalam berbagai Balai Pemasyarakatan untuk melaksanakan bimbingan seta penelitian terhadap pelaksanaan di BAPAS.

B. Hubungan Jaksa dan Polisi dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Hubungan Jaksa dan Polisi terikat dalam proses pencarian fakta (*fact finding*) dalam Hukum Acara Pidana. Keduanya memiliki dua peran yang berbeda, tetapi berkesinambungan karena peran erat kedua belah pihak dalam sistem peradilan pidana yang terpadu. Sistem peradilan pidana di Indonesia diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (disebut juga “KUHAP”) dan mengatur bahwa ada perbedaan fungsional antara Jaksa Penuntut Umum sebagai penuntut dan Polisi sebagai Penyidik. Kewenangan polisi ditegaskan dalam Pasal 16 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian sebagai penyelidik dan penyidik dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Berdasarkan Pasal 8 ayat (3) UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, sebagaimana telah diubah oleh UU Nomor 11 Tahun 2021, Jaksa berwenang sebagai penuntut umum yang bertugas dalam menjaga kepentingan Negara dalam pengadilan

¹⁵⁹ K.D Morgan dan Smith B., “Parole Release Decisions Revisited: An Analysis of Parole Release Decisions for Violent Inmates in a Southeastern State,” *Journal of Criminal Justice* Vol. 33 (2005), hlm: 277-287.

¹⁶⁰ Tersedia di <https://www.tdcj.texas.gov/faq/pd.html>, diakses pada 09 Juli 2024.

¹⁶¹ Undang-undang tentang Pemasyarakatan, UU Nomor 22 Tahun 2022, LN. Tahun 2022 No.165, TLN No.6811, Ps. 56 ayat (5).

pidana dan menggali fakta yang dapat menjerat Terdakwa.¹⁶² Proses penuntutan dilaksanakan dengan pertama-tama membentuk Surat Dakwaan, yang berisi usulan delik materiil yang dilanggar beserta rangkaian fakta yang dapat memenuhi, sehingga sangat memerlukan proses penyidikan secara menyeluruh.¹⁶³ Jaksa Penuntut Umum akan sangat kritis pada dokumen penyidikan karena tanggung jawabnya beralih kepada mereka. Maka, keduanya memiliki hubungan yang terikat pada fungsinya masing-masing, tetapi berkoordinasi sebagaimana diminta dalam Undang-undang.

Perlu diketahui bahwa sistem peradilan pidana merupakan proses yang dimulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, persidangan, sampai dengan pembacaan putusan yang akhirnya memutuskan pidana (apabila diputus bersalah). Sistem ini berkesinambungan, tetapi tidak bersinggungan sama sekali. Maka, kerja sama antar lembaga ditekankan dalam sistem pengadilan pidana Indonesia dengan istilah “*integrated criminal justice system*”.¹⁶⁴ KUHAP sendiri membawa konsep ini masuk ke dalam sistem pengadilan, yang menganggap bahwa HIR/IR belum efektif. Perbedaan signifikan KUHAP dan HIR adalah posisi Jaksa dan Polisi. HIR menaruh posisi Polisi sebagai jaksa pembantu, sementara Jaksa itu sendiri dianggap pegawai penyidik yang juga ikut dalam proses penyidikan.¹⁶⁵ Namun, dengan diberlakukannya KUHAP, peran Jaksa dan Penyidik tidak boleh dicampuradukkan dan secara tegas dipisahkan. Asas diferensiasi fungsional inilah yang diperkenalkan oleh KUHAP, sehingga terjadi kompartementalisasi dalam proses peradilan pidana.

Pelaksanaan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap merupakan tahap akhir dari bekerjanya proses peradilan pidana yang merupakan rangkaian yang tidak terpisahkan dari tahap penyidikan hingga suatu putusan berkekuatan hukum tetap. Kejaksaan memiliki posisi strategis dalam sistem peradilan pidana, karena rentang tugasnya meliputi sejak tahap awal sampai akhir penanganan perkara, yang dapat digambarkan sebagai berikut:

¹⁶² Normand Edwin Elnizar, “Prapenuntutan, Win-win Solution Polisi dan Jaksa yang Terlupakan,” tersedia di <https://www.hukumonline.com/berita/a/prapenuntutan--iwin-win-solution-i-polisi-dan-jaksa-yang-terlupakan-lt5f20ea47df2a8/?page=2>, diakses pada 08 Juli 2024.

¹⁶³ KUHAP, Pasal 143.

¹⁶⁴ Muhammad.Faal, “*Penyaringan Perkara Pidana oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*,” cet. 1 (Jakarta:Pradnya Paramitha, 1991), hlm.26.

¹⁶⁵ Marjono Reksodiputro, “Menuju pada satu Kebijakan Kriminal,” dalam *HAM dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Pusat Pelayanan Hukum dan Keadilan, 1993, hlm. 96.

- a. Di tahap penyidikan, Jaksa selaku Penuntut Umum bertugas menerima Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) mengikuti jalannya penyidikan dan memberikan perpanjangan penahanan yang diajukan penyidik;
- b. Di tahap pra penuntutan, Jaksa selaku Penuntut Umum melakukan penelitian terhadap kelengkapan berkas perkara, memberikan petunjuk kepada penyidik untuk melengkapi berkas perkara, dan dalam hal-hal tertentu melakukan pemeriksaan tambahan;
- c. Di tahap penuntutan, Penuntut Umum bertugas menyusun surat dakwaan dan melimpahkan perkara ke pengadilan, menghadapkan terdakwa ke muka persidangan, membuktikan dakwaan, melaksanakan penetapan-penetapan hakim, serta turut melaksanakan pengawasan terhadap putusan pengadilan dengan adanya hak untuk mengajukan upaya hukum;
- d. Jaksa bertugas melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Secara historis, kompartementalisasi kelembagaan dalam sistem peradilan pidana berakar dari pandangan Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (P3RI) yang menyuarakan independensi tugas, fungsi dan kewenangan Kepolisian sejak tahun 1950-an. P3RI mengikuti pemilihan umum tahun 1955 dan memiliki representasi parlemen.¹⁶⁶ Posisi P3RI pada masa itu adalah mendorong kewenangan pemeriksaan permulaan atas peristiwa kejahatan sebelum pengajuan perkara ke hadapan persidangan. Dengan demikian, posisi Penuntut Umum difungsikan sebagai ‘jembatan’ antara Polisi dan Pengadilan.¹⁶⁷

Sebagai pengejawantahan asas diferensiasi fungsional, mekanisme koordinasi yang diberikan oleh Undang-Undang adalah dalam proses Prapenuntutan, yaitu penilaian berkas penyidikan oleh Jaksa sebelum diserahkan pada Pengadilan. Prapenuntutan sendiri tidak didefinisikan secara baku oleh KUHAP, hanya saja disebut sebagai kewajiban Penyidik dalam melaksanakan penyidikan dalam Pasal 110 ayat (3) dan (4) untuk memberikan petunjuk dalam rangka menyempurnakan berkas penyidikan. Lebih lanjutnya, Pasal 138 KUHAP mengatur kewenangan penuntutan di penuntut umum untuk memberitahukan kelengkapan penyidikan. Waktu yang maksimal diberikan kepada Jaksa

¹⁶⁶ Basir, Eksistensi Prinsip Diferensiasi Fungsional,

¹⁶⁷ *Ibid.*, 85.

untuk memeriksa berkas adalah 7 (tujuh) hari pengecekan dan maksimal 14 (empat belas) hari tenggat waktu sebelum dianggap telah selesai.

Ketentuan ini juga ditegaskan Prapenuntutan diatur lebih lanjut dalam beberapa pengaturan lanjutan seperti Keputusan Jaksa Agung Nomor 158/A/JA/2001 tentang Perubahan Keputusan Jaksa Agung No. 132/JA/11/1994 tentang Administrasi Perkara Tindak Pidana.¹⁶⁸ Dalam melaksanakan tugasnya, Jaksa membubuhkan kode yang diketahui oleh penyidik tentang status kasus:

Tabel 2. Proses Administrasi Berkas Perkara antara Polisi dan Jaksa

Kode	Deskripsi
P-21	Berkas dinyatakan lengkap untuk dibawa ke pengadilan. Apabila berkas ini menggunakan kode ini, maka Jaksa Penuntut Umum sudah siap untuk mempertanggungjawabkan hasil penyidikan dan tanggung jawab berpindah sepenuhnya kepada Jaksa Penuntut Umum.
P-18	Apabila hasil penyelidikan masing kurang lengkap, berkaitan dengan pemenuhan syarat pembuktian, maka penyidik berhak melaksanakan pemeriksaan tambahan lagi sesuai dengan petunjuk Jaksa dalam waktu sekira-kiranya 14 hari harus sudah dikembalikan kepada Jaksa Penuntut Umum.
P-13	Apabila kasus yang diungkap bukan merupakan tindak pidana, yang seharusnya dilakukan pada saat penyelidikan, maka Jaksa Penuntut Umum bisa memberhentikan kasus. Namun, terbuka juga jalan bagi Jaksa Penuntut Umum untuk melakukan bisa <i>pemeriksaan tambahan</i> --nya sendiri, yaitu pemeriksaan yang dilaksanakan oleh Penuntut Umum sendiri sesuai Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Kejaksaan. ¹⁶⁹

¹⁶⁸ *Kejaksaan Republik Indonesia*, Keputusan Jaksa Agung tentang Perubahan Keputusan Jaksa Agung RI No. 132/JA/11/1994 tentang Administrasi Perkara Tindak Pidana, disingkat sebagai *KepJaGung Administrasi*, Keputusan Jaksa Agung Nomor 518/A/J.A./11/2001

¹⁶⁹ Jaksa dapat melakukan pemeriksaan tambahan. Masalahnya kewenangan pemeriksaan tambahan ini dibatasi baik obyek pemeriksaan maupun waktunya, sehingga akhirnya dalam praktek tidak dapat dilaksanakan secara maksimal.

Koordinasi antara prapenuntutan sendiri tidak hanya berkuat dengan penilaian berkas perkara, tetapi dimulai pada saat dimulainya penyidikan oleh penyidik. Peristiwa hukum dimulainya penyidikan adalah saat penyidik mengeluarkan Surat Perintah Penyidikan (Sprindik), yang disusul dengan pembuatan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP).¹⁷⁰ SPDP inilah yang akan dikirim ke Kejaksaan sebagai surat eksternal, agar pihak Kejaksaan juga dapat mengetahui tentang proses penyidikan yang sedang berlangsung. Kemudian, Kejaksaan setempat menunjuk seorang Jaksa Pengawas yang mengawasi proses penyidikan dari awal dengan Surat Penunjukan Jaksa. Jaksa ini kemudian yang mengawasi proses pengumpulan berkas perkara dari penyidikan sampai dinyatakan telah selesai dan diambil alih oleh Kejaksaan. Koordinasi yang dimulai sebelum pemberkasan bisa dilaksanakan dengan:

- a. Melaksanakan konsultasi dan/atau petunjuk teknis tentang syarat formal dan material berkas perkara.
- b. Melaksanakan konsultasi tentang unsur pidana seperti unsur-unsur delik, pertanggungjawaban pidana, serta hal-hal yang diperlukan.

Koordinasi yang dilaksanakan akan dibentuk dalam berita acara dan dipertanggungjawabkan oleh Jaksa sebagai *dominus litis*. Kerjasama yang terjalin oleh Penyidik dan Penuntut Umum bersifat horizontal karena asas diferensiasi fungsional yang tidak memperbolehkan masing-masing pihak untuk mengambil alih kewenangan dalam proses penyidikan.¹⁷¹ Kejaksaan hanya dapat memantau proses penyidikan, sementara Polisi juga tidak bisa menganggap berkas perkara telah lengkap. Maka, seringkali dua hubungan ini memerlukan kemauan dari kedua belah pihak untuk menjalankan koordinasi.¹⁷²

Hambatan dan tantangan mengenai penerapan asas diferensiasi fungsional yang bertemu dengan *dominus litis* telah banyak dituliskan dalam berbagai macam kajian. Ombudsman RI pada tahun 2013, misalnya, berdasarkan kewenangan investigasi

¹⁷⁰ *KepJaGung Administrasi*.

¹⁷¹ Fransiska Rena Hernawati, "Pelaksanaan Koordinasi Horizontal Antara Kejaksaan dengan Kepolisian dalam Proses Pra Penuntutan (Studi Kasus di Kejaksaan dan Keppolisian Resort Sukoharjo), Skripsi Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2009 <https://digilib.uns.ac.id/dokumen/download/13011/Mjc1ODg=/Pelaksanaan-koordinasi-horizontal-Antara-kejaksaan-dengan-kepolisian-dalam-Proses-pra-penuntutan-studi-kasus-di-kejaksaan-dan-kepolisian-resort-Sukoharjo-abstrak.pdf>

¹⁷² Zirky, Ichsan, Adery Ardhan, dan Ayu Eza Tiara, "Prapenuntutan Sekarang, Ratusan Ribu Perkara Disimpan, Puluhan Ribu Perkara Hilang: Penelitian Pelaksanaan Mekanisme Prapenuntutan di Indonesia sepanjang tahun 2012-2014," (Depok, MAPPI FH UI: 2016), hlm. 36.

prakarsa sendiri menyimpulkan terdapat bolak-balik berkas perkara antara Jaksa Penuntut Umum ke penyidik yang didorong oleh beberapa hal yaitu: perbedaan paradigma antara dua lembaga, lemahnya koordinasi, terdapat ego sektoral, intervensi internal maupun eksternal, dan modus gratifikasi dalam percepatan penanganan perkara. Ombudsman juga menyoroti terdapat kendala pada sistem internal berupa manajemen SDM yang berakibat pada tertundanya proses penanganan perkara.¹⁷³

C. Sumber Daya Manusia

Aspek sumber daya manusia merupakan aspek fundamental dalam rangka pelaksanaan reformasi kelembagaan penegak hukum. Saat ini, Kejaksaan RI memiliki unsur pegawai kejaksaan RI yang mencakup Jaksa dan Aparatur Sipil Negara non-Jaksa. Jaksa berdasarkan amanat UU Kejaksaan merupakan seorang pegawai negeri sipil yang diangkat dan diberhentikan oleh Jaksa Agung. Dengan demikian, Jaksa adalah jabatan fungsional yang terhadap dirinya melekat kompetensi-kompetensi yang dibutuhkan untuk menyelesaikan permasalahan hukum. Adapun secara kualifikasi, untuk diangkat sebagai jaksa, seseorang harus merupakan: WNI, bertakwa kepada Tuhan YME, setia kepada Pancasila dan UUD 1945, berijazah minimal Sarjana Hukum pada saat masuk Kejaksaan, berumur paling rendah 23 tahun dan paling tinggi 30 tahun, sehat jasmani Rohani, berintegritas, berwibawa, jujur, adil dan berkelakuan tidak tercela, dan pegawai negeri sipil. Berdasarkan Peraturan Jaksa Agung RI Nomor PER-066/A/JA/07/2007 tentang Standar Minimum Profesi Jaksa, seorang jaksa wajib memiliki kemampuan menerapkan pengetahuan dalam melaksanakan tugasnya, setidaknya meliputi:

- a) Ketentuan hukum pidana materiil dan formil;
- b) Ketentuan hukum perdata materiil dan formil;
- c) Ketentuan hukum tata usaha negara materiil dan formil;
- d) Ketentuan intelijen kejaksaan;
- e) Ketentuan hukum adat di tempat penugasan;
- f) Ketentuan HAM, baik nasional maupun instrumen HAM internasional yang sudah diratifikasi oleh Indonesia;
- g) Peraturan perundang-undangan Tingkat nasional dan daerah;
- h) Konvensi internasional yang relevan dengan tugas jaksa;

¹⁷³ Ombudsman RI, *Laporan Investigasi ...* hlm. 53.

- i) Manajemen umum dan kejaksaan;
- j) Etika hukum;
- k) Disiplin ilmu lainnya yang menunjang pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang;
- l) Pengetahuan tentang perkembangan ilmu hukum, dan praktik hukum nasional maupun internasional.

Sedangkan keahlian yang setidaknya dimiliki oleh seorang Jaksa ialah penguasaan Bahasa asing, khususnya Bahasa Inggris, dan dapat mengoperasikan komputer.

Dari segi kelembagaan, Badan Pendidikan dan Pelatihan Kejaksaan RI (Badiklat) bertanggung jawab dalam hal meningkatkan kapasitas pegawai kejaksaan RI. Badiklat Kejaksaan RI terdiri atas Sekretariat Badiklat; Pusat Pendidikan dan Pelatihan Manajemen dan Kepemimpinan; dan Pusat Pendidikan dan Pelatihan Teknis Fungsional. Badiklat ini memiliki fungsi: penyusunan rencana dan program kerja serta pemantauan, laporan, dan penilaian kinerja di Lingkungan Badan Pendidikan dan Pelatihan; penyusunan kerja sama dalam rangka pengembangan SDM yang bertujuan untuk meningkatkan kompetensi sesuai dengan bidang tugasnya di lingkungan Kejaksaan; penyusunan rencana kerja dan program kerja sentra Pendidikan dan Pelatihan; penyusunan penyelenggaraan kerja sama pendidikan dan pelatihan di dalam negeri dan luar negeri baik yang bersifat jangka pendek, jangka menengah dan jangka Panjang; penyusunan kebijakan administrasi kepegawaian di lingkungan Badiklat; pemberian dukungan penyelenggaraan Pendidikan dan pelatihan; pelaksanaan urusan administrasi kepegawaian, tata usaha, protokol, pembinaan kompetensi, disiplin dan integritas pegawai, persuratan, pendistribusian, kearsipan, perlengkapan, kerumahtanggaan serta bidang keuangan di lingkungan Badiklat; penyusunan kebijakan pengelolaan dan pengembangan Sistem Informasi Manajemen Badiklat; pelaksanaan koordinasi dan kerja sama dengan K/L lain baik di dalam maupun di luar negeri dalam bidang Pendidikan dan pelatihan; pelaksanaan standarisasi Pendidikan dan pelatihan serta penjaminan mutu; pengelolaan perpustakaan, museum dan dokumentasi, dan pelaksanaan Program Reformasi Birokrasi.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Pasal 648, Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor Per-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Kelas jabatan pegawai di lingkungan Kejaksaan RI ditetapkan melalui beberapa Keputusan Jaksa Agung, yakni:

- a) Keputusan Jaksa Agung RI Nomor 28 Tahun 2024 sebagaimana terakhir diubah dengan Keputusan Jaksa Agung RI Nomor 89 Tahun 2024 tentang Penetapan Kelas Jabatan Pegawai Pada Jabatan Pelaksana di Lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia. Pada peraturan ini ditetapkan kelas jabatan untuk jabatan penelaah teknis kebijakan, penelaah penuntutan dan penegakan hukum, petugas barang bukti, penata Kelola sistem dan teknologi informasi, pemeriksa forensik digital, pengelola penanganan perkara, pengolah data dan informasi, penjaga tahanan, pengadministrasi perkantoran, dan operator layanan operasional.
- b) Keputusan Jaksa Agung RI Nomor 130 Tahun 2024 tentang Penetapan Kelas Jabatan Pegawai Pada Jabatan Struktural di Lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia. Peraturan ini menetapkan untuk jabatan pimpinan tinggi dan jabatan administrasi, mulai dari jabatan pimpinan tinggi madya, jabatan pimpinan tinggi pratama, jabatan administrator, jabatan pengawas dan jabatan pelaksana.
- c) Keputusan Jaksa Agung RI Nomor 131 Tahun 2024 tentang Penetapan Kelas Jabatan Pegawai Pada Jabatan Fungsional di Lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia

Sebagaimana amanat dari Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2017 tentang Standar Kompetensi Jabatan ASN, Kejaksaan RI telah menetapkan Kamus Kompetensi Teknis Urusan Pemerintah di Bidang Kejaksaan melalui Keputusan Jaksa Agung RI Nomor 123 Tahun 2023 tentang Kamus Kompetensi Teknis Urusan Pemerintah di Bidang Kejaksaan. Keputusan ini bertujuan untuk penyusunan standar kompetensi jabatan jaksa; pengembangan kompetensi, pengembangan karier, rekrutmen SDM, perencanaan SDM, penempatan SDM, dan promosi dan/atau mutasi; penyusunan kurikulum Pendidikan dan pelatihan teknis bidang Kejaksaan; dan penyusunan materi uji kompetensi bidang Kejaksaan. Adapun kompetensi teknis di bidang kejaksaan meliputi:

- 1) Penyusunan kebijakan teknis bidang tindak pidana umum;
- 2) Advokasi kebijakan teknis bidang tindak pidana umum;
- 3) Penyusunan kebijakan teknis bidang tindak pidana umum;
- 4) Advokasi kebijakan teknis bidang tindak pidana khusus;

- 5) Penyusunan kebijakan teknis bidang pidana militer;
- 6) Advokasi kebijakan teknis bidang pidana militer;
- 7) Penyusunan kebijakan bidang intelijen yustisial;
- 8) Advokasi kebijakan bidang intelijen yustisial;
- 9) Penyusunan kebijakan teknis di bidang perdata dan TUN;
- 10) Advokasi kebijakan teknis bidang perdata dan TUN;
- 11) Penyusunan kebijakan teknis bidang pemulihan aset;
- 12) Advokasi kebijakan teknis bidang pemulihan aset;
- 13) Prapenuntutan tindak pidana;
- 14) Penuntutan tindak pidana;
- 15) Penyelidikan tindak pidana khusus;
- 16) Penyidikan tindak pidana khusus;
- 17) Eksekusi tindak pidana;
- 18) Eksaminasi tindak pidana;
- 19) Upaya hukum;
- 20) Penuntutan tindak pidana pelanggaran HAM berat;
- 21) Pengelolaan permohonan grasi, amnesti dan abolisi;
- 22) Pelaksanaan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- 23) Pertimbangan hukum pidana umum;
- 24) Pemeriksaan tambahan tindak pidana;
- 25) Eksekusi perkara koneksitas;
- 26) Eksaminasi perkara koneksitas;
- 27) Pengelolaan pemeriksaan tambahan perkara koneksitas;
- 28) Penuntutan perkara koneksitas;
- 29) Penyidikan perkara koneksitas;
- 30) Koordinasi teknis penanganan perkara;
- 31) Upaya hukum dan Upaya hukum luar biasa perkara koneksitas;
- 32) Pengelolaan laporan dan pengaduan tindak pidana perkara koneksitas;
- 33) Pengelolaan barang bukti;
- 34) Pengelolaan pengamanan dan pengawalan;
- 35) Penyelidikan intelijen yustisial;

- 36) Pengamanan intelijen yustisial;
- 37) Penggalangan intelijen yustisial;
- 38) Pemetaan potensi ancaman, gangguan, hambatan, dan tantangan intelijen yustisial;
- 39) Pencegahan dan penangkalan intelijen yustisial;
- 40) Perkiraan keadaan intelijen yustisial;
- 41) Pengawasan media massa, barang cetakan, aliran kepercayaan masyarakat dan keagamaan;
- 42) Pengamanan informasi dan sumber daya teknologi informasi produksi intelijen;
- 43) Penyelenggaraan bank data intelijen;
- 44) Penegakan hukum perdata;
- 45) Bantuan hukum penyelamatan di bidang perdata;
- 46) Bantuan hukum pemulihan di bidang perdata;
- 47) Bantuan hukum TUN;
- 48) Penanganan perkara perdata;
- 49) Penanganan perkara TUN;
- 50) Pelayanan hukum bidang TUN;
- 51) Tindakan hukum lain dan pelayanan hukum di bidang perdata;
- 52) Bantuan hukum perdata di forum arbitrase;
- 53) Pendapat hukum bidang perdata;
- 54) Audit hukum bidang perdata;
- 55) Pendampingan hukum bidang perdata;
- 56) Pertimbangan hukum dalam lingkup permasalahan penyelenggaraan pemerintah;
- 57) Bantuan hukum perkara uji materiil UU dan peraturan di bawah UU;
- 58) Penelusuran aset;
- 59) Pengamanan aset;
- 60) Pemeliharaan aset;
- 61) Perampasan aset;
- 62) Pengembalian aset;
- 63) Pemusnahan/penghapusan aset;
- 64) Pengelolaan data dan statistik kriminal;
- 65) Pengembangan perangkat lunak, perangkat keras, dan jaringan komunikasi data

- 66) Penyelenggaraan penerangan dan penyuluhan hukum, media, dan kehumasan;
- 67) Pengelolaan strategi kebijakan yustisial;
- 68) Pengelolaan SDM Kejaksaan;
- 69) Pengelolaan pengembangan pegawai kejaksaan;
- 70) Pengelolaan penyelenggaraan Pendidikan dan pelatihan kejaksaan;
- 71) Perencanaan tahunan dan penganggaran kejaksaan;
- 72) Perencanaan strategis jangka Panjang dan jangka menengah kejaksaan;
- 73) Pengelolaan keuangan kejaksaan;
- 74) Pengelolaan kebutuhan, pengadaan barang dan jasa kejaksaan;
- 75) Pengelolaan barang milik negara Kejaksaan;
- 76) Pengelolaan kinerja kejaksaan;
- 77) Pengelolaan perkantoran kejaksaan;
- 78) Tata laksana dan pengembangan organisasi kejaksaan;
- 79) Pengelolaan reformasi birokrasi kejaksaan;
- 80) Analisis rancangan penyusunan peraturan perundang-undangan;
- 81) Pengelolaan audit intern kejaksaan;

Dengan bervariasinya kompetensi teknis yang dibutuhkan di bidang kejaksaan, perlu terdapat pemetaan SDM yang matang agar implementasi pelaksanaan transformasi sistem penuntutan dan *advocaat generaal* berjalan optimal. Apabila digolongkan, kompetensi teknis di bidang kejaksaan tersebut dapat dibagi menjadi tiga bidang utama untuk menunjang transformasi sistem penuntutan dan *advocaat generaal*, yakni:

Tabel 3. Kompetensi di Bidang Kejaksaan sesuai Bidang

Kompetensi utama di bidang transformasi sistem penuntutan	Kompetensi utama di bidang <i>advocaat generaal</i>	Kompetensi Penunjang Kelembagaan atau Kompetensi yang terdapat pada dua bidang (<i>Auxiliary</i> atau <i>shared competence</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan kebijakan teknis bidang tindak pidana umum; • Advokasi kebijakan teknis bidang tindak pidana umum; 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan kebijakan bidang intelijen yustisial; • Advokasi kebijakan bidang intelijen yustisial; • Penyusunan kebijakan teknis di bidang perdata dan TUN; 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengelolaan data dan statistik kriminal; • Pengembangan perangkat lunak, perangkat keras, dan

<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan kebijakan teknis bidang tindak pidana umum; • Advokasi kebijakan teknis bidang tindak pidana khusus; • Penyusunan kebijakan teknis bidang pidana militer; • Advokasi kebijakan teknis bidang pidana militer; • Prapenuntutan tindak pidana; • Penuntutan tindak pidana; • Penyelidikan tindak pidana khusus; • Penyidikan tindak pidana khusus; • Eksekusi tindak pidana; • Eksaminasi tindak pidana; • Upaya hukum; • Penuntutan tindak pidana pelanggaran HAM berat; • Pengelolaan permohonan grasi, amnesti dan abolisi; • Pelaksanaan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; • Pertimbangan hukum pidana umum; • Pemeriksaan tambahan tindak pidana; • Eksekusi perkara koneksitas; • Eksaminasi perkara koneksitas; • Pengelolaan pemeriksaan tambahan perkara koneksitas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Advokasi kebijakan teknis bidang perdata dan TUN; • Penyusunan kebijakan teknis bidang pemulihan aset; • Advokasi kebijakan teknis bidang pemulihan aset; • Pengelolaan barang bukti; • Pengelolaan pengamanan dan pengawalan; • Penyelidikan intelijen yustisial; • Pengamanan intelijen yustisial; • Penggalangan intelijen yustisial; • Pemetaan potensi ancaman, gangguan, hamabatan, dan tantangan intelijen yustisial; • Pencegahan dan penangkalan intelijen yustisial; • Perkiraan keadaan intelijen yustisial; • Pengawasan media masa, barang cetakan, aliran kepercayaan masyarakat dan keagamaan; • Pengamanan informasi dan sumber daya teknologi informasi produksi intelijen; • Penyelenggaraan bank data intelijen; • Penegakan hukum perdata; • Bantuan hukum penyelamatan di bidang perdata; • Bantuan hukum pemulihan di bidang perdata; • Bantuan hukum TUN; • Penanganan perkara perdata; • Penanganan perkara TUN; • Pelayanan hukum bidang TUN; 	<ul style="list-style-type: none"> • jaringan komunikasi data • Penyelenggaraan penerangan dan penyuluhan hukum, media, dan kehumasan; • Pengelolaan strategi kebijakan yustisial; • Pengelolaan SDM Kejaksaan; • Pengelolaan pengembangan pegawai kejaksaan; • Pengelolaan penyelenggaraan Pendidikan dan pelatihan kejaksaan; • Perencanaan tahunan dan penganggaran kejaksaan; • Perencanaan strategis jangka Panjang dan jangka menengah kejaksaan; • Pengelolaan keuangan kejaksaan; • Pengelolaan kebutuhan, pengadaan barang dan jasa kejaksaan; • Pengelolaan barang milik negara Kejaksaan; • Pengelolaan kinerja kejaksaan; • Pengelolaan perkantoran kejaksaan; • Tata laksana dan pengembangan organisasi kejaksaan; • Pengelolaan reformasi birokrasi kejaksaan;
---	--	--

<ul style="list-style-type: none"> • Penuntutan perkara koneksitas; • Penyidikan perkara koneksitas; • Koordinasi teknis penanganan perkara; • Upaya hukum dan Upaya hukum luar biasa perkara koneksitas; • Pengelolaan laporan dan pengaduan tindak pidana perkara koneksitas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tindakan hukum lain dan pelayanan hukum di bidang perdata; • Bantuan hukum perdata di forum arbitrase; • Pendapat hukum bidang perdata; • Audit hukum bidang perdata; • Pendampingan hukum bidang perdata; • Pertimbangan hukum dalam lingkup permasalahan penyelenggaraan pemerintah; • Bantuan hukum perkara uji materiil UU dan peraturan di bawah UU; • Penelusuran aset; • Pengamanan aset; • Pemeliharaan aset; • Perampasan aset; • Pengembalian aset; • Pemusnahan/penghapusan aset. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis rancangan penyusunan peraturan perundang-undangan; • Pengelolaan audit intern kejaksaan.
--	--	--

Namun demikian, tabel kategorisasi tersebut belum mencakup unsur ASN Kejaksaan yang menunjang pelaksanaan tugas, misalnya, tenaga kesehatan pada Pusat Kesehatan Yustisial.

Khusus untuk Jaksa, Jabatan fungsional Jaksa hingga tahun 2024 sejumlah 11.951 yang tersebar di berbagai daerah yang melayani seluruh penduduk Indonesia. Apabila dilihat dari rasio ketersediaan jaksa per jumlah penduduk di Indonesia¹⁷⁵, saat ini seorang jaksa melayani 23.558 jiwa. Sedangkan apabila dilihat dari kasus selama 5 (lima) tahun terakhir, dapat dilihat sebagai berikut:

a) Tindak Pidana Umum

Tabel 4. Data Tahunan Perkara Tindak Pidana Umum

TAHUN	JUMLAH PERKARA DITERIMA	BERKAS YANG DINYATAKAN LENGKAP	BERKAS YANG DILIMPAHKAN TAHAP II	BERHASIL DIEKSEKUSI
2019	120,564	122,125	128,068	113,097
2020	172,197	142,694	135,985	115,464
2021	159,606	170,759	124,039	105,415

¹⁷⁵ Jumlah penduduk Indonesia berdasarkan data BPS ialah 281.603.800

2022	164,576	170,701	122,136	118,392
2023	167,869	172,716	122,920	80,314
s.d. Juni 2024	86,107	79,766	54,230	n/a

b) Tindak Pidana di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Tabel 5. Data Tahunan Perkara di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

No	Tahun	Jumlah
1	2019	130
2	2020	84
3	2021	85
4	2022	37
5	2023	85
6	s.d. Juni 2024	23
Total		444

c) Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang

Tabel 6. Data Tahunan Perkara di Bidang Korupsi dan Pencucian Uang

Tahun	LID	DIK	TUT	Eksekusi	Bandung	Kasasi	Peninjauan Kembali
2019	1195	838	1596	1418	92	59	8
2020	1395	1032	1275	1026	224	172	9
2021	1318	1856	1633	975	401	303	9
2022	1847	1689	2023	1669	553	401	10
2023	1872	1788	1842	1732	547	515	16
s.d. Juni 2024	1014	705	813	728	178	109	13
Total	8641	7908	9182	7548	1995	1559	65

d) Tindak Pidana Bidang Pidana Militer

Tabel 7. Data Tahunan Perkara di Bidang Pidana Militer

Data Perkara	Tahun			
	2021	2022	2023	2024
<i>Penyelidikan</i>	-	-	4	-
<i>Penyidikan</i>	2	3	3	1
<i>Pra Penuntutan</i>	-	-	2	1
<i>Penuntutan</i>	-	-	3	1
<i>Upaya Hukum dan Eksekusi</i>	-	-	1	1

Dari uraian data di atas, dibandingkan dengan jumlah Tipidum yang ditangani oleh lembaga Kejaksaan setiap tahunnya, jumlah Tipidmil bersifat sangat minoritas. Hal ini tidak lepas dari faktor kompetensi penyidikan dan penuntutan yang dilakukan oleh Polisi Militer dan juga Oditur Militer.

Adapun jumlah personel non jaksa di lingkungan Kejaksaan RI adalah sebagai berikut:

Tabel 8. Data Jabatan Fungsional non-Jaksa

No	Jabatan Fungsional Non Jaksa	Jumlah Pegawai
1	Agen	1
2	Analisis Hukum	54
3	Analisis Kebijakan	7
4	Analisis Pengelola Keuangan Apbn	71
5	Analisis Pengelolaan Keuangan Apbn	133
6	Analisis SDM Aparatur	63
7	Apoteker	14
8	Arsiparis	113
9	Asisten Apoteker	31
10	Auditor	527
11	Bidan	51
12	Dokter	93
13	Nutrisionis	4
14	Peneliti	3
15	Penerjemah	4
16	Pengelola Pengadaan Barang/Jasa	74
17	Penilai Pemerintah	43
18	Perawat	177
19	Perekam Medis	1
20	Perencana	61
21	Pranata Humas Masyarakat	107
22	Pranata Keuangan Apbn	192
23	Pranata Komputer	790
24	Pranata Laboratorium Kesehatan	25
25	Pustakawan	3
26	Sandiman	129
27	Tenaga Sanitasi Lingkungan	1
28	Widyaiswara	4

Berdasarkan jumlah perkara yang ditangani tentu jumlah keseluruhan jaksa dan perangkat kejaksaan tidak dapat menangani dengan maksimal. Hal ini memerlukan

dukungan dari segi kuantitas maupun kualitas. Saat ini, jumlah jaksa yang telah menempuh studi pascasarjana sebanyak 2.729 orang dengan Pendidikan S2 sebanyak 2.630 orang dan Pendidikan S3 sebanyak 99 orang. Saat ini rasio jumlah jaksa yang telah menempuh studi pascasarjana (Strata 2 dan Strata 3) dengan jumlah jaksa secara keseluruhan adalah 1:4.

Sebagai profesi, Jaksa terikat melalui serangkaian kode etik dan profesi. Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-014/A/JA/11/2012 tentang Kode Perilaku Jaksa mengatur standar etika dan integritas yang harus dipatuhi oleh setiap jaksa dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Kode Perilaku Jaksa ini tidak hanya berlaku dalam konteks tugas di dalam lingkungan Kejaksaan, tetapi juga berlaku di luar lingkungan Kejaksaan.¹⁷⁶ Kode profesi tersebut mengatur standar perilaku, masalah integritas jaksa, kewajiban, imparialitas, perlindungan bagi jaksa, termasuk juga mekanisme penegakan kode profesi tersebut. Melalui Peraturan Kejaksaan RI No. 20/2020 tentang Majelis Kehormatan Jaksa, lembaga Majelis Kehormatan Jaksa (MKJ) didirikan. Lembaga ini merupakan sebuah organisasi yang anggotanya ditunjuk oleh Jaksa Agung, dengan tugas utama menggelar sidang untuk memeriksa dan mengklarifikasi pelanggaran yang dilakukan oleh jaksa. Pelanggaran tersebut mencakup jaksa yang direkomendasikan untuk diberhentikan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan.

D. Sarana Prasarana

Kejaksaan RI mengembangkan sarana dan prasarana untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsinya, diantaranya:

1. Sarana Prasarana Kesehatan

Kejaksaan RI saat ini memiliki sarana prasarana kesehatan berdasarkan Keputusan Kementerian Kesehatan tentang Rumah Sakit Pusat Kesehatan Kejaksaan RI Nomor KEP-106/A/JA/07/2010/No.997/Menkes/PB/VI/2010. Saat ini RSUD Adhyaksa terdapat di beberapa kota/kabupaten di Indonesia, diantaranya: DKI Jakarta, Banten, Mojokerto, dan Jambi. Secara eksisting, RSUD Adhyaksa yang sudah beroperasi hanyalah yang berlokasi DKI Jakarta. Untuk RSUD Adhyaksa Banten dan RSUD Adhyaksa Mojokerto sedang dalam tahap pembangunan, sedangkan untuk RSUD Adhyaksa Jambi masih dalam proses perencanaan penganggaran dan telah masuk dalam tahap Daftar

¹⁷⁶ Pasal 2, Perja No. PER-014/A/JA/11/2012.

Prioritas Proyek SBSN Tahun Anggaran 2025. Sedangkan pembentukan organisasi dan tata kerja RSU Adhyaksa Jakarta diatur dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 54 Tahun 2019. RSU Adhyaksa merupakan unit pelaksana teknis dinas Kesehatan DKI Jakarta dalam pelayanan Kesehatan perorangan secara paripurna dengan mengutamakan upaya penyembuhan (kuratif), pemulihan (rehabilitasi) yang dilakukan secara terpadu dengan upaya pencegahan (preventif) dan peningkatan (promotif), serta melaksanakan upaya pelayanan forensik klinik.¹⁷⁷

Pusat Kesehatan Yustisial merupakan salah satu amanat dari Pasal 30C UU Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan yang menjadi salah satu tugas dan wewenang Kejaksaan. Berdasarkan naskah akademik UU Kejaksaan, tugas dan kewenangan ini lahir dikarenakan permasalahan Kesehatan Rohani dan jasmani tersangka maupun terdakwa yang sering dijadikan alibi untuk menunda proses penegakan hukum dengan.¹⁷⁸ Kewenangan kejaksaan dalam hal Kesehatan yustisial diperlukan guna mendukung penegakan hukum secara efektif dan efisien.

Pada dasarnya salah satu fungsi kesehatan yustisial adalah untuk memberikan hak atas kesehatan sebagaimana diatur menurut Pasal 7 jo. Pasal 9 No. 22/2022 tentang Pemasyarakatan kepada tahanan dan narapidana. Hal tersebut diperkuat dengan peraturan pelaksanaan yakni PP No. 58/1999 tentang Syarat-Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas Dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan. Dalam Pasal 51 PP tersebut, diatur bahwa setiap tahanan memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang memadai. Setiap Rutan atau Lapas harus menyediakan poliklinik dengan fasilitas yang sesuai dan dilengkapi minimal seorang dokter serta tenaga kesehatan lainnya. Jika Rutan atau Lapas belum memiliki tenaga medis, pelayanan kesehatan dapat meminta bantuan dari rumah sakit atau Puskesmas terdekat. PP tersebut juga berlaku terhadap rumah tahanan yang ada di lingkungan Kejaksaan. Dengan adanya pelayanan kesehatan yang terintegrasi dengan pelaksanaan fungsi kehakiman, penanganan perkara akan terintegrasi dan menurunkan risiko penyalahgunaan izin berobat oleh tahanan dan/atau narapidana.

¹⁷⁷ Keputusan Kementerian Kesehatan tentang Rumah Sakit Pusat Kesehatan Kejaksaan RI Nomor KEP-106/A/JA/07/2010/No.997/Menkes/PB/VI/2010, Pasal 3.

¹⁷⁸ Naskah Akademik UU Kejaksaan hlm. 105, diakses melalui <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/BALEG-RJ-20200904-083641-5251.pdf>

Untuk pelaksanaan rehabilitasi narkoba, sangat penting bagi Kejaksaan untuk memiliki pusat rehabilitasi narkotika sendiri, mengingat pengguna narkoba sering dianggap sebagai korban. Rehabilitasi sangat penting untuk dijalankan untuk mengurangi pemrosesan hukum berlebih yang akan menyebabkan *overcrowding* lapas dan beban perkara pada peradilan nanti. Perspektif korban telah diatur melalui Pasal 53 dan Pasal 54 UU No. 35 tahun 2009 tentang Narkotika. Saat ini, Jaksa sering menghadapi kesulitan dalam menuntut atau mengeksekusi rehabilitasi karena terbatasnya tempat rehabilitasi yang sesuai dengan persyaratan administrasi yang berbeda-beda, sehingga keberadaan pusat rehabilitasi khusus sangat mendesak.

2. Sarana Prasarana yang Mendukung Penanganan Perkara

Kejaksaan RI memiliki Pedoman Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang dituangkan dalam Pedoman Jaksa Agung Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi/Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Kejaksaan RI. PTSP diselenggarakan di Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri dengan prinsip: keterpaduan dan keterbukaan; persamaan hak/tidak diskriminatif; kecepatan dan ketetapan waktu, kemudahan, serta keterjangkauan; koordinasi; akuntabilitas; dan aksesibilitas.¹⁷⁹

Penanganan perkara pidana didukung dengan fasilitas rumah tahanan untuk menunjang penyidikan dan/atau penuntutan. Oleh karena itu rumah tahanan memegang peranan penting. Menurut PP 58/1999 tentang Syarat-Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan. Kepala Rutan, Cabang Rutan serta Kepala Lapas/Cabang Lapas membantu kelancaran proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan. Porsi fasilitas penahanan oleh Kejaksaan adalah untuk menahan tahanan pelaku tindak pidana tertentu yang ditangani langsung oleh Kejaksaan RI. Sementara, tahanan yang ditempatkan di Rutan Kejaksaan setelah menjalani proses penyidikan/penuntutan wajib untuk dikirim ke Rutan Induk. Adapun jangka waktu penempatan tahanan di Rutan Kejaksaan RI dibatasi sampai perkaranya dilimpahkan ke pengadilan.¹⁸⁰ Untuk itu keberadaan rumah tahanan yang dikelola oleh Kejaksaan penting untuk efisiensi dan optimalisasi penanganan perkara.

¹⁷⁹ Reformasi Birokrasi Kejaksaan RI, hlm. 40

¹⁸⁰ MoU Kemenkumham dengan Kemenkeu, Polri dan Kejaksaan RI No. M.HH.06.HM.03.02 tahun 2011.

Fasilitas lainnya adalah fasilitas rumah barang sitaan. Sejatinya, sebagaimana diatur oleh Pasal 30 PP No. 27 Tahun 1983 dikelola oleh Departemen Kehakiman, atau yang sekarang dikenal sebagai Kementerian Hukum dan HAM. Namun demikian, pada praktiknya fasilitas yang ada belum selalu memadai dengan kebutuhan pelaksanaan di lapangan. Untuk itu, dalam praktik Kejaksaan dapat mengelola barang rampasan, khususnya untuk kepentingan pemulihan aset. Hal tersebut diatur melalui Peraturan Jaksa Agung No. 7 tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-027/A/Ja/ 10/2014 Tentang Pedoman Pemulihan Aset. Barang sitaan dari satuan kerja Kejaksaan Pidsus atau yang diterima dari penyidik Polri, PPNS, atau TNI AL disimpan di gedung barang sitaan/rampasan Kejaksaan atau di Rupbasan. Jika barang sitaan tidak bisa disimpan di gedung tersebut atau di Rupbasan, dengan persetujuan Kepala Kejaksaan Negeri melalui Kepala Seksi Pengelolaan Barang Bukti dan Barang Rampasan, barang tersebut dapat disimpan di tempat lain atau dititipkan kepada instansi berwenang.

3. Sarana dan Prasarana yang mendukung Informasi dan Teknologi

Kejaksaan RI telah mengakomodir pemanfaatan sistem elektronik dalam menjalankan tugasnya. Hal ini guna meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam proses penegakan hukum. Pada tahun 2020, Jaksa Agung mengeluarkan Instruksi Jaksa Agung Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penggunaan Aplikasi Sistem Manajemen Penanganan Perkara (*Case Management System/CMS*). Sistem Manajemen Penanganan Perkara merupakan sistem pengelolaan administrasi perkara berbasis bisnis proses penanganan perkara dan sumber data atau informasi yang dibangun oleh Kejaksaan RI, termasuk di dalamnya statistik kriminal. Penggunaan Sistem Manajemen Penanganan Perkara merupakan penilaian kinerja bidang pidana umum dan pidana khusus dalam hal penilaian Wilayah Bebas dari Korupsi/Wilayah Birokrasi Bersih Melayani oleh Tim Reformasi Birokrasi dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.¹⁸¹

Dalam konteks pengadaan barang dan jasa, Kejaksaan RI juga telah memanfaatkan sistem elektronik, yakni Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) yang dapat diakses melalui laman <https://lpse.kejaksaan.go.id/eproc4>. Hal ini telah diatur

¹⁸¹ Instruksi Jaksa Agung Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penggunaan Aplikasi Sistem Manajemen Penanganan Perkara (*Case Management System/CMS*), hlm. 1.

dalam bentuk regulasi melalui Peraturan Jaksa Agung RI nomor PER-002/A/JA/01/2014 tentang Layanan Pengadaan secara Elektronik di Lingkungan Kejaksaan Agung RI.

4. Sarana Prasarana yang bersifat Inklusif

Kejaksaan RI pada tahun 2023 telah memiliki Pedoman Nomor 2 Tahun 2023 tentang Akomodasi yang Layak dan Penanganan Perkara yang Aksesibel dan Inklusif bagi Penyandang Disabilitas dalam Proses Peradilan. Dalam pedoman tersebut, dinyatakan bahwa dalam proses peradilan, Kejaksaan RI wajib menyediakan akomodasi yang layak bagi penyandang disabilitas seperti pendamping disabilitas; penerjemah; dan/atau petugas lain yang terkait. Selain itu juga Kejaksaan menyediakan dokter atau tenaga Kesehatan lainnya mengenai kondisi Kesehatan; psikolog atau psikiater mengenai kondisi kejiwaan; dan/atau pekerja sosial mengenai kondisi psikososial.

Indeks Pembangunan Hukum (“IPH”) menilai Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dalam hal ketersediaan sarana prasarana di lembaga penegak hukum untuk menunjang penegakan hukum serta sarana prasarana di lembaga penegak hukum dalam pelaksanaan layanan hukum terhadap kelompok rentan contohnya dalam pelaksanaan UU No.11 Tahun 2011 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA) dan penyandang disabilitas sebagaimana amanat dari UU 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. Berdasarkan penilaian IPH 2020, jumlah satuan kerja Kejaksaan yang telah memenuhi standar sarana prasarana SPPA dan akses bagi Penyandang Disabilitas telah mencapai 80% dari keseluruhan satuan kerja. Di Kejaksaan, 435 dari 542 satuan kerja telah memenuhi standar sarana prasarana SPPA dan penyandang disabilitas. Dalam IPH 2021, pemenuhan sarana SPPA dan akses penyandang disabilitas diukur dari jumlah satuan kerja yang memenuhi standar SPPA dan akses penyandang disabilitas dibanding dengan jumlah satuan kerja yang ada. Hasil pengukuran tersebut menunjukkan bahwa pemenuhan sarana SPPA di Kejaksaan sudah sangat baik dilakukan, sedangkan pemenuhan sarana akses penyandang disabilitas masih perlu ditingkatkan.

5. Sarana dan Prasarana Komunikasi Publik

Kejaksaan menggunakan media massa dan media sosial untuk meningkatkan kepercayaan publik dan keterbukaan informasi publik yang dimiliki oleh Kejaksaan. Kejaksaan akan menggunakan media massa untuk kepentingan penjangkaran *netizen* untuk

memberikan pendukung positif. Kejaksaan Agung mengeluarkan Instruksi Jaksa Agung Nomor 1 Tahun 2021 tentang Publikasi Kinerja dan Pemberitaan Positif mengenai Kejaksaan di Media Massa dan Media Sosial, guna menjalankan sarana dan prasarana media massa bagi Kejaksaan. Instruksi ini mendorong adanya kerja sama Kejaksaan dengan pihak terkait yang dirasa penting untuk mendorong efektivitas media massa dan pelaporan internal Kejaksaan dengan pimpinan atas bimbingan dan evaluasi pelaksanaan media massa terhadap pemenuhan fungsi dan tujuan Kejaksaan. Instruksi ini mengarah pada beberapa *stakeholders* dalam Kejaksaan.

- a. Wakil Jaksa Agung, bertugas untuk menyetujui pengarah, pembinaan, dan evaluasi proses publikasi media massa. Wakil Jaksa Agung dapat melaksanakan pertimbangan dalam memberikan *rewards and punishment* terhadap evaluasi pelaksanaan Instruksi Jaksa Agung ini.
- b. Jaksa Agung Muda, Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan, Kepala Kejaksaan Tinggi, Kepala Kejaksaan Negeri, dan Kepala Cabang Kejaksaan Negeri, melakukan kegiatan teknis yang meliputi pembuatan akun aktif resmi dalam berbagai *platform*, menunjuk *Liaison Officer* (LO) untuk menyiapkan bahan publikasi, dan melaksanakan *press release* yang dilaksanakan di berbagai lingkup Kejaksaan (Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, Kejaksaan Negeri, dan beberapa Cabang Kejaksaan Negeri).
- c. Kepala Pusat Penerangan Hukum, dengan tugas untuk Menyusun Standar Prosedur Operasional dan pengoptimalan sarana edukasi kepada Masyarakat.
- d. Kepala Pusat Data Statistik Kriminal dan Teknologi Informasi, yang bertugas untuk menyeragamkan *layout homepage* dan mengurus *domain website*, ataupun hal-hal lain yang berkaitan dengan teknis penggunaan *website*; dan
- e. Pegawai Kejaksaan, yang ditugaskan untuk membuat serta memviralkan pemberitaan yang positif tentang kinerja Kejaksaan dalam kaitannya.¹⁸²

Lembaga Kejaksaan merupakan salah satu aktor utama dalam pelaksanaan fungsi penegakan hukum. Pada awalnya lembaga Kejaksaan merupakan lembaga yang melekat pada kekuasaan kehakiman/yudisial dan bergeser menjadi kuasi-yudisial. Dalam konteks

¹⁸² Instruksi Jaksa Agung tentang Pub tentang Publikasi Kinerja dan Pemberitaan Positif mengenai Kejaksaan di Media Massa dan Media Sosial, Instruksi Jaksa Agung Nomor 1 Tahun 2021, Diktum Keempat.

Indonesia perkembangan yang ada menjadikan eksistensi Kejaksaan sebagai bagian dari cabang kekuasaan eksekutif. Dalam pelaksanaannya, lembaga Kejaksaan beserta Jaksa yang berada di dalamnya masih lekat dengan pelaksanaan tugas dan fungsi cabang kekuasaan yudisial. Sebagai salah satu aktor utama dalam penegakan hukum di Indonesia, untuk mewujudkan penegakan hukum yang efektif, masih terdapat tantangan di lembaga Kejaksaan. Tantangan tersebut berupa tantangan kelembagaan, tantangan pelaksanaan kewenangan lembaga, tantangan SDM, maupun sarana dan prasarana.

BAB 3

URGENSI KEJAKSAAN SEBAGAI PEMIMPIN UTAMA (*DOMINUS LITIS*) DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA

A. Tinjauan Kebijakan Secara Historis Mengenai Pemimpin Utama (*Dominus Litis*) dalam Penyidikan

Dalam proses penyidikan dikenal suatu asas yang berlaku pada lembaga kejaksaan, yang disebut sebagai asas *dominus litis*. Berdasarkan pada asas ini, jaksa merupakan pemilik atau penguasa perkara (*master of procedure*) yang berwenang menentukan apakah suatu perkara pidana akan ditindaklanjuti ke tahap pengadilan atau tidak.¹⁸³ Seperti yang dikutip oleh Sudirdja, Crijns menyatakan bahwa asas *dominus litis* dalam konteks hukum Indonesia akan menempatkan jaksa sebagai satu-satunya pejabat yang memiliki akses ke pengadilan.¹⁸⁴ Dengan kata lain, tidak ada perkara pidana yang diperiksa oleh pengadilan selain perkara yang diajukan oleh jaksa.

Secara etimologi, *dominus litis* berasal dari Bahasa Latin, yaitu *dominus* yang berarti pemilik dan *litis* yang berarti perkara.¹⁸⁵ Sedangkan berdasarkan *Black's Law Dictionary*, istilah *dominus litis* diartikan sebagai *the master of the suit*, yaitu “*the person who was really and directly interested in the suit as a party, as distinguished from his attorney or advocate.*”¹⁸⁶ Ajaran *dominus litis* pada mulanya diperkenalkan dalam hukum Romawi, yang menyatakan bahwa negara mempunyai wewenang tunggal untuk memulai dan mengadili suatu perkara pidana. Prinsip ini menekankan pada sifat publik dari tindak pidana dan peran negara untuk menjaga ketertiban dan keadilan. Saat ini asas *dominus litis* telah diformalkan oleh negara-negara *civil law* lainnya, yang salah satunya adalah Indonesia.

¹⁸³ Rudi Pradiseta Sudirdja, “Diskresi Jaksa dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia: Antara Kepentingan Hukum dan Kepentingan Umum” (Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2023), 249.

¹⁸⁴ *Ibid.*, 250.

¹⁸⁵ R. Narendra Jatna, “Pemberdayaan Peran dan Fungsi Jaksa Pengacara Negara dalam Perlindungan Hukum terhadap Pengelolaan Data Pribadi oleh Penyelenggara Sistem Elektronik” (Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2022), 33.

¹⁸⁶ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 4 ed. (United States: West Publishing Co., 1968), 574.

Pranata kejaksaan berdasarkan penelusuran historis telah ada sebelum implementasi hukum Belanda di Indonesia. Dalam konteks ketatanegaraan Majapahit, fungsi penegakan hukum terletak pada *Adhyaksa* dan *Dhyaksa*. *Dhyaksa* dalam konteks Majapahit merupakan orang-orang yang berkompeten dalam bidang hukum yang menguasai hukum Majapahit ke dalam kasus-kasus aktual. *Adhyaksa* merupakan penuntut dalam pengadilan *Pradata*, yakni pengadilan perkara-perkara serius, sekaligus menjadi hakim dalam pengadilan *Padu* yang memutus kasus-kasus ringan. Dengan demikian posisi *Dhyaksa* berposisi di antara yudisial dan eksekutif dalam konfigurasi ketatanegaraan modern yang dikenal masa ini.¹⁸⁷ Dalam konteks tersebut pasukan elit Majapahit (*Bhayangkara*) bertanggung jawab kepada Gadjah Mada selaku *Adhyaksa*.

Penerapan pada masa kolonial Belanda menjadikan pemisahan rasial penerapan hukum di tanah koloninya. Hukum pidana koloni berlaku untuk orang-orang Eropa ditegakkan melalui penuntutan yang dilakukan oleh *officieren van justitie* dalam *Openbaar Ministerie* yang diketuai *Procureur-Generaal*. Sementara bagi bumiputera, jaksa bertanggung jawab kepada para residen di wilayah hukumnya masing-masing, dan tidak bertanggung jawab kepada *Procureur-Generaal*. Jaksa pada masa itu diketuai oleh Jaksa Tinggi (*Hoefd Jaksa*) yang bertugas di bawah kantor karesidenan memiliki tugas dan tanggung jawab untuk pidana penjara dan interogasi. Jaksa mengumpulkan informasi dari *wedono*, yakni petugas residen setempat, dan juga bertugas untuk menghadirkan dan menginterogasi saksi untuk mempersiapkan dakwaan.¹⁸⁸

Dalam sistem hukum yang diberlakukan kepada masyarakat Eropa, *politie* bertanggung jawab kepada Kepala Kejaksaan pada Pengadilan Tinggi (*Procureur-Generaal op Het Hooggerechtshof van Nederlands Indie*). Dengan demikian, posisi *politie* berada di bawah koordinasi dari *Proceureur-Generaal*. Sementara *Pangreh Pradja* sebagai polisi yang bertanggung jawab atas keamanan masyarakat golongan pribumi. Dualisme tersebut kemudian dilaksanakan dalam praktik, misalnya ketika OM melakukan penyidikan kepada orang dari golongan pribumi, *officier van justitie* pada OM tidak dapat meminta bantuan dari *Pangreh Pradja* tanpa izin dari residen.¹⁸⁹ Dari uraian sejarah pada masa kolonial Belanda tersebut dapat diuraikan bahwa terdapat dualisme fungsi penuntutan yang dibagi berdasarkan penggolongan rasial. Terjadinya dualisme

¹⁸⁷ Fachrizal Affandi, hlm. 35-36.

¹⁸⁸ Fachrizal Affandi, 40.

¹⁸⁹ Fachrizal Affandi, 41.

tersebut karena alasan kebutuhan kebijakan kolonial Belanda. Adapun pada dasarnya dikenal juga pada masa itu mengenai prinsip *dominus litis*, yakni pengendali perkara adalah Jaksa atau *officiers van justitie*, termasuk kewenangan untuk melakukan penyidikan langsung.

Kelembagaan Kejaksaan sebagai penuntut tunggal pertama kali diatur secara resmi oleh pemerintah saat pendudukan tentara Jepang No. 1/1942, yang melakukan unifikasi sistem penuntutan dalam wilayah pendudukannya. Kemudian diganti oleh *Osamu Seirei* No.3/1942, No.2/1944 dan No.49/1944.¹⁹⁰ Pasca-kemerdekaannya, fungsi lembaga Kejaksaan tersebut masih dianggap tetap berlaku sesuai dengan amanat Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Sementara Jabatan Jaksa Agung diatur melalui UU No. 7 Tahun 1947 tentang Susunan dan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung. Dalam peraturan tersebut, Jaksa Agung ditempatkan secara terpisah dari struktur kekuasaan eksekutif.

Menurut Daniel S. Lev, periode 1957-1961 menandai fase yang sangat krusial dalam hubungan antara Kepolisian dan Kejaksaan di Indonesia, dipengaruhi oleh dinamika perubahan politik dan konstitusi yang intensif setelah tahun 1957.¹⁹¹ Pada tahun 1959, Jaksa Agung Soeprapto diharuskan mengundurkan diri dan posisinya digantikan oleh Gatot Tarunamihardja, seorang tokoh yang dihormati karena integritas dan pengetahuan hukumnya. Meskipun kemudian, Gatot ditangkap oleh pihak militer karena penyelidikan terkait korupsi. Mr. Gunawan, yang menggantikan Gatot sebagai Jaksa Agung, memimpin di tengah eskalasi ketegangan antara Kepolisian dan Kejaksaan. Peristiwa politik inilah yang berujung pada implementasi diferensiasi fungsional dan kompartementalisasi dalam KUHAP. Penunjukan Gunawan juga mengindikasikan pergeseran Kejaksaan menjadi instrumen eksekutif, yang kemudian dikukuhkan dengan pembentukan Departemen Kejaksaan oleh Presiden Soekarno pada tahun 1960, sehingga peran Kementerian Kehakiman mengalami reduksi, terbatas pada pengelolaan personel pengadilan dan beberapa fungsi hukum perdata dan pidana.¹⁹²

Pemerintah Indonesia baru menetapkan regulasinya sendiri mengenai kejaksaan melalui penetapan UU No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan Pokok Kejaksaan RI (UU

¹⁹⁰ Kejaksaan Negeri Banggai, "Sejarah Kejaksaan," diakses 24 Juni 2024, <https://cabjari-banggaidibunta.kejaksaan.go.id/sejarah-kejaksaan/>.

¹⁹¹ Lev, Daniel S. "Origins of the Indonesian advocacy." *Indonesia* 21 (1976): 135-169.

¹⁹² Jan S. Maringka, *Reformasi Kejaksaan dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: SinarGrafika, 2017).

Ketentuan Pokok Kejaksaan RI).¹⁹³ Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Ketentuan Pokok Kejaksaan RI, lembaga Kejaksaan diartikan sebagai alat negara penegak hukum yang mempunyai tugas utama sebagai penuntut umum.¹⁹⁴ Saat masa Orde Baru, undang-undang tersebut mengalami perubahan sejak ditetapkannya UU No. 5 Tahun 1991 (UU Kejaksaan RI Tahun 1991).¹⁹⁵ Perkembangan ketentuan tersebut pada pokoknya tidak mengubah esensi kedudukan dari lembaga Kejaksaan. Hal ini dapat ditemukan pada Pasal 2 ayat 1 UU Kejaksaan RI Tahun 1991, bahwa lembaga Kejaksaan ditempatkan sebagai lembaga pemerintahan yang bertugas melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan.¹⁹⁶

Pada masa reformasi, lembaga Kejaksaan tetap menjadi satu-satunya lembaga pemerintah yang dibentuk untuk bidang penuntutan. Namun berbeda dengan sebelumnya, dalam Pasal 2 ayat 1 UU No. 16 Tahun 2004 (UU Kejaksaan RI), lembaga Kejaksaan diberikan kewenangan penuntutan yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.¹⁹⁷ Independensi dalam penuntutan ini telah menegaskan kedudukan lembaga Kejaksaan sebagai lembaga penuntutan yang bersifat absolut dan monopoli karena prinsip *dominus litis* tersebut.

Selain peraturan perundang-undangan, asas *dominus litis* juga beberapa kali dijadikan dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi RI. *Pertama*, pada Putusan Nomor 55/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa fungsi Kejaksaan sebagai pengendali perkara (*dominus litis*) memiliki peran penting dalam proses penanganan perkara yang bertujuan membangun tata kehidupan berdasarkan hukum, dan menjunjung hak asasi manusia.¹⁹⁸ *Kedua*, Putusan Nomor 29/PUU-XIV/2016, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa lembaga Kejaksaan sebagai satu-satunya pemegang kewenangan penuntutan (*dominus litis*) berkewajiban untuk melimpahkan perkara ke pengadilan sesegera mungkin. Di samping itu, lembaga Kejaksaan juga dapat menghentikan penuntutan jika perkara tidak cukup bukti, atau perkara bukanlah termasuk perkara

¹⁹³ Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, UU Nomor 15 Tahun 1961, LN Tahun 1961 No. 254, selanjutnya disebut UU Ketentuan Pokok Kejaksaan RI.

¹⁹⁴ UU Ketentuan Pokok Kejaksaan RI, Pasal 1 angka 1.

¹⁹⁵ Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia, UU Nomor 5 Tahun 1991, LN Tahun 1991, selanjutnya disebut UU Kejaksaan RI Tahun 1991.

¹⁹⁶ UU Kejaksaan RI Tahun 1991, Pasal 2 ayat (1).

¹⁹⁷ Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia, UU Nomor 16 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 67, TLN No. 4401.

¹⁹⁸ Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 55/PUU-XI/2013, *Antasari Azhar dkk (Pemohon)* (2013), hlm. 70.

pidana, atau perkara ditutup demi hukum.¹⁹⁹ Berdasarkan kedua putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi RI telah mengakui secara tegas kedudukan lembaga Kejaksaan sebagai *dominus litis* yang memiliki peran penting dalam sistem peradilan pidana.

Dengan adanya asas *dominus litis* pada lembaga Kejaksaan maka sebenarnya tidak ada badan lain yang berwenang dalam penyidikan, selain Kejaksaan. Sehingga lembaga Kejaksaan pada hakikatnya memiliki posisi yang strategis dalam melaksanakan supremasi di bidang penyidikan sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Namun demikian, ketentuan KUHAP yang berlaku saat ini tidak menerapkan asas *dominus litis* pada Kejaksaan Agung RI. Hal ini mengakibatkan sebagian Jaksa Penuntut Umum hanya memeriksa kasus secara formal dan tidak mengetahui kasus tersebut, termasuk saat pengambilan bukti sejak dimulainya penyidikan.²⁰⁰ Prinsip KUHAP yang menghargai diferensiasi fungsional menyebabkan persoalan *dominus litis* apabila dipadukan dengan sistem peradilan terpadu yang menganut asas diferensiasi fungsional. Hal ini mengakibatkan pelaksanaan fungsi dan kewenangan lembaga kejaksaan sebagai pemegang *dominus litis* belum optimal.

B. Peran Lembaga Kejaksaan (*Prosecution Service*) dalam Literatur Global

Sistem *inquisitorial* dan *adversarial* merupakan dua pendekatan berbeda dalam prosedur peradilan pidana yang berkaitan erat dengan tradisi hukum *civil law* dan *common law*. Negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law* seperti Perancis, Jerman, dan Indonesia menggunakan sistem inkuisitorial. Dalam sistem ini, hakim memainkan peran aktif dalam proses penyelidikan kasus.²⁰¹ Hakim tidak hanya menjadi arbiter yang netral tetapi juga memimpin proses pengumpulan bukti, menginterogasi saksi, dan mengarahkan jalannya persidangan untuk mencari kebenaran materiil.²⁰² Di negara-negara *civil law*, jaksa memiliki kewenangan besar dalam melakukan penuntutan. Hal ini dicerminkan dari asas *dominus litis* yang berarti jaksa merupakan pejabat yang

¹⁹⁹ Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 29/PUU-XIV/2016, *Irwansyah Siregar dkk (Pemohon)* (2016), hlm. 99.

²⁰⁰ Naomi Artadinata dan Sahuri L., "Pengaturan Jaksa Penuntut Umum dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Asas Dominus Litis," *PAMPAS: Journal of Criminal Law* 4, no. 3 (2023): 314.

²⁰¹ Jorg-Martin Jehle dan Marianne Wade, "Coping with Overloaded Criminal Justice Systems: The Rise of Prosecutorial Power Across Europe," (New York: Springer, 2006), hlm. 98.

²⁰² Mirjan R. Damarka, *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*, (Yale University Press: 1986), hlm. 3.

berwenang menentukan suatu perkara akan dibawa ke pengadilan atau tidak. Dalam sistem ini, jaksa memiliki kewenangan monopoli penuntutan sekaligus kewenangan penyidikan.²⁰³

Sebaliknya, dalam sistem hukum *common law* yang diterapkan di negara-negara seperti Amerika Serikat, Inggris, dan Australia, pendekatan yang digunakan adalah *adversarial*. Dalam sistem ini, dua pihak yang berlawanan—yaitu pihak penuntut dan pembela—berperan aktif dalam menyajikan kasus mereka di depan hakim dan juri yang netral. Hakim dalam sistem *adversarial* lebih berperan seperti layaknya wasit yang memastikan bahwa proses berjalan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku tetapi tidak terlibat langsung dalam penyelidikan kasus. Keputusan dibuat berdasarkan bukti dan argumen yang disajikan oleh kedua belah pihak dengan berfokus pada prinsip *fair trial*, yaitu setiap pihak memiliki kesempatan yang sama untuk membela posisi mereka.

Perbedaan fundamental antara kedua sistem ini mencerminkan perbedaan filosofi hukum dalam tradisi *civil law* dan *common law*. Dalam *civil law* yang bersifat kodifikasi, sistem *inquisitorial* lebih menekankan pada pencarian kebenaran substantif melalui keterlibatan aktif hakim. Dalam sistem hukum *civil law*, hukum tidak dibuat oleh hakim, tetapi dibuat secara tertulis oleh lembaga perwakilan rakyat (legislatif).²⁰⁴ Dalam konteks sistem peradilan, para hakim di negara *civil law* tidak terikat pada preseden karena sumber hukum utama dalam mengadili perkara adalah undang-undang dan bukan putusan hakim.²⁰⁵ Sementara itu, dalam *common law* yang berkembang melalui preseden, sistem *adversarial* menekankan pada persaingan antara dua pihak dalam mencari keadilan, dengan keyakinan bahwa kebenaran akan muncul dari perdebatan yang seimbang di hadapan pengadilan yang netral.

1. Peran Kejaksaan dalam Hukum Acara Pidana Negara-Negara *Civil Law*

Hukum acara pidana pada negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law* memberikan kewenangan kepada lembaga Kejaksaan untuk melaksanakan fungsi

²⁰³ Fachrizal Affandi, “Penguatan Peran Jaksa dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana” (Jakarta: Disampaikan dalam Simposium Nasional Komisi Kejaksaan RI, 08 Desember 2022).

²⁰⁴ Charles Arnold Baker, *The Companion to British History, Sv Civilian*, (London: Rotledge, 2001), hlm. 308.

²⁰⁵ Nurul Qamar, *Perbandingan Sistem Hukum dan Peradilan Civil Law System dan Common Law System*, (Makasar: Pustaka Reflesi, 2010), hlm. 41.

pengawasan, penyidikan, dan penuntutan pada kasus pidana. Berikut terdapat beberapa Lembaga Kejaksaan pada negara-negara Eropa Kontinental yang ditempatkan sebagai aktor utama dalam proses perkara pidana.

Perancis

Perancis memiliki lembaga Kejaksaan bernama *Parquet* yang berperan sebagai penjaga kepentingan umum dan berwenang menuntut perkara pidana di hadapan pengadilan. Peran Kejaksaan di Perancis diatur oleh berbagai ketentuan hukum seperti *Code de procédure pénale* (“CPP” atau KUHAP Perancis) dan *Code de l'organisation judiciaire* (Undang-Undang tentang Organisasi Kehakiman).²⁰⁶ Ketentuan-ketentuan hukum tersebut memberikan kewenangan khusus, termasuk dalam proses administrasi, pengendalian perkara, serta hubungan dengan berbagai lembaga hukum lainnya. Hukum Perancis, misalnya, mengenal lembaga Kejaksaan sebagai *Ministère Publique* yang telah ada sejak ratusan tahun yang lalu dan menjadi akar dari konsep kejaksaan modern di Eropa.²⁰⁷ Pada masa rezim lama (*ancien regime*) atau sebelum Revolusi Perancis pada tahun 1798, Badan Penuntutan tersebut menjadi ‘mata dan telinga’ dari raja yang mempunyai kekuasaan absolut. Para jaksa, yang terdiri atas pokrol kerajaan (*procureurs du roi*) dan advokat kerajaan (*avocats du roi*) hadir di pengadilan kerajaan dan pengadilan lainnya untuk menjaga agar tidak ada kepentingan raja yang terganggu.²⁰⁸ Jaksa (*procureurs*) berwenang untuk memimpin penyidikan bersama dengan polisi dan memutuskan apakah kasus akan di bawa ke pengadilan. Jaksa juga berperan dalam memantau proses penyidikan.

Hukum acara pidana di Perancis dikodifikasi pada tahun 1959 melalui CPP. Dalam tradisi negara civil law seperti Perancis, jaksa memiliki diskresi untuk mengesampingkan perkara (*classer sans suite*)²⁰⁹ yang didasarkan pada alasan kepentingan umum atau urgensi penuntutan suatu perkara. Apabila jaksa menganggap bahwa suatu kasus tidak memiliki kepentingan umum maka ia tidak akan melimpahkan kasus tersebut ke

²⁰⁶ Jacqueline Hodgson, *French Criminal Justice: A Comparative Account of the Investigation and Prosecution of Crime in France*, hlm 39.

²⁰⁷ EQ. RM Surachman dan Jan S. Maringka, *Eksistensi Kejaksaan dalam Konstitusi di Berbagai Negara (Edisi Kedua)*, Cet. 1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm. 29.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Andi Hamzah dan RM Surachman, *Pre-Trial Justice & Discretionary Justice dalam KUHAP Berbagai Negara*, Cet. 1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 240.

pengadilan.²¹⁰ Jaksa tidak akan serta-merta melimpahkan ke pengadilan suatu perkara yang telah memenuhi unsur-unsur tindak pidana dan cukup alat bukti. Jaksa memiliki diskresi untuk melakukan penuntutan, menggunakan alternatif penuntutan, atau menutup kasus tersebut.²¹¹ Menutup kasus dalam konteks tersebut berkaitan dengan penghentian perkara karena alasan kebijakan (*policy*), yaitu tidak ada kepentingan umum untuk menuntut perkara tersebut.²¹²

Di Perancis, jaksa juga memiliki wewenang untuk mengeluarkan *Penal Order*, yaitu keputusan untuk memberikan hukuman kepada seseorang yang diduga melakukan tindak pidana.²¹³ Dalam hal ini, jaksa dapat menyiapkan rekomendasi tertulis kepada hakim mengenai hukuman yang pantas diberikan. Setelah itu, hakim menandatangani rekomendasi tersebut dan jaksa menyerahkannya kepada terdakwa. Kemudian, catatan mengenai perkara tersebut akan dimasukkan ke dalam buku catatan kriminal.²¹⁴

Selain *Penal Order*, jaksa di Perancis juga memiliki wewenang untuk memberikan peringatan tertentu kepada tersangka atau terdakwa (*call to order*) yang dalam praktiknya dapat digabungkan dengan *Penal Order*.²¹⁵ Jaksa dapat memberikan peringatan dan sekaligus memerintahkan tersangka atau terdakwa untuk menjalankan beberapa kewajiban, seperti memberi nafkah kepada keluarga (pasangan atau anak), membayar ganti rugi kepada korban, memperbaiki status pekerjaan, dan tugas lainnya.²¹⁶

Adapun terkait dengan diversifikasi penuntutan, jaksa di Perancis memiliki kewenangan untuk mengalihkan kasus ke *Maison du justice* atau rumah keadilan. Rumah keadilan bertugas untuk melakukan mediasi dalam kasus-kasus yang dirujuk oleh jaksa.²¹⁷ Mereka juga memberikan bimbingan kepada terduga pelaku tindak pidana dan menawarkan layanan kepada korban. Tujuan utama dari rumah keadilan ini adalah menciptakan

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ Soubise, "Prosecutorial Discretion and Accountability...", hlm. 19.

²¹² Erik Luna dan Marianne Wade, "Prosecutors as Judges," *Wash & Lee L. Rev.* 1, no. 67 (2010).

²¹³ Raluca Enescu, "Penal Orders for Misdemeanours and Felonies in France: A Procedural Economy at the Expense of the Defence?," *International e-Journal of Criminal Sciences*, Article 5, Numero 16 (2021), hlm. 1.

²¹⁴ Luna dan Wade, "Prosecutors as Judges."

²¹⁵ Aubusson de Cavarlay, "The Prosecution Service Function within the French Criminal Justice System BT - Coping with Overloaded Criminal Justice Systems: The Rise of Prosecutorial Power Across Europe," dalam Jorg-Martin Jehle dan Marianne Wade, *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems: The Rise of Prosecutorial Power Across Europe*. (Berlin: Springer, 2006).

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ Maisonsdejustice, "Maisons de Justice - Portail Des Maisons de Justice En Federation Wallonie-Bruxelles," diakses pada 20 Agustus 2024, <https://www.maisonsdejustice.be/>.

masyarakat yang lebih inklusif. Namun, sebelum melakukan diversi penuntutan, jaksa perlu mendapatkan persetujuan dari pengadilan terlebih dahulu.²¹⁸

Salah satu kewenangan utama Kejaksaan di Perancis adalah fungsi pengendalian perkara. Kejaksaan bertanggung jawab untuk mengarahkan dan mengawasi jalannya proses penyidikan yang dilakukan oleh polisi atau penyidik lainnya. Dalam *Code de procédure pénale*, khususnya dalam Pasal 41 dan seterusnya, disebutkan bahwa jaksa berwenang memberikan instruksi kepada polisi terkait langkah-langkah penyidikan yang harus diambil. Hal ini mencakup pengumpulan bukti, penahanan, serta penuntutan.²¹⁹

Hubungan antara kejaksaan dan polisi di Perancis bersifat hierarkis dan instruktif. Polisi, sebagai bagian dari aparat penegak hukum, berada di bawah kendali Kejaksaan dalam hal penyidikan perkara pidana.²²⁰ Jaksa memberikan instruksi dan arahan yang harus diikuti oleh polisi selama proses penyidikan. Berdasarkan *Code de procédure pénale*, jaksa dapat menuntut tindakan-tindakan tertentu dari polisi dan berhak menerima laporan berkala mengenai perkembangan penyidikan. Dalam praktiknya, polisi mendominasi proses konstruksi kasus. Hal ini diakomodasi oleh pengaturan hukum terhadap investigasi yang dirumuskan dengan cukup terbuka, tekanan peningkatan jumlah kasus, serta berkurangnya sumber daya yang menyebabkan prosedur yang lebih berpusat pada hakim semakin tidak dapat dipertahankan.²²¹

Secara kelembagaan, kejaksaan di Perancis merupakan bagian dari cabang eksekutif yang bekerja di bawah Kementerian Kehakiman. Struktur Kejaksaan terdiri dari jaksa agung (*Procureur Général*) di tingkat pengadilan tinggi, jaksa penuntut umum di pengadilan tingkat pertama, dan jaksa khusus untuk kasus-kasus tertentu.²²² Kelembagaan tersebut dibentuk untuk menjamin adanya koordinasi yang efektif antara berbagai tingkat kejaksaan dalam menuntut perkara pidana.

Adapun sumber daya manusia di lembaga kejaksaan Perancis terdiri dari jaksa dan staf administrasi yang memiliki kualifikasi hukum yang tinggi. Jaksa diangkat melalui prosedur seleksi yang ketat dan dipilih oleh The Ministry of Justice dan bergerak di bawah

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Code de procédure pénale, République Française, Pasal 41.

²²⁰ Hodgson, *French Criminal Justice...*, hlm 246.

²²¹ Hodgson, *French Criminal Justice...*, hlm 246.

²²² Jacqueline Hodgson, "Hierarchy, Bureaucracy, and Ideology in French Criminal Justice: Some Empirical Observations," *Journal of Law and Society*, hlm 229.

pengawasannya.²²³ Para jaksa di Perancis diharuskan memiliki gelar dalam bidang hukum dan menjalani pelatihan lanjutan di *École Nationale de la Magistrature* (“ENM”), sekolah yang khusus melatih hakim dan jaksa.²²⁴ Pelatihan tersebut berlangsung selama sekitar 31 bulan dan mencakup pendidikan teoritis serta pengalaman praktis di lapangan.²²⁵

Selain bekerja dengan polisi, Kejaksaan juga berhubungan dengan penyidik khusus di berbagai lembaga lainnya, seperti dalam bidang antikorupsi. Perancis memiliki badan khusus seperti *Parquet National Financier* (PNF), yang menangani kasus korupsi, penipuan keuangan, dan kejahatan keuangan lainnya.²²⁶ Kejaksaan memberikan instruksi dan bekerja sama erat dengan penyidik khusus untuk memastikan bahwa kasus-kasus tersebut ditangani dengan baik.²²⁷

Salah satu fungsi tambahan yang dimiliki oleh kejaksaan di Perancis adalah fungsi *advisory* atau pemberian pendapat hukum oleh Jaksa Agung. Jaksa Agung dapat memberikan nasihat hukum kepada pemerintah mengenai berbagai masalah hukum yang rumit. Di tingkat kasasi, di mana Mahkamah Kasasi (*Cour de Cassation*) memeriksa keabsahan keputusan pengadilan yang lebih rendah, Jaksa Agung dapat memberikan pendapat hukum yang membantu pengadilan dalam menafsirkan undang-undang dan menerapkan prinsip-prinsip hukum yang relevan. Hal ini diatur dalam *Code de l'organisation judiciaire*, di mana Jaksa Agung memiliki peran penting dalam memberikan pandangan hukum yang dapat mempengaruhi kebijakan publik.

Belanda

Lembaga kejaksaan di Belanda yang dikenal sebagai *The Dutch Public Prosecution Service* (PPS) atau *Openbaar Ministerie* (OM) Badan Penuntut Umum. OM merupakan salah satu pilar utama dalam sistem peradilan pidana di Belanda. Konsep *Ministère Publique* di Perancis dianut oleh Belanda menjadi OM. OM memegang peran kunci dalam menjaga ketertiban sosial dengan cara menuntut pelanggar hukum di pengadilan.

²²³ Britannica, “Ministere Public,” [britannica.com](https://www.britannica.com/topic/ministere-public), diakses pada 22 Agustus 2024, tersedia pada <https://www.britannica.com/topic/ministere-public>.

²²⁴ Franklin M. Kreml, “Police, Prosecutors, and Judges,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 320 (1958), hlm 69.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ Amanda N. Raad, “France’s National Financial Prosecutor and Anti-Corruption Agency Issue Joint Guidelines on Corporate Settlement Mechanism,” *Ropes & Gray*, diakses pada 22 Agustus 2024, tersedia pada <https://www.ropesgray.com/en/insights/alerts/2019/08/france-national-financial-prosecutor-anti-corruption-agency-corporate-settlement-mechanisms>.

²²⁷ *Ibid.*

Keberadaan dan fungsi kejaksaan di Belanda diatur secara rinci dalam berbagai ketentuan hukum, terutama dalam *Wet op de rechterlijke organisatie* (WRO) dan *Wetboek van Strafvordering* (WvSv) yang merupakan KUHAP Belanda.

Jaksa di Belanda merupakan pegawai negeri sipil yang berada di bawah Kementerian Kehakiman. OM merupakan bagian dari peradilan, dan sama seperti di Perancis, dalam peningkatan kompetensi bahwa jaksa menerima pelatihan yang sama dengan hakim. Jaksa bekerja secara relatif independen dalam membuat keputusan dalam kasus-kasus tertentu. Namun secara dalam praktiknya, independensi ini terkadang lebih terlihat dalam kasus yang lebih serius karena kasus-kasus ringan umumnya diarahkan oleh sistem terkomputerisasi.²²⁸

Dalam konteks proses administrasi, OM memiliki kewenangan untuk mengelola dan mengarahkan jalannya penuntutan. Jaksa di Belanda memiliki wewenang untuk menentukan apakah suatu perkara layak untuk dilanjutkan ke pengadilan atau harus dihentikan berdasarkan asas oportunitas. Keputusan ini didasarkan pada penilaian hukum dan kepentingan umum, sebagaimana diatur dalam *Artikel 167 WvSv*.²²⁹ Jika korban tidak puas dengan keputusan jaksa untuk tidak menuntut maka korban dapat mengajukan banding ke pengadilan banding. Dengan demikian, OM memainkan peran sentral dalam menentukan langkah-langkah yang diambil dalam penanganan kasus pidana.

Sebagai lembaga yang memegang kendali penuh atas proses penuntutan, OM mengarahkan jalannya perkara sejak tahap penyelidikan hingga pengadilan.²³⁰ OM bekerja sama dengan polisi dalam mengumpulkan bukti, menentukan apakah suatu perkara harus dilanjutkan, serta memberikan instruksi yang harus diikuti oleh penyidik. Hal ini sesuai dengan *Artikel 148 dan 149 WvSv*, yang menetapkan bahwa OM berhak memberikan arahan kepada penyidik dalam menjalankan tugasnya.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 141 WvSv, jaksa bertugas memimpin penyidikan dalam kasus pidana. Jaksa diberikan wewenang untuk mengendalikan penyidikan²³¹ serta memimpin penyidikan pidana²³², dan untuk tujuan itu jaksa dapat memerintahkan

²²⁸ Henk van de Bunt dan Jean-Louis van Gelder, "The Dutch Prosecution Service," *Crime and Justice*, Vol. 41, No. 1 (2012), hlm. 118.

²²⁹ *Wetboek van Strafvordering, Artikel 167 WvSv*, tersedia pada [wetten.nl - Regeling - Wetboek van Strafvordering - BWBR0001903 \(overheid.nl\)](http://wetten.nl/Regeling-Wetboek%20van%20Strafvordering-BWBR0001903%20(overheid.nl)).

²³⁰ *Ibid*, *Artikel 148 dan 149 WvSv*.

²³¹ *Ibid*, *Artikel 148 (2) WvSv*; *Police Act 2012, Artikel 12*, tersedia pada <https://www.global-regulation.com/translation/netherlands/3074514/police-act-2012.html>.

²³² *Wetboek van Strafvordering, Artikel 132 (a)*.

penyidik lain untuk melaksanakan tugas tertentu²³³. Ketika polisi menjalankan fungsinya sebagai penegak hukum dalam perkara pidana atau menjalankan fungsi yudisial, jaksa melakukannya di bawah otoritas OM.²³⁴

OM memiliki hubungan kerja yang erat dengan kepolisian di Belanda. Meskipun jaksa memiliki kewenangan investigasi tetapi dalam praktiknya sebagian besar investigasi dilakukan oleh polisi.²³⁵ Polisi bertindak sebagai penyidik utama dalam kasus-kasus pidana, tetapi mereka berada di bawah arahan OM selama proses penyelidikan. Berdasarkan *Artikel 148 WvSv*, polisi wajib melaporkan perkembangan penyelidikan kepada jaksa dan mengikuti instruksi yang diberikan oleh OM.²³⁶ Hubungan ini menunjukkan adanya koordinasi yang erat antara OM dan polisi dalam penanganan kasus pidana, di mana OM berperan sebagai pengarah utama.

Secara kelembagaan, OM merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif yang berada di bawah Kementerian Kehakiman dan Keamanan. Struktur OM terdiri dari jaksa-jaksa di berbagai tingkatan, termasuk jaksa di pengadilan negeri, pengadilan banding, dan pengadilan tinggi. Kejaksaan Agung (*Procureur-Generaal*) bertindak sebagai pimpinan tertinggi OM dan bertanggung jawab atas koordinasi dan kebijakan umum di seluruh wilayah hukum Belanda, sebagaimana diatur dalam *Artikel 140 WRO*. Selain itu, OM memiliki sumber daya manusia yang terdiri dari jaksa dan staf administrasi yang berkualifikasi tinggi. Seperti di Perancis, proses seleksi jaksa sangat ketat dan jaksa dituntut untuk memiliki kemampuan menangani berbagai jenis kasus pidana.

OM memiliki hubungan fungsional dengan lembaga peradilan di mana jaksa berperan sebagai penuntut di hadapan hakim. Sementara OM mengajukan dakwaan dan bukti, hakim bertanggung jawab untuk memutuskan perkara berdasarkan fakta dan hukum yang berlaku. Hubungan ini diatur sedemikian rupa untuk menjaga independensi peradilan, tetapi tetap memungkinkan adanya kerja sama dalam proses peradilan yang

²³³ *Wetboek van Strafvordering, Artikel 148 (2)*.

²³⁴ P.H. van Kempen, M. Krabbe and S. Brinkhoff, *The Criminal Justice System of the Netherlands*, (Antwerp: Intersentia, 2019), hlm. 10.

²³⁵ G.J.M. Corstens, M.J. Borgers and T. Kooijmans, *Het Nederlands Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, 2021, hlm. 122-123.

²³⁶ *Wetboek van Strafvordering, Artikel 148*.

adil dan transparan sesuai dengan *Artikel 12 WRO* yang menekankan pentingnya pemisahan kekuasaan.²³⁷

Selain bekerja sama dengan polisi, OM juga memiliki kewenangan untuk bekerja dengan penyidik khusus di berbagai lembaga lain, seperti *Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst* (FIOD) yang menangani kejahatan keuangan dan korupsi. OM memberikan arahan dan bekerja sama erat dengan lembaga tersebut dalam penyelidikan kasus-kasus khusus yang memerlukan keahlian teknis tertentu. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam *The Financial Supervision Act* atau *Wet toezicht financiële verslaggeving* (WFT) yang mengatur kerja sama antara OM dan FIOD dalam penegakan hukum keuangan.²³⁸

Jerman

Lembaga kejaksaan di Jerman, yang dikenal sebagai *Staatsanwaltschaft*, berperan penting dalam sistem peradilan pidana di Jerman sebagai lembaga yang berwenang untuk menyelidiki kejahatan, mengarahkan penyidikan, dan menuntut pelanggaran hukum di pengadilan. Adapun dasar hukum yang mengatur peran dan fungsi kejaksaan di Jerman utamanya dapat ditemukan dalam *Grundgesetz* (Hukum Dasar Jerman), *Strafprozessordnung* (StPO, KUHAP Jerman), dan *Gerichtsverfassungsgesetz* (GVG, Undang-Undang tentang Organisasi Peradilan).

Dalam hal administratif, lembaga kejaksaan di Jerman bertanggung jawab untuk mengelola dan mengarahkan seluruh proses penuntutan. Kejaksaan memiliki otonomi dalam pengambilan keputusan terkait apakah suatu kasus akan dituntut atau dihentikan, sesuai dengan prinsip *Legalitätsprinzip* (prinsip legalitas) yang diatur dalam *Pasal 152(2) StPO*. Kejaksaan wajib memproses setiap pelanggaran hukum yang diketahuinya, kecuali jika ada alasan hukum yang kuat untuk menghentikan proses tersebut.

Uniknya, legislator memberikan pengecualian di mana jaksa dapat tidak mengajukan tuntutan meskipun terdapat cukup bukti, terutama terkait hal-hal yang

²³⁷ Wet op de Rechterlijke Organisatie, Artikel 12, tersedia pada <https://maxius.nl/wet-op-de-rechterlijke-organisatie/artikel12/#:~:text=De%20rechterlijke%20ambtenaren%20met%20rechtspraak,over%20enige%20voor%20hen%20aanhange>.

²³⁸ WFT mengatur pengawasan terkait hampir seluruh sektor keuangan di Belanda. WFT terdiri dari sejumlah besar aturan dan regulasi untuk pasar keuangan dan pengawasannya. Dnb, "Financial Supervision Act," *dnb.nl*, diakses pada 22 Agustus 2024, tersedia pada <https://www.dnb.nl/en/sector-information/open-book-supervision/laws-and-eu-regulations/financial-supervision-act/>.

dikodifikasi dalam §5 153, 153a, 154 and 154a StPO.²³⁹ Alhasil, intensitas *mandatory prosecution* menjadi lebih berkurang, khususnya terkait penuntutan pelanggaran ringan yang secara de facto membatasi prinsip legalitas di Jerman pada pelanggaran yang lebih berat.²⁴⁰ Meskipun peraturan yang ada menetapkan bahwa dalam kasus ini jaksa diperbolehkan memberikan dispensasi, hal ini sebenarnya bukan merupakan diskresi dalam pengertian yang biasa digunakan dalam sistem prinsip oportunitas. Sebaliknya, jaksa memiliki ruang lingkup apresiasi (*beurteilungsspielraum*) yang lebih luas ketika menentukan apakah persyaratan untuk memberikan dispensasi telah terpenuhi.²⁴¹

Namun, jika jaksa menemukan persyaratan yang harus dipenuhi maka ia terikat untuk memberikan dispensasi terhadap penuntutan. Meskipun penerapan pasal tersebut memberikan jaksa lebih banyak keleluasaan, pengecualian terhadap prinsip legalitas tidak memberikan jaksa penuntut di Jerman ruang lingkup keputusan yang sebebas pada sistem prinsip oportunitas.²⁴² Oleh karena itu, prinsip legalitas masih merupakan prinsip utama yang memengaruhi sistem peradilan pidana Jerman dan tidak dapat dianggap digantikan oleh prinsip oportunitas.²⁴³

Jaksa di Jerman berperan sebagai pengarah utama dalam proses penyidikan. Dalam hal ini, jaksa tidak hanya mengawasi penyidikan yang dilakukan oleh polisi tetapi juga memiliki kewenangan untuk memerintahkan langkah-langkah penyidikan tambahan. Menurut Pasal 160 StPO, jaksa berhak memutuskan strategi penyidikan, mengarahkan pengumpulan bukti, serta menentukan apakah suatu perkara layak dilanjutkan ke pengadilan.²⁴⁴

Adapun hubungan antara kejaksaan dan polisi di Jerman sangat erat dan bersifat hierarkis. Sama seperti di Belanda, polisi bertindak sebagai penyidik tetapi mereka berada di bawah pengawasan langsung kejaksaan selama proses penyidikan pidana. Berdasarkan Pasal 161 StPO, polisi wajib melaporkan hasil penyidikan kepada jaksa dan

²³⁹ Marie-Lena Marstaller, "The Legality Principle: An Effective Way to Minimise the European Prosecutor's Influence on Substantive Criminalisation? Comparing the German Staatsanwaltschaft and the Crown Prosecution Service in England and Wales," *Criminal Law Review*, Vol. 6, No. 2 (2016), hlm. 170.

²⁴⁰ J.-M. Jehle, M. Wade, dan B. Elsner, "Prosecution and Diversion within Criminal Justice Systems in Europe. Aims and Design of a Comparative Study," *European Journal on Criminal Policy and Research*, Eur.J.Crim.Pol.Res, 2008, hlm. 98.

²⁴¹ Marstaller, "The Legality Principle....," hlm. 170.

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ Strafprozeßordnung (StPO), Pasal 160, tersedia pada https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/_160.html.

melaksanakan instruksi jaksa dalam proses penyidikan.²⁴⁵ Kejaksaan memiliki kewenangan untuk memerintahkan penyidikan lebih lanjut atau menghentikan penyidikan yang dilakukan oleh polisi.²⁴⁶

Secara kelembagaan, kejaksaan di Jerman merupakan bagian dari cabang eksekutif tetapi bekerja secara independen dalam kerangka sistem peradilan. Struktur kejaksaan mencakup jaksa penuntut umum di berbagai tingkat pengadilan, termasuk pengadilan negeri, pengadilan tinggi negara bagian, dan pengadilan federal.²⁴⁷ Kejaksaan Agung Federal (*generalbundesanwalt*) di Karlsruhe memiliki tanggung jawab khusus untuk menangani kasus-kasus yang melibatkan kepentingan nasional yang tinggi seperti terorisme dan kejahatan negara, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 142 GVG.²⁴⁸

Selanjutnya, sama seperti halnya di Perancis dan Belanda, sumber daya manusia di kejaksaan Jerman terdiri dari jaksa dan staf administrasi yang memiliki kualifikasi hukum yang tinggi. Jaksa diangkat melalui proses seleksi yang ketat dan harus memiliki pengetahuan hukum mendalam, utamanya terkait hukum pidana dan prosedur peradilan. Calon jaksa harus menyelesaikan pendidikan hukum yang terdiri dari beberapa tahapan, yaitu *Staatsexamen* pertama (ujian negara pertama) setelah menyelesaikan studi hukum di universitas dan *Staatsexamen* kedua setelah menyelesaikan *Referendariat* (pelatihan hukum praktis selama dua tahun). Jaksa di Jerman diangkat oleh Menteri Kehakiman negara bagian (*Landesjustizminister*) di mana mereka akan bertugas. Setelah pengangkatan, jaksa menjadi pegawai negeri sipil (*Beamte*) yang memiliki jaminan status pekerjaan diatur di bawah hukum pegawai negeri Jerman (*Beamtengesetz*). Pelatihan jaksa tidak berhenti ketika mereka sudah dilantik tetapi berlanjut melalui program-program pelatihan lanjutan yang diselenggarakan oleh berbagai institusi, termasuk Akademi Pelatihan Kehakiman (*Justizakademie*). Adapun Jaksa Agung Federal dicalonkan oleh *The Federal Minister for Justice and Consumer Protection* dan ditunjuk oleh Presiden Federal. Pekerjaan Jaksa Agung Federal diawasi oleh *The Federal Minister for Justice and Consumer Protection*. Namun, Menteri tersebut tidak dapat menjalankan

²⁴⁵ Strafprozeßordnung (StPO), Pasal 161, tersedia pada https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/_160.html.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Marstaller, "The Legality Principle...", hlm. 180.

²⁴⁸ Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), Pasal 142, tersedia pada https://www.gesetze-im-internet.de/gvg/_142.html.

hak pengawasan atas jaksa penuntut umum di negara bagian atau memberi mereka instruksi.²⁴⁹

Kejaksaan memiliki hubungan kerja yang erat dengan peradilan di Jerman. Jaksa bertindak sebagai penuntut di pengadilan dan bekerjasama dengan hakim dalam proses peradilan dengan menjaga independensi masing-masing. Berdasarkan Pasal 150 GVG, meskipun kejaksaan dan pengadilan berkolaborasi dalam kerangka sistem hukum yang sama, keduanya harus menjaga independensi fungsional dalam menjalankan tugas mereka.²⁵⁰

Selain bekerja sama dengan polisi, kejaksaan di Jerman juga berkolaborasi dengan penyidik khusus dari berbagai lembaga lain, seperti *Zentrale Stelle für die Bekämpfung von Vermögensabschöpfung* (Pusat Pengendalian dan Pemulihan Aset) dan *Bundeskriminalamt* (BKA), yang menangani kejahatan berat dan terorganisir, termasuk korupsi. Kejaksaan memberikan arahan dan bekerja sama dengan lembaga-lembaga ini dalam mengusut kasus-kasus yang membutuhkan keahlian khusus sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam *Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten*.²⁵¹

Selain negara-negara di atas, beberapa negara-negara memiliki ciri-ciri kelembagaan Jaksa yang serupa satu dengan lainnya, misalnya di Italia dan Spanyol. Italia dengan *Ministero Pubblico*, dan Spanyol dengan konsep *Ministerio Fiscal*.²⁵² Sementara, berdasarkan hukum Italia, kejaksaan memiliki peran yang sangat aktif dalam proses pidana. Di Negara Italia, jaksa memimpin penyidikan dan menentukan apakah kasus akan dilanjutkan ke pengadilan.²⁵³ Terakhir, kejaksaan di Spanyol (*Ministerio Fiscal*) berperan penting dalam penuntutan dan pengawasan penyidikan. Jaksa berwenang untuk

²⁴⁹ European Justice, "Public Prosecutors," *e-justice.europa.eu*, diakses pada 22 Agustus 2024, tersedia pada https://e-justice.europa.eu/29/EN/types_of_legal_professions?GERMANY&member=1.

²⁵⁰ Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), Pasal 150 GVG, tersedia pada https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gvg/englisch_gvg.html#p076.

²⁵¹ Bundeskriminalamt, "Der Gesetzliche Auftrag," *bka.de*, tersedia pada https://www.bka.de/DE/DasBKA/GesetzlicherAuftrag/gesetzlicherauftrag_node.html#:~:text=Im%20Gesetz%20%C3%BCber%20das%20Bundeskriminalamt%20und%20die%20Zusammenarbeit%20des%20Bundes,und%20Kommunikationszentrale%20der%20deutschen%20Polizei.

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ Astolfo Di Amato, *Criminal Law in Italy*, (Netherlands: Kluwer Law International, 2020), hlm. 56.

memutuskan apakah kasus akan di bawa ke pengadilan dan memastikan bahwa prosedur hukum telah diikuti sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.²⁵⁴

Berdasarkan beberapa contoh negara tersebut, beberapa peran utama lembaga kejaksaan dalam hukum acara pidana pada *civil law* adalah sebagai berikut:

- a. Bertanggung jawab mengawasi penyidikan tindak pidana, memutuskan apakah akan mengadili, dan mewakili negara atau masyarakat dalam proses pidana;
- b. Berperan aktif dalam proses penyidikan dan dapat melakukan investigasi bersama polisi atau lembaga penegak hukum lainnya;
- c. Berwenang memutuskan apakah akan memulai dan melanjutkan proses pidana dengan meninjau bukti-bukti yang dikumpulkan selama penyelidikan untuk menentukan apakah ada cukup alasan untuk mengajukan tuntutan terhadap tersangka. Keputusan ini didasarkan pada asas legalitas dan kepentingan umum;
- d. Berwenang untuk mewakili kepentingan negara atau masyarakat pada tahap persidangan; dan
- e. Merupakan bagian dari lembaga eksekutif dengan independensi dalam pelaksanaan kewenangannya.

2. Peran Kejaksaan dalam Hukum Acara Pidana Negara-Negara *Common Law*:

Berbeda dengan negara-negara Eropa Kontinental, sistem hukum acara pidana pada Anglo-Saxon yang mengikuti sistem hukum *common law*, memiliki fungsi-fungsi yang khusus dalam hal penyidikan dan penuntutan.

Inggris

Kerajaan Inggris Serikat (The United Kingdom) terdiri dari tiga yurisdiksi hukum yang masing-masing memiliki layanan penuntutan umum yang berbeda. Ketiga yurisdiksi hukum adalah (1) Inggris (England) dan Wales; (2) Irlandia Utara; dan (3) Skotlandia. Adapun ketiga yurisdiksi hukum tersebut memiliki sistem hukum yang berbeda, yaitu Inggris dan Wales bersama Irlandia Utara menganut sistem hukum *common law*, sedangkan Irlandia Utara menganut sistem hukum *civil law* atau Eropa Kontinental meskipun lambat laun banyak dipengaruhi oleh sistem *common law*.²⁵⁵

²⁵⁴ Lorena Bachmaier Winter dan Antonio del Moral Garcia, *Criminal Law Spain*, (Netherlands: Wolters Kluwer, 2020), hlm. 79.

²⁵⁵ Jeremy Waldron, *The Law*, (Routledge, 1990), hlm. 3.

Tulisan ini akan fokus membahas kejaksaan di Inggris yang menganut sistem *common law*.

Lembaga kejaksaan di Inggris, yang dikenal sebagai *Crown Prosecution Service* (CPS), merupakan lembaga yang bertanggung jawab atas penuntutan perkara pidana di Inggris dan Wales. Kelembagaan serta fungsi CPS diatur oleh berbagai perangkat peraturan hukum, termasuk *Prosecution of Offences Act 1985* yang menjadi dasar pendirian CPS, serta ketentuan lain dalam *Criminal Procedure Rules* dan *Code for Crown Prosecutors*.²⁵⁶ Hadirnya CPS membuat jaksa menjadi tokoh sentral dalam sistem peradilan pidana di Inggris, utamanya sejak tahun 2004.²⁵⁷

CPS bertanggung jawab untuk mengelola kasus-kasus pidana sejak menerima berkas dari polisi hingga proses pengadilan. Meski tidak terlibat langsung dalam proses penyidikan, namun Jaksa di Inggris memberikan arahan kepada polisi dan memutuskan apakah kasus tersebut layak untuk di bawa ke pengadilan atau tidak.²⁵⁸ Tidak hanya itu, polisi juga wajib untuk mengindahkan setiap instruksi dan arahan yang disampaikan jaksa. Hal ini memperlihatkan bahwa hubungan antara jaksa dan polisi di Inggris bersifat kolaboratif tetapi independen. Polisi bertugas untuk menyelidiki kejahatan dan mengumpulkan bukti, sementara CPS bertanggung jawab untuk menilai bukti tersebut dan memutuskan langkah selanjutnya.²⁵⁹

Jaksa di Inggris berwenang mengawasi dan mengarahkan jalannya penyidikan yang dilakukan oleh polisi. Dengan adanya CPS, polisi ketika melakukan penyidikan wajib untuk menginformasikan kepada jaksa terkait penyidikan yang ia lakukan. Tidak hanya itu, polisi juga wajib untuk mengindahkan setiap instruksi dan arahan yang disampaikan jaksa. Hal ini memperlihatkan bahwa hubungan antara jaksa dan polisi di Inggris bersifat kolaboratif tetapi independen. Polisi bertugas untuk menyelidiki kejahatan dan mengumpulkan bukti, sementara CPS bertanggung jawab untuk menilai bukti tersebut dan memutuskan langkah selanjutnya.⁵³

²⁵⁶ Legislation.gov.uk, "The Crown Prosecution Service (Transfer of Staff) Regulations 1985," diakses Agustus 2024, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1985/1846/contents/made>.

²⁵⁷ Beatrix Elsner, Chris Lewis, dan Josef Zila, "Police Prosecution Service Relationship within Criminal Investigation," *European Journal on Criminal Policy and Research* 14, no. 2-3 (2008), hlm. 207.

²⁵⁸ Ben Widdicombe, *Decision-making in the Crown Prosecution Service: How do Prosecutors Make Case Decisions?*, (Cambridge: University of Cambridge, 2021), hlm. 158.

²⁵⁹ Lihat *Prosecution of Offences Act 1985*, tersedia pada <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/23>.

Jaksa memiliki kewenangan untuk memutuskan apakah suatu kasus dilimpahkan ke pengadilan atau tidak berdasarkan dua tes utama, yaitu apakah ada bukti cukup (*evidential test*) dan apakah penuntutan tersebut memiliki kepentingan publik (*public interest test*).²⁶⁰ Kewenangan tersebut diatur dalam *Code for Crown Prosecutors* yang memberikan panduan operasional bagi jaksa dalam menjalankan tugasnya.²⁶¹ Dengan demikian dapat dilihat bahwa jaksa berfungsi sebagai pengarah utama dalam proses hukum karena mereka yang memastikan bahwa hanya kasus yang memiliki dasar hukum kuat dan relevansi publik yang dilanjutkan ke pengadilan. Fungsi tersebut merupakan cerminan dari prinsip *independence* dan *impartiality* yang dijunjung tinggi dalam sistem hukum Inggris.

Inggris sebagai negara yang menganut tradisi *common law* cenderung menerapkan asas oportunitas dibandingkan asas legalitas dalam pelaksanaan penuntutan.²⁶² Hal ini dapat terlihat pada *Code for Crown Prosecutors* yang menegaskan bahwa meskipun terdapat cukup bukti untuk melakukan penuntutan, jaksa tetap wajib mempertimbangkan aspek kepentingan umum dalam penuntutan tersebut.²⁶³ Jaksa di Inggris memiliki diskresi dalam melakukan penuntutan yang umumnya diskresi diterapkan terhadap kasus-kasus ringan atau kasus yang kerugiannya tergolong kecil dan dampaknya tidak terlalu mengganggu ketertiban masyarakat. Adapun salah satu bentuk diskresi jaksa di Inggris adalah dengan menerapkan diversifikasi penuntutan.²⁶⁴ Selain itu biasanya jaksa juga melakukan diskresi dengan tidak menerapkan aturan dari undang-undang yang dipandang sudah tidak sesuai dengan kebiasaan umum saat itu.²⁶⁵ Hal ini dilakukan guna menghormati adat dan kebiasaan yang pada suatu waktu berlaku di Inggris.

²⁶⁰ Prosecution of Offences Act 1985, tersedia pada <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/23>; Chris Lewis, *The Prosecution Service Function within the English Criminal Justice System*, dalam *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems*, (Berlin: Springer, 2006), hlm. 157-158.

²⁶¹ *Ibid*, 157.

²⁶² Rudi Pradisetia Sudirdja, "Diskresi Jaksa Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia: Antara Kepentingan Hukum dan Kepentingan Umum," (Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2023), hlm. 268.

²⁶³ Laurène Soubise, "Prosecutorial Discretion and Accountability A Comparative Study of France and England and Wales," hlm. 19.

²⁶⁴ Andrew Sanders, "The Limits to Diversion from Prosecution," *The British Journal of Criminology* 28, no. 4 (1988), hlm. 513-532.

²⁶⁵ Hamzah dan Srachman, *Pre-Trial Justice & Discretionary...*, hlm. 269.

Secara kelembagaan, CPS berdiri secara independen dari pengadilan dan kepolisian dan beroperasi di bawah pengawasan Jaksa Agung (*Attorney General*).²⁶⁶ Struktur kelembagaan CPS mencakup Kepala Penuntut Umum (*Director of Public Prosecutions / DPP*) yang bertanggung jawab langsung atas operasional harian CPS, serta jaksa-jaksa yang bekerja di berbagai wilayah yurisdiksi.²⁶⁷ *Prosecution of Offences Act 1985* menegaskan bahwa CPS harus beroperasi dengan independen dari pengaruh politik atau eksternal lainnya.²⁶⁸

Adapun terkait sumber daya manusia, sama seperti di negara-negara yang telah dibahas sebelumnya, Jaksa di Inggris tidak dipilih melalui pemilihan umum, melainkan diangkat melalui proses seleksi yang ketat. Calon jaksa harus memiliki gelar sarjana hukum (LLB) atau menyelesaikan *Graduate Diploma in Law* (GDL) jika memiliki gelar sarjana di bidang lain. Selanjutnya, mereka harus menyelesaikan pelatihan hukum profesional, yaitu *Bar Professional Training Course* (BPTC) bagi *barrister* atau *Legal Practice Course* (LPC) bagi *solicitor*.

Selanjutnya, selain bekerja sama dengan polisi, CPS juga berkolaborasi dengan penyidik khusus dari lembaga-lembaga lain, seperti *Serious Fraud Office* (SFO) yang menangani kasus korupsi dan penipuan besar. Dalam hal ini CPS memberikan arahan hukum dan bekerja sama dengan lembaga-lembaga ini dalam penuntutan kasus-kasus yang memerlukan spesialisasi tertentu. Kolaborasi ini diatur lebih lanjut oleh dokumen *Memoranda of Understanding* antara CPS dengan lembaga-lembaga lain tersebut yang menjelaskan peran dan ruang lingkup kerja masing-masing lembaga dalam penanganan kasus-kasus serius.²⁶⁹

Jaksa Agung di Inggris juga memiliki fungsi *advisory* yang krusial terutama dalam memberikan pendapat hukum kepada pemerintah. Jaksa Agung memberi nasihat kepada pemerintah, departemen pemerintah, maupun menteri pemerintah mengenai isu-isu hukum yang rumit, menjawab pertanyaan di Parlemen, serta dapat memberikan hukuman “*unduly lenient*”²⁷⁰ (hukuman atau penuntutan berdasarkan prinsip kasus sayang) kepada

²⁶⁶ Lewis, “The Prosecution Service Function....” hlm. 153.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ *Prosecution of Offences Act 1985*, tersedia pada <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/23>.

²⁶⁹ CPS, “National Protocols and Agreements with Other Agencies,” tersedia pada <https://www.cps.gov.uk/national-protocols-and-agreements-other-agencies>.

²⁷⁰ CPS, “Unduly Lenient Sentences,” tersedia pada <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/unduly-lenient-sentences>; Sudirdja, “Diskresi Jaksa Dalam...,” hlm. 475.

Pengadilan Banding Inggris dan Wales.²⁷¹ Jaksa Agung juga bertindak sebagai pengawas atas CPS, memastikan bahwa kejaksaan menjalankan tugasnya sesuai dengan hukum yang berlaku dan kepentingan publik.

Amerika Serikat

Kejaksaan di Amerika Serikat, yang mencakup bermacam lembaga mulai dari United States Department of Justice (DOJ) hingga kantor kejaksaan di setiap negara bagian, memainkan peran sentral dan beragam dalam penegakan hukum dan proses peradilan pidana. Kejaksaan bertugas untuk mewakili negara dalam kasus pidana, mengendalikan proses penyidikan, memberikan arahan selama tahap investigasi kasus, hingga memimpin penuntutan kasus dalam proses peradilan yang bersifat adversarial.²⁷² Hal ini dilakukan untuk menegakkan keadilan sesuai dengan hukum yang berlaku. Fungsi dan kewenangan kejaksaan diatur oleh Konstitusi Amerika Serikat, berbagai undang-undang federal seperti Judiciary Act of 1789, serta aturan-aturan di tingkat negara bagian.

Kejaksaan di Amerika Serikat memiliki kewenangan administratif yang luas dalam mengelola proses penuntutan. Di tingkat federal, DOJ mengkoordinasikan kebijakan penegakan hukum nasional dan memastikan konsistensi dalam penerapan hukum di seluruh negara bagian.²⁷³ Jaksa di setiap tingkatan, termasuk *United States Attorneys* dan jaksa negara bagian, bertanggung jawab untuk mengelola kasus-kasus dalam yurisdiksi mereka. Mereka berwenang untuk memutuskan apakah suatu perkara layak untuk diteruskan ke pengadilan berdasarkan bukti yang ada serta peraturan maupun kebijakan yang berlaku.²⁷⁴

Di Amerika Serikat, jaksa wilayah (*District Attorney*) bukan diangkat, melainkan dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Hal ini menjadikan *District Attorney* mempunyai kedudukan yang kuat sebagai tokoh politik. *District Attorney* tidak berada di bawah kewenangan Jaksa Agung Negara Bagian (*State Attorney General*) maupun Jaksa Agung Federal/Jaksa Agung Amerika Serikat (*US Attorney General*).²⁷⁵ Menurut Hogan, tugas seorang jaksa di Amerika begitu luas karena ada kalanya menjadi pengacara, polisi,

²⁷¹ Lihat Law Officers Act 1997.

²⁷² Michael C. Kovac, "The Role of the Public Prosecutor in the United States".

²⁷³ U.S. Department of Justice, "About DoJ," tersedia pada <https://www.justice.gov/about>.

²⁷⁴ Michael C. Kovac, "The Role of the Public Prosecutor in the United States," *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, hlm. 256.

²⁷⁵ Surachman, *Eksistensi Kejaksaan dalam Konstitusi...*, hlm. 36-38.

akuntan, investigator, penuntut, pembela yang tidak bersalah, maupun penasihat anak/remaja. Selain itu, tugas *District Attorney* meliputi tugas represif dan preventif yang beragam. Namun demikian, tugas yang paling utama adalah menuntut yang bersalah dan melindungi yang tidak bersalah.²⁷⁶

Sistem peradilan pidana di Amerika Serikat, yang menganut sistem adversarial, memberikan kewenangan diskresi yang besar kepada jaksa.²⁷⁷ Salah satu diskresi tersebut adalah hak untuk tidak menuntut seseorang meskipun telah terpenuhi segala persyaratannya.²⁷⁸ Hal ini berarti, meskipun telah terdapat bukti yang cukup, jaksa tetap memiliki kewenangan untuk tidak melanjutkan perkara tersebut ke pengadilan. Selain itu, jaksa juga memiliki diskresi untuk mengurangi tindak pidana, memutuskan untuk tidak menuntut kasus-kasus sebelumnya, menghentikan atau meminta penghentian persidangan setelah dimulai, serta menyarankan hukuman yang lebih ringan kepada hakim.²⁷⁹ Kewenangan diskresi tersebut bertujuan untuk melindungi masyarakat. Jaksa tidak diwajibkan untuk mengajukan tuntutan di persidangan jika keadilan bagi semua pihak dapat tercapai tanpa proses pengadilan. Dengan demikian, pengadilan tidak dapat memaksa jaksa untuk melakukan penuntutan.²⁸⁰

Adapun hubungan antara kejaksaan dan penyidik polisi di Amerika Serikat bersifat kolaboratif tetapi tetap dengan pemisahan peran yang jelas. Polisi bertanggung jawab untuk melakukan penyelidikan awal dan mengumpulkan bukti, sementara jaksa memutuskan langkah hukum selanjutnya berdasarkan bukti tersebut. Dalam sistem federal, FBI dan lembaga penegak hukum federal lainnya bekerja sama erat dengan jaksa federal dalam menyelidiki kejahatan yang melibatkan pelanggaran hukum federal. Di tingkat negara bagian, jaksa bekerja dengan polisi negara bagian dan lokal sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku.

Secara kelembagaan, kejaksaan di Amerika Serikat terdiri dari berbagai entitas yang beroperasi di tingkat federal dan negara bagian. DOJ, yang dipimpin oleh Jaksa Agung (Attorney General), merupakan lembaga penegak hukum utama di tingkat federal

²⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 38-39.

²⁷⁷ Bruce Frederick dan Don Stemen, "The Anatomy of Discretion: An Analysis of Prosecutorial Decision Making - Technical Making," (2012), hlm. 46.

²⁷⁸ Jeffery T. Ulmer, "Special Issue: Prosecutorial Discretion: Editorial Introduction." *Justice Quarterly*, Vol. 35 No. 7, hlm. 1131.

²⁷⁹ Frederick dan Stemen, "The Anatomy of Discretion..." hlm. 46.

²⁸⁰ *Ibid.*

dan bertanggung jawab atas koordinasi kebijakan penegakan hukum di seluruh wilayah Amerika Serikat.²⁸¹ Adapun di tingkat negara bagian masing-masing memiliki kantor jaksa agung yang bertugas mengawasi penegakan hukum di tingkat lokal.²⁸² Dengan demikian, struktur kelembagaan seperti ini memungkinkan penegakan hukum yang konsisten dan harmonis di seluruh wilayah Amerika Serikat dengan tetap memperhatikan karakteristik yurisdiksi masing-masing negara bagian.

Proses pemilihan jaksa di Amerika Serikat bervariasi tergantung pada tingkat pemerintahan (federal, negara bagian, atau lokal) dan yurisdiksi tertentu yang kemudian hal ini menentukan metode pengangkatan jaksa mana yang dipakai, apakah pemilihan umum atau pengangkatan. Jaksa di tingkat federal dikenal sebagai United States Attorneys (Jaksa Federal) yang diangkat oleh Presiden Amerika Serikat dan harus disetujui oleh Senat. Hal ini diatur dalam Judiciary Act of 1789 dan Title 28 of the United States Code (USC) Section 541.²⁸³ Adapun di tingkat negara bagian, di mana jaksa dikenal sebagai District Attorney (DA) atau County Attorney's, dipilih melalui pemilihan hukum. Proses pemilihan ini diatur oleh undang-undang negara bagian masing-masing. Contohnya, New York County Law Section 700 mengatur pemilihan DA di New York.²⁸⁴ Terlebih, calon jaksa harus melewati beberapa tahapan pendidikan dan pelatihan seperti harus memiliki gelar sarjana di bidang apapun, kemudian memiliki gelar Juris Doctor (J.D.), melewati ujian pengacara (*bar exam*), dan magang (*clerkship*).

Hubungan antara kejaksaan dan peradilan di Amerika Serikat dibangun di atas prinsip pemisahan kekuasaan. Jaksa bertindak sebagai penuntut dalam proses peradilan pidana, sementara hakim bertanggung jawab untuk memastikan bahwa proses tersebut berjalan adil dan sesuai dengan hukum. Hakim memiliki kekuasaan untuk menilai bukti yang diajukan oleh jaksa, memberikan instruksi kepada juri, dan memutuskan hukuman. Kejaksaan dan peradilan harus bekerja sama untuk memastikan bahwa keadilan ditegakkan, tetapi mereka harus tetap menjaga independensi satu sama lain.

²⁸¹ Berger v. United States, 295 U.S. 78, 88, 55 S.Ct. 629, 633 (1935).

²⁸² Berger v. United States, 295 U.S. 78, 88, 55 S.Ct. 629, 633 (1935).

²⁸³ FindLaw, "28 U.S.C. § 541 - U.S. Code - Unannotated Title 28. Judiciary and Judicial Procedure § 541. United States attorneys," tersedia pada <https://codes.findlaw.com/us/title-28-judiciary-and-judicial-procedure/28-usc-sect-541/>.

²⁸⁴ FindLaw, "New York Consolidated Laws, County Law - CNT § 700. District attorney; powers and duties," tersedia pada <https://codes.findlaw.com/ny/county-law/cnt-sect-700/#:~:text=It%20shall%20be%20the%20duty%20of%20the%20district%20attorney%20to,otherwise%20directed%20by%20the%20court.>

Selain bekerja dengan polisi, kejaksaan di Amerika Serikat sering kali bekerja dengan penyidik khusus dari berbagai lembaga lain. Misalnya, dalam kasus korupsi, DOJ dapat bekerja sama dengan *Public Integrity Section* atau *Office of the Inspector General* yang bertugas menyelidiki dugaan pelanggaran oleh pejabat publik. Di tingkat federal, jaksa juga dapat bekerja dengan *Securities and Exchange Commission* (SEC) dalam kasus-kasus penipuan keuangan. Kerja sama ini diatur oleh undang-undang yang relevan dan perjanjian kerja sama antar lembaga.

Jaksa Agung Amerika Serikat memiliki peran penting sebagai penasihat hukum bagi pemerintah federal. Dalam kapasitas ini, Jaksa Agung memberikan pendapat hukum resmi kepada Presiden dan badan-badan federal lainnya mengenai interpretasi undang-undang dan kebijakan hukum. Fungsi advisory ini diatur oleh *Judiciary Act of 1789* dan berbagai keputusan Mahkamah Agung yang menegaskan peran Jaksa Agung dalam memberikan nasihat hukum yang mengikat bagi cabang eksekutif.

Singapura

Di Singapura, lembaga kejaksaan yang dikenal sebagai Attorney-General's Chambers (AGC) memainkan peran vital dalam penegakan hukum dan keadilan di negara tersebut. AGC bertanggung jawab atas penuntutan perkara pidana, memberikan nasihat hukum kepada pemerintah, serta mewakili negara dalam perkara perdata dan pidana.²⁸⁵ Dasar hukum yang mengatur fungsi dan kewenangan kejaksaan di Singapura terdapat dalam Konstitusi Singapura, Criminal Procedure Code (CPC), dan Attorney-General (Additional Functions) Act.

Terkait kewenangan administrasi dalam lembaga kejaksaan, AGC berwenang untuk mengelola dan mengarahkan proses penuntutan di Singapura. Jaksa Agung memiliki otoritas eksklusif untuk memutuskan apakah suatu perkara harus dilanjutkan ke pengadilan atau dihentikan, sebagaimana diatur dalam Pasal 35 (8) Konstitusi Singapura.²⁸⁶ Keputusan ini diambil berdasarkan evaluasi bukti yang ada, kepentingan

²⁸⁵ Gov.sg, "Singapore Government Directory - Attorney-General's Chambers," tersedia pada <https://www.sgdi.gov.sg/organs-of-state/agc#:~:text=The%20Attorney%2DGeneral%27s%20Chambers%20of,legal%20advisor%20to%20the%20Government.>

²⁸⁶ Singapore Statutes Online, "Constitution of the Republic of Singapore," tersedia pada <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963>.

publik, serta kebijakan penuntutan yang berlaku.²⁸⁷ Dapat terlihat bahwa Singapura, yang menganut sistem *common law* dan dengan demikian menganut model adversarial dalam proses litigasinya, memberikan kewenangan diskresi kepada jaksanya dalam mengambil keputusan. Terlebih, AGC juga bertanggung jawab atas pengelolaan sumber daya dan pengembangan strategi penuntutan nasional.²⁸⁸

AGC di Singapura juga berfungsi sebagai pengendali perkara. Setelah menerima berkas perkara dari polisi atau lembaga penyidik lainnya, jaksa di AGC akan menilai kekuatan bukti dan menentukan apakah suatu kasus layak untuk dilimpahkan atau diteruskan ke pengadilan atau tidak.²⁸⁹ Proses ini lebih lanjut diatur dalam CPC yang memberikan jaksa wewenang untuk mengarahkan jalannya penyidikan, menentukan dakwaan, serta memutuskan strategi penuntutan.²⁹⁰ Dengan demikian, dapat terlihat bahwa fungsi pengendalian ini bertujuan untuk memastikan bahwa hanya kasus-kasus yang memiliki dasar hukum kuat dan relevansi publik yang dapat diteruskan ke pengadilan.

Adapun hubungan antara AGC dan polisi di Singapura bersifat kolaboratif dan strategis. Polisi bertugas melakukan penyelidikan awal dan mengumpulkan bukti, sementara AGC berwenang untuk menilai bukti tersebut dan memutuskan langkah hukum selanjutnya. Berdasarkan Criminal Procedure Code, AGC berhak untuk memberikan arahan kepada polisi selama proses penyidikan, terutama dalam kasus-kasus rumit dan sensitif. Kolaborasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap kasus ditangani secara profesional dan adil.

Namun demikian, AGC merupakan lembaga independen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden dan pemerintah Singapura. Struktur kelembagaan AGC terdiri dari beberapa divisi utama, yaitu Crime Division, International Affairs Division, Legislation Division, dan Civil Division.²⁹¹ Jaksa Agung bertindak sebagai kepala AGC dan bertanggung jawab atas seluruh operasi hukum di Singapura. Lebih lanjut, Attorney-

²⁸⁷ Judge Suriakumari Sidambara, "The Role of Police, Prosecution, and the Judiciary in the Changing Society - The Singapore Approach," 11th International Seminar Visiting Experts Papers, hlm 312.

²⁸⁸ AGC Singapore, Attorney-General's Chambers, "Overview of Functions," <https://www.agc.gov.sg/our-roles/public-prosecutor/public-prosecutor-overview-of-functions>.

²⁸⁹ Sidambara, "The Role of Police...", hlm 312.

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ AGC Singapore, Attorney-General's Chambers, "Our Divisions," tersedia pada <https://www.agc.gov.sg/about-us/organisation-structure/our-divisions>.

General (Additional Functions) Act menetapkan peran dan tanggung jawab AGC, termasuk kewenangan dalam penegakan hukum dan pemberian nasihat hukum kepada pemerintah.²⁹²

Lebih lanjut, di Singapura, jaksa dipilih dan diangkat berdasarkan persyaratan pendidikan dan pelatihan yang ketat. Hal ini ditopang oleh kerangka hukum yang mengedepankan standar tinggi dalam sistem penegakan hukum. Adapun persyaratan pendidikan yang harus dimiliki oleh calon jaksa adalah gelar Sarjana Hukum (LLB), Graduate Diploma in Law (GDL), dan selanjutnya calon harus menyelesaikan program pelatihan hukum profesional yang disebut sebagai Practical Law Course (PLC) dan lulus ujian Singapore Bar Examinations untuk menjadi Advocate and Solicitor of the Supreme Court of Singapore. Setelah lulus ujian pengacara, calon harus menjalani *pupillage* atau *training contract* di firma hukum atau di AGC selama periode kurang lebih 6 bulan.²⁹³

Selain berkolaborasi dengan polisi, AGC juga berkolaborasi dengan penyidik khusus dari berbagai lembaga lainnya, seperti Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) yang menangani kasus korupsi. AGC memberikan arahan hukum dan bekerja erat dengan CPIB dalam mengusut kasus-kasus korupsi yang kompleks. Kolaborasi ini diatur oleh Prevention of Corruption Act dan berbagai nota kesepahaman (MoU) antara AGC dan lembaga terkait, yang menjelaskan peran dan tanggung jawab masing-masing dalam penanganan kasus.

Jaksa Agung di Singapura memiliki fungsi advisory yang penting, terutama dalam memberikan nasihat hukum kepada pemerintah. Jaksa Agung dapat memberikan pendapat hukum tentang isu-isu kompleks yang berkaitan dengan konstitusi, legislasi, atau kebijakan publik. Fungsi advisory ini diatur oleh Attorney-General (Additional Functions) Act, yang memberikan wewenang kepada Jaksa Agung untuk memberikan nasihat hukum yang mengikat bagi pemerintah dan lembaga-lembaga negara.

²⁹² Singapore Statutes Online, “Attorney-General (Additional Functions) Act 2014, <https://sso.agc.gov.sg/Act/AGAF2014>.

²⁹³ Discover on My Way, “Deputy Public Prosecutor,” tersedia pada [https://discover.nyc.gov.sg/Jobs/Deputy-Public-Prosecutor#:~:text=Minimally%2C%20you%20would%20require%20a,Profession%20\(Qualified%20Persons\)%20Rules.](https://discover.nyc.gov.sg/Jobs/Deputy-Public-Prosecutor#:~:text=Minimally%2C%20you%20would%20require%20a,Profession%20(Qualified%20Persons)%20Rules.)

Hong Kong

Di Hong Kong, jaksa dikenal sebagai Public Prosecutors dan bekerja di bawah Department of Justice (DoJ) atau lembaga kejaksaan. DoJ bertanggung jawab atas penuntutan pidana, memberikan nasihat hukum kepada pemerintah, serta mewakili negara dalam perkara perdata dan pidana.²⁹⁴ Sebagai Daerah Administratif Khusus dari Republik Rakyat Tiongkok, Hong Kong memiliki sistem hukum sendiri yang didasarkan pada sistem *common law* Inggris yang memungkinkan DoJ menjalankan tugasnya secara independen sesuai dengan prinsip “satu negara dua sistem”. Fungsi dan wewenang kejaksaan di Hong Kong diatur oleh Basic Law, yang merupakan konstitusi Hong Kong, serta bermacam undang-undang lokal seperti Prosecution Code.²⁹⁵

Salah satu tugas utama DoJ adalah pengendalian perkara. Ketika menerima berkas dari kepolisian atau lembaga penyidik lainnya, jaksa di DoJ akan menilai apakah terdapat cukup bukti untuk meneruskan penuntutan dan apakah tindakan tersebut sesuai dengan kepentingan umum.²⁹⁶ Proses ini diatur oleh Prosecution Code, yang menekankan pentingnya objektivitas, keadilan, dan independensi dalam setiap keputusan penuntutan.²⁹⁷ Dalam peran ini, DoJ berfungsi sebagai pengarah utama, memastikan bahwa proses penuntutan berjalan dengan lancar dan adil.

Hubungan antara DoJ dan kepolisian di Hong Kong didasarkan pada koordinasi yang saling melengkapi. Polisi bertugas melakukan penyelidikan awal dan mengumpulkan bukti, sementara DoJ mengevaluasi bukti tersebut dan memutuskan langkah hukum berikutnya. Lebih lanjut, Prosecution Code memberikan kewenangan kepada DoJ untuk memberikan arahan hukum kepada polisi selama penyidikan, terutama dalam kasus-kasus yang rumit dan sensitif. Kerja sama ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap kasus ditangani secara profesional dan adil dengan mematuhi prinsip-prinsip hukum yang berlaku.

DoJ merupakan lembaga independen yang berfungsi di bawah arahan Chief Executive Hong Kong. Adapun Struktur DoJ terdiri dari beberapa divisi, termasuk

²⁹⁴ Kevin Kwok-Yin Cheng, “Prosecutorial Procedural Justice and Public Legitimacy in Hong Kong,” hlm. 2.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ Cheng, “Prosecutorial Procedural Justice,” hlm. 7; Hong Kong Department of Justice, (2014), ‘Prosecution Code’, Hong Kong Department of Justice, tersedia pada www.doj.gov.hk/eng/public/pubsoppapcon.html.

²⁹⁷ *Ibid.*

Prosecutions Division, yang bertanggung jawab atas penuntutan kasus-kasus pidana, serta Civil Division dan International Law Division. DoJ dikepalai oleh Secretary for Justice yang memiliki otoritas penuh dalam semua keputusan hukum yang dibuat oleh lembaga ini. Peran dan tanggung jawab DoJ dalam menjalankan fungsi-fungsi hukumnya di Hong Kong diatur dalam Basic Law dan Prosecution Code.

Jaksa di Hong Kong diangkat oleh Secretary for Justice (Menteri Kehakiman). Proses tersebut diatur oleh Public Service (Administration) Order, spesifiknya pada pasal-pasal yang mengatur tentang pengangkatan pegawai negeri sipil. Calon jaksa harus memiliki gelar Sarjana Hukum (LLB) dari universitas yang diakui. Setelah menyelesaikan LLB, calon jaksa harus menyelesaikan Postgraduate Certificate in Laws (PCLL), yaitu kursus satu tahun yang melatih calon jaksa dalam praktik hukum. Setelah lulus PCLL, calon jaksa harus menjalani masa pelatihan (*pupillage* atau *traineeship*) di firma hukum atau di DoJ selama minimal satu tahun. Legal Practitioners Ordinance (Cap. 159), khususnya Section 4 dan Section 5, mengatur tentang persyaratan yang memastikan bahwa calon jaksa mendapatkan pengalaman praktis yang cukup sebelum dapat berpraktik sebagai jaksa. Selanjutnya, calon jaksa juga harus lulus ujian pengacara yang diatur oleh Hong Kong Bar Association atau Law Society of Hong Kong.²⁹⁸

Hubungan antara DoJ dan peradilan di Hong Kong diatur oleh prinsip independensi yudisial, di mana jaksa bertindak sebagai penuntut di pengadilan, dan hakim memiliki wewenang untuk memutuskan perkara berdasarkan bukti yang diajukan dan hukum yang berlaku.²⁹⁹ *Basic Law* menjamin independensi peradilan, yang memungkinkan hakim untuk memutuskan perkara secara adil tanpa campur tangan eksternal, termasuk dari DoJ.³⁰⁰ Hubungan ini bertujuan untuk menjaga integritas sistem peradilan dan kepercayaan publik terhadap proses hukum di Hong Kong.

Selain bekerja sama dengan kepolisian, DoJ juga berkolaborasi dengan penyidik khusus dari berbagai lembaga lainnya, seperti Independent Commission Against Corruption (ICAC), yang bertanggung jawab atas penanganan kasus-kasus korupsi di

²⁹⁸ HK e-Legislation, "Legal Practitioners Ordinance (Cap. 159)", tersedia pada <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap159?pmc=1&m=1&pm=0>.

²⁹⁹ Citizenship and Social Development, "Significance of Rule of Law: Law-Abidingness; Judicial Independence; Equality before the Law; Fair and Open Trial," tersedia pada https://cs.edb.edcity.hk/file/teachers/ppt_for_teachers/lt1_t1t11f5_1_e.pdf.

³⁰⁰ Mr. Bob Allcock, "Judicial Independence," tersedia pada <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.doj.gov.hk%2Fdoc%2Fsg1fe.be.doc&wdOrigin=BROWSELINK>.

Hong Kong.³⁰¹ DoJ memberikan arahan hukum dan bekerja erat dengan ICAC untuk memastikan bahwa kasus-kasus korupsi ditangani secara efektif dan sesuai dengan hukum yang berlaku.³⁰² Kerja sama ini diatur oleh undang-undang seperti Independent Commission Against Corruption Ordinance, yang menetapkan peran dan tanggung jawab masing-masing lembaga.

Negara-negara Common Law

Selain negara-negara dengan sistem *common law* di atas, di negara *common law* lain terdapat fungsi dan fitur serupa mengenai kelembagaan dan tugas dan kewenangan Jaksa. Hal ini sebagaimana juga yang diterapkan di Kanada, yang mana *Crown Prosecution Service* bertanggung jawab untuk menuntut kasus pidana di pengadilan dan memastikan bahwa hak-hak konstitusional terdakwa dihormati selama berjalannya proses hukum. Negara Australia juga mengenal konsep lembaga kejaksaan di negara bagian dan federal. Kantor Jaksa Umum (*Office of the Director of Public Prosecutions*) di Australia bertugas melakukan penuntutan atas kasus pidana di pengadilan negara bagian dan federal. Dalam melaksanakan fungsinya, *Office of the Director of Public Prosecutions* bekerja sama dengan polisi dalam penyidikan dan memberikan arahan hukum untuk memastikan proses pidana berjalan sesuai dengan hukum.

Berdasarkan beberapa contoh negara yang menganut sistem hukum *common law* tersebut, beberapa peran lembaga kejaksaan di antaranya adalah sebagai berikut:

- a. melaksanakan fungsinya secara independen di luar kekuasaan eksekutif, karena merupakan bagian dari kekuasaan yudikatif;
- b. melakukan penuntutan atas suatu tindakan kejahatan;
- c. mengajukan kasus untuk diadili oleh persidangan;
- d. berperan untuk mencari keadilan dengan melakukan pembelaan atau penasihat pada kondisi-kondisi tertentu;
- e. melakukan advokasi untuk kepentingan korban kejahatan dengan berkonsultasi dengan korban, menyampaikan pendapatnya ke pengadilan mengenai hukuman atau

³⁰¹ Lawrence Chung, "Independence and Integrity of Judges, Prosecutors and Anti-Corruption Officials: Their Roles in Hong Kong's Fight Against Corruption," tersedia pada https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/GG14/09_GG14_Visiting_Experts_Contribution_2.pdf, hlm. 20.

³⁰² *Ibid.*

perjanjian pembelaan, dan memastikan korban diberi informasi dan dukungan selama proses hukum;

- f. dapat menangani perkara banding dan pasca-putusan setelah putusan dijatuhkan;
- g. tunduk pada pengawasan pengadilan dan komite etika hukum.³⁰³

Tabel 9. Ringkasan Umum Perbandingan Lembaga Kejaksaan di Negara Lain

Negara	Fitur Kewenangan dan Kelembagaan
Perancis	<ul style="list-style-type: none"> • Jaksa sebagai bagian dari eksekutif (<i>Procureur Général</i>) • Kewenangan diskresi: non-prosekusi, Penal order, <i>Maison du Justice</i> (mediasi), diversifikasi (dengan persetujuan pengadilan) • Hubungan hierarkis dengan Polisi • Fungsi advisory kepada Court de Cassation • Koordinasi dengan <i>Parquet National Financier</i> Antikorupsi dan kejahatan finansial – PNF bergerak atas instruksi Jaksa • Pendidikan Jaksa: <i>École Nationale de la Magistrature</i> (31 bulan)
Belanda	<ul style="list-style-type: none"> • Jaksa di bawah Openbaar Ministerie (OM) dipimpin oleh Procureur-Generaal • Jaksa memberikan pengarahan kepada Politie dalam investigasi, Politie bertanggung jawab kepada Jaksa • Diskresi yang besar untuk Jaksa dengan penerapan asas oportunitas dan juga <i>straf beschikking</i> • Jaksa dapat dibantu oleh asisten administratif (dengan/tanpa latar belakang hukum) untuk tugas-tugas rutin dan prosedural (termasuk <i>Strafbeschikking</i>) • OM mengarahkan Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) untuk kejahatan korupsi dan keuangan • Advocaat Generaal melekat pada Hogeraad tetapi tidak di bawah OM • Pelatihan diselenggarakan dengan kerja sama Studiecentrum Rechtspleging (Training and Study Centre for the Judiciary) untuk masa 6 bulan – 4 tahun; minimal LL.M.
Jerman	<ul style="list-style-type: none"> • Sistem Federal: Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi Negara Bagian, Pengadilan Federal • Polisi berada di bawah pengawasan Jaksa • Memiliki kewenangan diskresi penuntutan • Pendidikan Jaksa dengan 2 tahap ujian (<i>staatexamen</i>) plus <i>refendariat</i> (pelatihan praktik 2 tahun) • Jaksa diangkat oleh Menteri Kehakiman di negara bagian tempat bertugas, pembinaan langsung di bawah Federal Minister for Justice and Consumer Protection

³⁰³ Diwakar Bhatta, "Prosecutorial Systems in Common and Civil Law Countries: Some Critical Observations," *NJA Law Journal* 1, no. 13 (2019): 24.

	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinasi dengan <i>Zentrale Stelle für die Bekämpfung von Vermögensabschöpfung</i> (Pusat Pengendalian dan Pemulihan Aset)
Inggris	<ul style="list-style-type: none"> • Crown Prosecution Service (CPS) mengarahkan penyidikan yang dilakukan oleh Polisi • Diskresi penuntutan dengan mempertimbangkan: pembuktian (<i>evident test</i>) dan juga kepentingan publik (<i>public interest test</i>). Diskresi dilaksanakan dengan diversi penuntutan • Pelatihan Bar Professional Training Course (BPTC) bagi barrister atau Legal Practice Course (LPC) bagi solicitor. • Kolaborasi dengan Serious Fraud Office (SFO) untuk kejahatan finansial dan korupsi • Jaksa Agung memiliki fungsi advisory bagi Pemerintah
Amerika Serikat	<ul style="list-style-type: none"> • Sistem Federal dengan berbagai macam yurisdiksi: state & federal dan county. Di tingkat federal oleh US Department of Justice • Federal: US Attorneys, Negara bagian: District Attorney; Jaksa Agung dan Jaksa Negara Bagian sebagai Elected Officials • Diskresi yang besar untuk memproses/tidak memproses perkara • Jaksa Agung (Attorney General) dapat memberikan pendapat hukum kepada Presiden
Singapura	<ul style="list-style-type: none"> • Attorney-General's Chamber (AGC) - kewenangan penuntutan, nasihat hukum kepada Pemerintah dan mewakili negara • Jaksa sebagai pengendali perkara mengarahkan Polisi • Pelatihan Jaksa dengan Bar exam dan menjalani magang • Memberikan instruksi kepada <i>Corrupt Practices Investigation Bureau</i>
Hong Kong	<ul style="list-style-type: none"> • Jaksa di bawah HK Department of Justice memiliki organisasi: Prosecution Division, Civil Division, dan International Law Division • Memiliki LL.B dan Postgraduate Certificate in Laws (1 tahun) dan magang 1 tahun di DOJ atau Law firm; Jaksa wajib lulus Hong Kong Bar • Jaksa memberikan pengarahan kepada <i>Independent Commission Against Corruption</i> dalam melakukan investigasi

C. Penuntutan dalam Dokumen Internasional

Di dunia internasional, terdapat sejumlah konvensi yang berkaitan dengan penuntutan. Beberapa konvensi tersebut di antaranya adalah sebagai berikut:

1. *Rome Statute of the International Criminal Court (1998)*:

Perjanjian ini membentuk *International Criminal Court (ICC)* atau Mahkamah Pidana Internasional. Pengadilan ini dibentuk untuk mengadili kasus genosida, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan agresi apabila pengadilan di tingkat nasional tidak mampu atau tidak ingin mengadilinya (*unwilling and unable*). Dengan adanya kewenangan ICC tersebut impunitas dari pelanggaran kejahatan

internasional dan pelanggaran HAM berat dapat diatasi dan berdampak pada pemenuhan keadilan bagi korban.

ICC yang didirikan berdasarkan Statuta Roma merupakan lembaga internasional yang dibentuk sebagai mekanisme penegakan hukum yang merupakan hibridisasi dari tradisi *common law* dan juga *civil law*.³⁰⁴ Dengan demikian, mekanisme acara yang ada termasuk peranan aktor/kelembagaan yang ada di dalamnya merupakan *best practice* dari berbagai yurisdiksi yang ada.

Statuta Roma bertumpu pada peranan Jaksa Penuntut ICC (*ICC Prosecutors*) sebagai Jaksa yang melekat pada mahkamah tersebut untuk menegakan pelanggaran hukum pidana internasional. Dengan demikian tugas dan kewenangan Jaksa Penuntut ICC sangatlah besar dan berdampak pada efektivitas penegakan hukum itu sendiri. Di dalam memberikan pengaturan secara khusus mengenai Jaksa Penuntut. Berdasarkan Pasal 15 ayat (1), penuntut diberikan kewenangan untuk melaksanakan penyelidikan *proprio motu* atas kejahatan-kejahatan yang terjadi berdasarkan statuta tersebut.³⁰⁵ Dalam hal penuntut menyimpulkan ada dasar yang tepat untuk menindaklanjuti penyelidikan maka penuntut dapat mengajukan perkara tersebut kepada majelis pra-peradilan (*Pre-Trial Chamber*) untuk melakukan investigasi.³⁰⁶ Dalam konteks pelaksanaan acara di ICC, Jaksa Penuntut ICC menjadi penyidik (*investigator*) sekaligus penuntut (*prosecutor*) sebagaimana diatur oleh Pasal 53 Statuta Roma. Menurut Pasal 53.1 (c), Jaksa Penuntut ICC juga dapat menerapkan diskresi untuk tidak melakukan penyidikan dalam hal penyidikan tidak akan mewujudkan rasa keadilan. Dalam hal pelaksanaan diskresi tersebut, Jaksa Penuntut ICC memberikan notifikasi terhadap *Pre-Trial Chamber*.

Pelaksanaan tugas dan kewenangan Jaksa Penuntut ICC sebagai penyidik sekaligus penuntut merupakan pelaksanaan *dominus litis* secara total. Artinya, dalam hal pelaksanaan prosedur penegakan hukum Jaksa Penuntut harus menguasai perkara, termasuk pelaksanaan diskresi untuk menginisiasi penyidikan maupun tidak menginisiasi penyidikan, dan diskresi untuk menuntut maupun tidak menuntut. Sebagai pelaksanaan *check and balances* dalam konteks kewenangan dan diskresi

³⁰⁴ Bertram Schmitt, Legal Diversity at the International Criminal Court: Reflections of a Judge, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 19, No. 3, (July 2021), hlm. 485–510, <https://doi.org/10.1093/jicj/mqab038>.

³⁰⁵ “Rome Statute of the International Criminal Court” (1998), art. 15 ayat (1).

³⁰⁶ *Ibid.*, art. 15 ayat (4).

Jaksa Penuntut ICC tersebut, *Pre-Trial Chamber* memiliki peranan penting untuk memeriksa penerapan *due process* dalam proses investigasi maupun penuntutan yang ada, sebelum berangkat ke *Trial Chamber* sebagaimana diatur Pasal 57 Statuta Roma.

Meski demikian, hingga tahun 2023, Indonesia belum meratifikasi Statuta Roma ini. Persiapan Indonesia untuk menuju proses ratifikasi dapat ditandai dengan para prajurit yang sudah mumpuni di bidang hukum humaniter. Selain itu, menurut Juwana, yang paling penting dalam persiapan ratifikasi ini adalah pemahaman yang baik oleh hakim dan jaksa terhadap proses hukum bagi pelaku pelanggaran hak asasi manusia berat.³⁰⁷ Namun demikian, praktik yang ada di ICC dapat menjadi percontohan (*best practice*) terutama dalam konteks penanganan tindak pidana HAM berat, sehingga dalam hal terjadinya pelanggaran HAM berat Indonesia tidak dipandang sebagai negara yang tidak mampu atau tidak mau (*unwilling and unable*) melaksanakan norma-norma perlindungan HAM internasional.

2. *United Nations Convention against Torture (1984)*:

Konvensi ini pada dasarnya mewajibkan tiap negara untuk mencegah dan menghukum penyiksaan dan tindakan-tindakan lainnya yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia. Konvensi ini diadopsi oleh Sidang Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan mulai berlaku pada tanggal 26 Juni 1987. Untuk menghormati konvensi tersebut maka setiap tanggal 26 Juni diperingati sebagai “*International Day in Support of Torture Victims*”.³⁰⁸ Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) *United Nations Convention against Torture*, apabila terjadi tindakan penyiksaan maka perbuatan-perbuatan yang tidak manusiawi lainnya, maka negara menyerahkan perkara tersebut kepada pejabat yang berwenang untuk dilakukan penuntutan.³⁰⁹

³⁰⁷ Utami Argawati, “Indonesia Belum Ratifikasi Statuta Roma,” 14 Maret 2023, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=19032>.

³⁰⁸ Institute for Criminal Justice Reform, “Konvensi Anti Penyiksaan,” Mei 2012, <https://icjr.or.id/konvensi-anti-penyiksaan/>.

³⁰⁹ Perserikatan Bangsa-Bangsa, “Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment,” 39/46 § (1984), art. 7 ayat (1).

Konvensi ini kemudian diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 5 Tahun 1998 pada tanggal 28 September 1998.³¹⁰ Dengan demikian, agar efektif melaksanakan implementasi CAT di Indonesia perlu adanya pelibatan lembaga Kejaksaan sebagai pihak yang secara khusus ditunjuk dalam konvensi tersebut sebagai penuntut yang berwenang.

3. *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (1999)*:

Konvensi ini bertujuan untuk mencegah dan menekan pendanaan terorisme melalui tindakan kriminal dan kerja sama internasional. *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 6 Tahun 2006 pada tanggal 5 April 2006.³¹¹

Sesuai dengan Artikel 9 ayat (1), Negara Pihak wajib mengambil tindakan-tindakan untuk tujuan penuntutan atau ekstradisi apabila ada pelaku kejahatan atau tersangka yang berada di dalam wilayahnya.³¹² Dalam hal ini, Negara Pihak diwajibkan untuk mengajukan kasus tersebut tanpa penundaan kepada pihak yang berwenang untuk tujuan penuntutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara tersebut.³¹³ Dengan demikian, proses penuntutan harus diupayakan sesegera mungkin oleh negara terhadap tindakan atau pelaku terorisme yang berada di wilayah yurisdiksinya. Peranan Jaksa dan lembaga Kejaksaan sangat krusial untuk efektif mengimplementasi konvensi tersebut sebagai pihak yang ditunjuk dalam dan memiliki tugas dan tanggung jawab langsung yang lahir dari instrumen internasional.

³¹⁰ *Undang-Undang tentang Pengesahan Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia)*, UU Nomor 5 Tahun 1998, LN Tahun 1998 No. 164, TLN No. 3783.

³¹¹ *Undang-Undang tentang Pengesahan International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999 (Konvensi Internasional Pemberantasan Pendanaan Terorisme, 1999)*, UU Nomor 6 Tahun 2006, LN Tahun 2008 No. 29, TLN No. 4617.

³¹² Perserikatan Bangsa-Bangsa, "International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism" (1999), art. 9 ayat (1).

³¹³ *Ibid.*, art. 10 ayat (1).

4. UN Guidelines on the Role of Prosecutors

UN Guidelines on the Role of Prosecutors (“UN Guidelines”) yang ditetapkan oleh International Association of Prosecutors pada tahun 1990 memberikan pedoman yang komprehensif dalam menjalankan fungsi penuntutan.³¹⁴ Menurut UN Guidelines, fungsi penuntutan harus dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip legalitas, ketidakberpihakan, dan independensi. Para jaksa diwajibkan untuk memproses kasus dengan sangat objektif tanpa adanya diskriminasi atau bias dan harus berdasarkan bukti yang sah dan memadai.³¹⁵

Independensi jaksa merupakan salah satu prinsip utama yang ditekankan dalam Paragraf 4 dari pedoman tersebut yang menyatakan bahwa jaksa harus dapat melaksanakan fungsi mereka tanpa pengaruh dari luar, termasuk tekanan dari pemerintah atau kelompok politik.³¹⁶ Namun, independensi juga harus diimbangi dengan akuntabilitas. Paragraf 11 menekankan pentingnya mekanisme pengawasan yang memastikan bahwa jaksa bertindak sesuai dengan hukum dan standar etika profesional.³¹⁷ UN Guidelines juga menekankan bahwa jaksa memainkan peran sentral dalam menjaga kepentingan umum dan melindungi masyarakat termasuk kelompok rentan.³¹⁸ Lebih lanjut, Paragraf 13 juga menyatakan bahwa jaksa harus melakukan penuntutan secara adil dan tidak memihak, memastikan bahwa setiap keputusan didasarkan pada bukti yang cukup, serta mempertimbangkan kepentingan keadilan.³¹⁹

Dalam melakukan penuntutan, terdapat dua hal yang dipertimbangkan jaksa, yaitu kepentingan hukum (*legal interest*) dan kepentingan umum (*public interest*).³²⁰ Kepentingan hukum berkaitan dengan prosedur dan hukum acara dalam sistem peradilan pidana, termasuk pemenuhan terhadap hak-hak para pihak yang terlibat. Terkait hal ini, jaksa harus melakukan pertimbangan atas apakah ia sudah menerapkan

³¹⁴ United Nations (1990). Guidelines on the Role of Prosecutors. Eight, United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August to 7 September 1990, Paragraf 12.

³¹⁵ Paragraf 13, UN Guidelines on the Role of Prosecutors.

³¹⁶ Paragraf 4, UN Guidelines on the Role of Prosecutors.

³¹⁷ Paragraf 11, UN Guidelines on the Role of Prosecutors.

³¹⁸ International Association of Prosecutors (IAP), The Status and Role of Prosecutors: A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide (Criminal Justice Handbook Series), (New York, 2014), hlm. 1.

³¹⁹ Paragraf 13 UN Guidelines on the Role of Prosecutors.

³²⁰ Yvon Dandurand, “The Role of Prosecutors in Promoting and Strengthening the Rule of Law,” *Crime Law Soc Change*, (2007), hlm. 249.

hukum dengan benar serta apakah seluruh faktor dan bukti yang relevan telah dipertimbangkan.³²¹

Adapun untuk memperkuat kelembagaan penuntutan, UN Guidelines mengusulkan adanya pengembangan sumber daya manusia yang berkualitas, penyediaan pelatihan berkelanjutan, serta pengelolaan yang efektif dan efisien dari sumber daya yang ada.³²² Paragraf 2 menekankan bahwa negara harus menyediakan sumber daya yang cukup bagi jaksa untuk menjalankan tugas mereka dengan baik.³²³

UN Guidelines menyatakan bahwa jaksa memiliki kewenangan untuk menghentikan proses hukum, baik dengan syarat tertentu maupun tanpa syarat, serta menyelesaikan kasus pidana di luar sistem peradilan pidana dengan tetap menghormati hak-hak tersangka dan korban. Diskresi ini dimaksudkan untuk mencegah penumpukan perkara di pengadilan, mengurangi beban lembaga pemasyarakatan, menghindari stigma negatif dari proses pemidanaan, dan mengurangi dampak buruk dari sanksi pidana.³²⁴ Namun, UN Guidelines juga merumuskan bahwa apabila jaksa diberikan fungsi diskresi maka undang-undang maupun aturan yang diterbitkan harus memberikan pedoman terkait pelaksanaan diskresi tersebut.³²⁵ Dengan kata lain, UN Guidelines menetapkan bahwa penggunaan diskresi oleh jaksa harus didasarkan pada syarat-syarat dan standar yang jelas serta terukur. Tujuannya adalah untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan memastikan bahwa diskresi digunakan sesuai dengan fungsinya.

Lebih lanjut, Paragraf 20 dari UN Guidelines menekankan pentingnya hubungan kelembagaan yang sehat antara jaksa, kepolisian, dan pengadilan.³²⁶ Jaksa diharapkan untuk bekerja sama dengan polisi dalam pengumpulan bukti dan pengelolaan kasus tetapi harus tetap menjaga independensi mereka dalam pengambilan keputusan penuntutan. Selain itu, jaksa harus memastikan bahwa mereka tidak terlibat dalam tindakan yang melanggar hak-hak terdakwa, seperti yang disarankan dalam Paragraf 14.³²⁷

³²¹ *Ibid*, hlm. 32.

³²² Paragraf 1 dan 2, UN Guidelines on the Role of Prosecutors.

³²³ Paragraf 2, UN Guidelines on the Role of Prosecutors.

³²⁴ United Nations, Guidelines on the Role of Prosecutors.

³²⁵ Paragraf 17, UN Guidelines on the Role of Prosecutors.

³²⁶ Paragraf 20, UN Guidelines on the Role of Prosecutors.

³²⁷ Paragraf 14, UN Guidelines on the Role of Prosecutors.

5. *Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors*

Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors (“IAP Standards”) diadopsi oleh the International Association of Prosecutors pada tahun 1999. IAP Standards menetapkan standar yang akan menjadi tolak ukur internasional terhadap profesi jaksa maupun lembaga kejaksaan. Standar tersebut juga berfungsi sebagai dokumen kerja yang dapat digunakan oleh lembaga kejaksaan untuk mengembangkan dan memperkuat standar masing-masing.³²⁸ IAP Standards juga menyebutkan bahwa dokumen tersebut dibuat dalam rangka mewujudkan integritas sistem peradilan pidana yang salah satunya dapat dilakukan melalui peningkatan integritas jaksa.³²⁹

Berdasarkan *IAP Standards*, fungsi penuntutan harus dijalankan dengan mematuhi prinsip keadilan, ketidakberpihakan, dan integritas.³³⁰ Poin 1 *IAP Standards* (Professional Conduct) secara tersirat menekankan bahwa jaksa harus memastikan bahwa keadilan ditegakkan dan bukan hanya sekedar mencari penghukuman. Jaksa harus bersikap netral dan objektif dalam menilai bukti serta menentukan apakah penuntutan harus dilanjutkan atau dihentikan. Terlebih, dalam proses peradilan pidana, jaksa hanya akan melanjutkan perkara apabila suatu kasus memiliki bukti yang memadai, serta tidak akan melanjutkan penuntutan apabila tidak ada bukti-bukti tersebut.³³¹

Adapun Poin 2 *IAP Standards* (*Independence*) menggarisbawahi bahwa jaksa harus dapat menjalankan tugasnya dengan independen dari pengaruh politik, sosial, atau ekonomi.³³² Poin 3 *IAP Standards* (*Impartiality*) juga menekankan bahwa jaksa harus melaksanakan tugasnya tanpa rasa takut, pilih kasih yang berujung diskriminasi, maupun prasangka.³³³ Jaksa tidak boleh bersikap diskriminatif dalam

³²⁸ International Association of Prosecutors, “Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors,” *foreword*, tersedia pada [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)/English.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)/English.pdf.aspx).

³²⁹ Ulmer, “Special Issue: Prosecutorial Discretion: Editorial Introduction.”; Reksodiputro, “Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan.”

³³⁰ International Association of Prosecutors, “Standards of Professional Responsibility...,” Poin 1.

³³¹ International Association of Prosecutors, “Standards of Professional Responsibility...,” Poin 4.

³³² International Association of Prosecutors, “Standards of Professional Responsibility...,” Poin 2.

³³³ International Association of Prosecutors, “Standards of Professional Responsibility...,” Poin 3.

menangani suatu perkara dan menjalankan harus menjalankan diskresinya secara independen dan imparial. Keberpihakan jaksa tidak boleh berdasar pada alasan-alasan diskriminatif terhadap suatu kelompok tertentu, seperti suku, agama, ras, gender, maupun golongan sosial dan politik.³³⁴ Lebih lanjut, jaksa juga tidak boleh terpengaruh oleh kepentingan individu maupun kelompok, tekanan publik atau media, serta selalu mengutamakan kepentingan publik.³³⁵

Namun, independensi jaksa ini juga harus diimbangi dengan akuntabilitas yang kuat. Keputusan yang dibuat jaksa harus dapat dipertanggungjawabkan melalui mekanisme pengawasan yang jelas dan transparan. Poin 5 IAP *Standards (Co-operation)* menyarankan adanya mekanisme pengawasan internal dan eksternal yang efektif guna menjaga independensi sekaligus memastikan jaksa bertindak sesuai dengan hukum dan standar profesional.³³⁶ Jaksa bekerjasama dengan polisi, pengadilan, penasihat hukum, profesi hukum lainnya, serta lembaga pemerintah lainnya baik internasional maupun nasional dalam rangka menjaga keadilan dan efektivitas.³³⁷ Koordinasi yang baik dapat mencegah ketidaksesuaian antara penyelidikan dan penuntutan, sekaligus menjaga integritas proses peradilan.

6. UNODC - The United Nations Convention against Corruption Implementation Guide and Evaluative Framework for Article 11

The United Nations Convention against Corruption ‘UNCAC’ Implementation Guide and Evaluative Framework for Article 11 (“UNCAC Article 11 Guide”) merupakan dokumen panduan yang disusun oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (“PBB”) untuk membantu negara-negara anggota dalam mengimplementasikan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Pasal 11 UNCAC. Pasal 11 UNCAC secara khusus berfokus pada upaya untuk memperkuat integritas dan mencegah korupsi di antara anggota pengadilan.³³⁸ UNCAC Article 11 Guide penting bagi negara-negara yang ingin memastikan bahwa sistem peradilannya terbebas dari pengaruh korupsi yang kemudian hal ini diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap

³³⁴ International Association of Prosecutors, “Standards of Professional Responsibility...,” Poin 4.

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ International Association of Prosecutors, “Standards of Professional Responsibility...,” Poin 5.

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ The United Nations Convention Against Corruption Implementation Guide and Evaluative Framework for Article 11.

lembaga hukum dan mempromosikan pemerintahan yang transparan dan akuntabel. Adapun tulisan ini hanya akan membahas bagian “The Prosecution Service” pada UNCAC Article 11 Guide saja.

Secara general, UNCAC Article 11 Guide memiliki cita-cita dan substansi pedoman yang sejalan dengan UN Guidelines on the Role of Prosecutors dan IAP Standards. Menurut UNCAC Article 11 Guide, jaksa memegang peranan penting dalam sistem peradilan pidana. Jaksa memastikan bahwa kepentingan publik harus terwakili dengan baik karena jaksa bertanggung jawab untuk mewakili tidak hanya kepentingan korban tetapi juga kepentingan masyarakat luas.³³⁹

UNCAC Article 11 Guide menekankan bahwa jaksa tidak hanya bertindak atas nama masyarakat secara keseluruhan tetapi juga juga memiliki kewajiban terhadap hak-hak dari individu tertentu, termasuk orang-orang yang diduga terlibat dalam aktivitas kriminal.³⁴⁰ Hak-hak yang dimaksud mencakup hak atas praduga tak bersalah maupun hak untuk diwakili oleh penasihat hukum. Hak-hak ini sangat penting untuk melindungi dan menjaga hak asasi manusia setiap individu, dan tanggung jawab jaksa mencakup perlindungan hak-hak tersebut kapan pun memungkinkan. Hak-hak ini juga berlaku bagi korban kejahatan, di mana jaksa memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa hak-hak mereka dijamin di setiap tahap proses pidana.³⁴¹

Selain itu, UNCAC Article 11 Guide juga menekankan bahwa jaksa tidak boleh tunduk pada arahan eksternal manapun, sehingga etika profesi jaksa yang diharapkan adalah perilaku yang bertindak sesuai dengan hukum, kepentingan publik, serta aturan dan etika profesi.³⁴² Sejalan dengan dokumen-dokumen sebelumnya yang telah dibahas, UNCAC Article 11 Guide juga menyarankan pemisahan tanggung jawab yang jelas antara peran kejaksaan dan kepolisian dalam penyelidikan kejahatan.³⁴³ Jaksa juga tetap harus melakukan peninjauan independen terhadap setiap bukti-bukti yang ada guna menentukan apakah suatu kasus layak untuk diteruskan atau tidak.³⁴⁴

Selanjutnya, terkait kualitas sumber daya manusia, UNCAC Article 11 Guide menekankan bahwa negara harus memastikan bahwa jaksa menerima pelatihan yang

³³⁹ Paragraf 138 UNCAC Article 11 Guide.

³⁴⁰ Paragraf 141 UNCAC Article 11 Guide.

³⁴¹ *Ibid.*

³⁴² Paragraf 144 UNCAC Article 11 Guide.

³⁴³ Paragraf 145 UNCAC Article 11 Guide.

³⁴⁴ Paragraf 146 UNCAC Article 11 Guide.

memadai terkait ruang lingkup profesi jaksa, etika profesi jaksa, perlindungan konstitusional dan undang-undang terhadap hak-hak terdakwa dan korban, kewajiban yang dimiliki terdakwa, dan prinsip-prinsip hak asasi manusia serta kebebasan fundamental yang diakui oleh hukum nasional dan internasional.³⁴⁵

Adapun terkait kewenangan diskresi jaksa, UNCAC Article 11 Guide menekankan bahwa diskresi harus dilakukan secara hati-hati, tidak memihak, dan transparan.³⁴⁶ Dalam hal ini, UNCAC Article 11 Guide mengutip dan menegaskan nilai-nilai yang dituangkan dalam UN Guidelines dan IAP Standards. Jaksa dapat menggunakan kewenangan diskresi ini dalam menentukan apakah melanjutkan suatu kasus ke pengadilan atau, ketika proses telah dimulai, untuk menarik kembali dakwaan tertentu atau seluruh proses.³⁴⁷ Terkait hal ini, UNCAC Article 11 Guide juga merekomendasikan bahwa negara-negara mengadopsi peraturan lebih lanjut atas kewenangan diskresi ini guna meningkatkan keadilan dan konsistensi dalam pelaksanaan penuntutan.³⁴⁸

7. Council of Europe Recommendation No.R (2000) 19 on the role of prosecution in the criminal justice system

Council of Europe Recommendation No.R (2000) 19 on the Role of Prosecution in the Criminal Justice System (“Council of Europe Recommendation”) merupakan rekomendasi yang diadopsi oleh Komite Menteri Dewan Eropa atau Council of Europe Committee of Ministers pada tahun 2000. Rekomendasi ini berisi pedoman terkait peran, fungsi, dan tanggung jawab jaksa dalam sistem peradilan pidana di negara-negara anggota Dewan Eropa.³⁴⁹

Council of Europe Recommendation bertujuan untuk memperkuat peran jaksa dalam sistem peradilan pidana sambil memastikan bahwa para jaksa bekerja dengan integritas, profesionalisme, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Rekomendasi ini juga berfungsi sebagai panduan bagi negara-negara anggota Dewan

³⁴⁵ Paragraf 151 UNCAC Article 11 Guide.

³⁴⁶ Paragraf 158 UNCAC Article 11 Guide.

³⁴⁷ Paragraf 159 UNCAC Article 11 Guide.

³⁴⁸ Paragraf 161 UNCAC Article 11 Guide.

³⁴⁹ Council of Europe, “The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System,” (diadopsi oleh the Committee of Ministers on 6 October 2000 at the 724th Meeting of the Ministers’ Deputies), 2000.

Eropa dalam mengembangkan dan memperbaiki kebijakan dan praktik penuntutan di negara mereka.

Secara umum, rekomendasi ini sejalan dengan nilai-nilai yang digaungkan oleh dokumen-dokumen internasional sebelumnya yang telah dibahas. Adapun beberapa aspek penting yang dibahas dalam rekomendasi ini adalah, pertama, terkait independensi dan otonomi. Rekomendasi ini menekankan bahwa jaksa harus memiliki independensi dan otonomi dalam menjalankan tugasnya, yaitu mereka seharusnya bebas dari tekanan atau pengaruh eksternal. Hal ini termasuk kebebasan dari campur tangan politik dan perlindungan dari upaya intimidasi. Adapun hal ini dimaksudkan agar keputusan yang diambil berdasarkan hukum dan bukti yang ada, bukan karena tekanan eksternal seperti politik, media, maupun komersial.³⁵⁰

Kedua, terkait kepatuhan pada hukum dan etika profesi, jaksa harus bertindak sesuai dengan hukum, aturan, dan etika profesi jaksa yang ada. Jaksa harus terikat oleh kode etik yang ketat untuk memastikan mereka menjalankan tugas dengan integritas tinggi. Hal ini guna menjamin bahwa jaksa berperan dalam menegakkan keadilan dan memastikan bahwa hak asasi manusia dihormati sepanjang proses pidana. Selain itu, harus ada mekanisme efektif untuk menangani pelanggaran etik oleh penuntut umum guna memastikan proses yang adil dan transparan.³⁵¹

Ketiga, terkait akuntabilitas yang menerangkan bahwa meskipun jaksa memiliki independensi tetapi mereka juga harus bertanggung jawab atas setiap tindakan mereka serta menjalankan tugas dengan transparansi dan akuntabilitas. Hal ini mencakup juga mekanisme untuk menilai dan mempertanggungjawabkan tindakan penuntutan.³⁵²

Keempat, terkait peran dalam sistem pidana. Rekomendasi ini mendorong kerjasama internasional antara lembaga penuntutan di berbagai negara, khususnya dalam menangani kejahatan lintas batas dan meningkatkan keefektifan sistem peradilan pidana secara global. Selain itu, fungsi penuntutan harus dijalankan dengan menghormati batas-batas antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Penuntut umum tidak boleh menerima instruksi langsung dari pemerintah terkait

11. ³⁵⁰ Council of Europe, "The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System," Paragraf

32-33. ³⁵¹ Council of Europe, "The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System," Paragraf

13. ³⁵² Council of Europe, "The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System," Paragraf

kasus tertentu tetapi tetap harus berkoordinasi dengan lembaga lain sesuai dengan hukum yang berlaku.³⁵³

Dengan mengikuti pedoman ini, lembaga penuntutan di negara-negara yang bergabung dalam Dewan Eropa dapat menjalankan fungsinya dengan lebih efektif, independen, dan dengan integritas tinggi yang pada akhirnya akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap sistem peradilan pidana.

D. Tinjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan Terkait

Selain ketentuan hukum internasional, pengaturan mengenai kewenangan penuntutan juga diatur dalam hukum nasional. Secara khusus, kewenangan penuntutan ini diberikan kepada lembaga Kejaksaan RI. Berikut adalah tinjauan singkat peraturan perundang-undangan yang masih berlaku hingga saat ini mengenai kewenangan lembaga kejaksaan RI. Secara khusus, bagian ini akan membedakan tugas dan kewenangan dalam kaitannya dengan sistem penuntutan, dan juga tugas dan kewenangan dalam kaitannya sebagai *Advocaat Generaal*.

1. UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dan Peraturan Pelaksanaannya

Menurut Pasal 13, penuntut umum adalah jaksa yang memiliki kewenangan yang diberikan oleh undang-undang untuk melaksanakan penuntutan serta melaksanakan penetapan yang dibuat oleh hakim. Dalam konteks peradilan, jaksa penuntut umum memainkan peran yang krusial sebagai perwakilan negara dalam proses penegakan hukum, bertindak sebagai pihak yang mengajukan dakwaan terhadap tersangka di pengadilan.

Pasal 90 menjelaskan prosedur dalam menangani perkara koneksitas, yaitu untuk menentukan apakah perkara pidana akan diadili di pengadilan militer atau pengadilan umum. Penetapan tersebut dilakukan melalui penelitian bersama antara jaksa atau jaksa tinggi dengan oditur militer atau oditur militer tinggi, berdasarkan hasil penyidikan tim yang ditetapkan dalam Pasal 89 ayat (2). Prosedur ini memastikan bahwa yurisdiksi

³⁵³ Council of Europe, "The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System," Paragraf 14.

pengadilan yang tepat digunakan dalam mengadili perkara pidana yang melibatkan elemen militer dan sipil.

Berdasarkan Pasal 192, jika terdakwa diputuskan bebas sebagaimana diatur dalam Pasal 191 ayat (3), jaksa harus segera melaksanakan perintah pembebasan tersebut setelah putusan dibacakan. Jaksa juga diwajibkan untuk menyampaikan laporan tertulis tentang pelaksanaan perintah pembebasan, yang harus disertai dengan surat penglepasan, kepada ketua pengadilan terkait dalam waktu maksimal tiga kali dua puluh empat jam.

Dalam konteks upaya hukum luar biasa, Pasal 259 dan 260 mengatur bahwa Jaksa Agung memiliki hak untuk mengajukan kasasi demi kepentingan hukum terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, kecuali putusan Mahkamah Agung. Kasasi ini hanya bisa diajukan satu kali dan tidak boleh merugikan pihak yang berkepentingan. Selanjutnya, Pasal 270, 273, dan 278 menetapkan bahwa pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dilakukan oleh jaksa, dengan prosedur khusus termasuk penguasaan barang bukti oleh jaksa untuk dijual melalui lelang jika diputuskan dirampas untuk negara, serta pelaporan kepada pengadilan yang memutus perkara di tingkat pertama.

2. UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana diubah dengan UU No. 11 Tahun 2021 (UU Kejaksaan RI)

Berdasarkan UU Kejaksaan RI, lembaga Kejaksaan RI merupakan lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lainnya berdasarkan undang-undang.³⁵⁴ Adapun dalam penjelasannya, belum diadakan pembatasan secara khusus perihal kewenangan lainnya yang dimiliki oleh lembaga kejaksaan. Oleh karena itu, kewenangan dari lembaga Kejaksaan dapat dimaknai lebih luas sepanjang hal tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun sejak ditetapkannya UU No. 11 Tahun 2021, kewenangan lembaga Kejaksaan tersebut mengalami perubahan sehingga menjadi “*Kejaksaan dalam menjalankan fungsinya yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dilaksanakan secara merdeka*”.³⁵⁵

³⁵⁴ UU Kejaksaan RI, Pasal 2 ayat (1).

³⁵⁵ UU Kejaksaan RI, Pasal 2 ayat (1).

Kewenangan lembaga Kejaksaan ini telah dijamin oleh undang-undang untuk dapat dilaksanakan secara merdeka.³⁵⁶ Artinya, pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangan lembaga Kejaksaan dapat diselenggarakan secara mandiri dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lainnya.³⁵⁷ Secara eksplisit, UU Kejaksaan RI memberikan pengaturan bahwa tugas dan wewenang dari lembaga kejaksaan dibagi menjadi tiga bidang, sebagai berikut:

- a. Bidang pidana:
 - 1) melakukan penuntutan;
 - 2) melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - 3) melakukan pengawasan atas pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
 - 4) melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
 - 5) melengkapi berkas perkara tertentu dan melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
- b. Bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan berwenang untuk bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara/pemerintah.
- c. Bidang ketertiban dan ketenteraman umum, dengan penyelenggaraan kegiatan:
 - 1) peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - 2) pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - 3) pengawasan peredaran barang cetakan;
 - 4) pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - 5) pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama; dan
 - 6) penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.³⁵⁸

Dalam perubahannya, UU No. 11 Tahun 2021 menambahkan beberapa kewenangan baru bagi lembaga Kejaksaan, terutama di bidang pemulihan aset, bidang intelijen

³⁵⁶ UU Kejaksaan RI, Pasal 2 ayat (2).

³⁵⁷ UU Kejaksaan RI, Penj. Pasal 2 ayat (2).

³⁵⁸ UU Kejaksaan RI, Pasal 30.

penegakan hukum, dan kewenangan lainnya. Berikut adalah tambahan wewenang lembaga Kejaksaan yang diatur dalam UU No. 11 Tahun 2021:

- a. Bidang pemulihan aset, Kejaksaan berwenang untuk menelusuri, merampas, dan mengembalikan aset perolehan tindak pidana dan aset lainnya kepada negara, korban, atau yang berhak;
- b. Bidang intelijen penegakan hukum, lembaga Kejaksaan berwenang untuk:
 - 1) menyelenggarakan fungsi penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan untuk kepentingan penegakan hukum;
 - 2) menciptakan kondisi yang mendukung dan mengamankan pelaksanaan pembangunan;
 - 3) melakukan kerja sama intelijen penegakan hukum dengan lembaga intelijen dan/atau penyelenggara intelijen negara lainnya;
 - 4) melaksanakan upaya pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN); dan
 - 5) melaksanakan pengawasan multimedia.
- c. Wewenang lainnya, yang di antaranya:
 - 1) menyelenggarakan kegiatan statistik kriminal dan kesehatan yustisial;
 - 2) turut serta dalam pencarian kebenaran atas perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan konflik sosial tertentu;
 - 3) turut serta dalam penanganan perkara pidana yang melibatkan saksi dan korban serta proses rehabilitasi, restitusi, dan kompensasinya;
 - 4) melakukan mediasi penal, melakukan sita eksekusi untuk pembayaran pidana denda dan pidana pengganti serta restitusi;
 - 5) memberikan keterangan tentang ada atau tidaknya dugaan pelanggaran hukum yang sedang atau telah diproses dalam perkara pidana untuk menduduki jabatan publik atas permintaan instansi yang berwenang;
 - 6) menjalankan fungsi dan kewenangannya di bidang keperdataan dan/atau bidang publik lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang;
 - 7) melakukan sita eksekusi untuk pembayaran pidana denda dan uang pengganti;
 - 8) mengajukan peninjauan kembali; dan

- 9) melakukan penyesuaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁵⁹

3. UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Pelaksanaan kewenangan lembaga kejaksaan di kekuasaan kehakiman diatur dalam UU No. 48 Tahun 2009. Berdasarkan Pasal 54 ayat (1), salah satu wewenang jaksa adalah melaksanakan putusan pengadilan dalam perkara pidana.³⁶⁰ Dalam proses pengadilan atas perkara pidana, undang-undang mewajibkan seorang penuntut umum untuk hadir kecuali undang-undang menentukan lain.³⁶¹ Di samping itu, UU No. 48 Tahun 2009 juga mengatur mengenai fungsi-fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, yang meliputi: i) penyelidikan dan penyidikan; ii) penuntutan; iii) pelaksanaan putusan; iv) pemberian jasa hukum; dan v) penyelesaian sengketa di luar pengadilan.³⁶²

4. UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana

Pasca ditetapkannya KUHP baru dalam UU No. 1 Tahun 2023, terdapat perkembangan kewenangan pada lembaga Kejaksaan.³⁶³ Beberapa poin penting atas wewenang Kejaksaan yang diatur dalam KUHP adalah sebagai berikut:

- a. Mengusulkan kepada hakim agar terpidana menjalani pidana penjara atau memperpanjang masa pengawasan.³⁶⁴
- b. Mengusulkan pengurangan masa pengawasan kepada hakim.³⁶⁵
- c. Melakukan penyitaan dan pelelangan atas kekayaan atau pendapatan terpidana untuk melunasi pidana denda yang tidak dibayar.³⁶⁶
- d. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan pidana kerja sosial.³⁶⁷

³⁵⁹ UU Kejaksaan RI, Pasal 30A, Pasal 30 B, dan Pasal 30C.

³⁶⁰ *Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU Nomor 48 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No. 157, TLN No. 5076, selanjutnya disebut UU Kekuasaan Kehakiman.

³⁶¹ UU Kekuasaan Kehakiman, Pasal 11 ayat (4).

³⁶² UU Kekuasaan Kehakiman, Pasal 38 ayat (2).

³⁶³ *Undang-Undang tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, UU Nomor 1 Tahun 2023, LN Tahun 2023 No. 1, TLN No. 6842, selanjutnya disebut KUHP.

³⁶⁴ KUHP, Pasal 76 ayat (1).

³⁶⁵ KUHP, Pasal 76 ayat (6).

³⁶⁶ KUHP, Pasal 81 ayat (3).

³⁶⁷ KUHP, Pasal 85 ayat (8).

- e. Jaksa Agung dapat memerintahkan pidana mati kepada terpidana yang selama masa percobaan tidak menunjukkan sikap dan perbuatan terpuji serta tidak ada harapan untuk diperbaiki.³⁶⁸
- f. Mengusulkan penghentian tindakan perawatan di rumah sakit jiwa untuk ditetapkan oleh hakim.³⁶⁹

5. Peraturan Kejaksaan RI No. 15 Tahun 2020

Dalam penanganan kasus pidana yang mengutamakan keadilan restoratif, Kejaksaan memiliki peraturan khusus, yaitu Peraturan Kejaksaan RI No. 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Keadilan restoratif dalam peraturan ini merujuk pada penyelesaian kasus yang melibatkan pelaku, korban, serta keluarga atau pihak lainnya, untuk bersama-sama mencari solusi yang adil dengan fokus pada pemulihan keadaan semula, bukan pada upaya pembalasan.³⁷⁰

Penuntut umum berwenang menutup perkara demi kepentingan hukum dalam beberapa kondisi, salah satunya adalah penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten process*).³⁷¹ Penyelesaian perkara di luar pengadilan ini dapat dilakukan oleh Jaksa dengan pemulihan kembali keadaan semula dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif untuk menghentikan penuntutan.³⁷² Penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilakukan oleh Penuntut Umum secara bertanggung jawab dan diajukan secara berjenjang kepada Kepala Kejaksaan Tinggi.³⁷³ Berdasarkan Pasal 4 ayat (1), penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dengan memperhatikan kepentingan korban dan kepentingan hukum lain yang dilindungi, penghindaran stigma negatif, penghindaran pembalasan, respon dan keharmonisan masyarakat, dan kepatutan, kesusilaan, dan ketertiban umum.³⁷⁴

Perkara pidana yang dapat dihentikan penuntutannya berdasarkan keadilan restoratif hanya dapat dilakukan apabila terpenuhi syarat-syarat:

- a. Tersangka baru pertama kali melakukan tindak pidana;

³⁶⁸ KUHAP, Pasal 100 ayat (6).

³⁶⁹ KUHAP, Pasal 111 ayat (3).

³⁷⁰ *Peraturan Kejaksaan Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif*, Perjak No. 15 Tahun 2020, BN Tahun 2020 No. 811.

³⁷¹ Perjak No. 15 Tahun 2020, Pasal 3 ayat (2) huruf e.

³⁷² Perjak No. 15 Tahun 2020, Pasal 3 ayat (3) huruf b.

³⁷³ Perjak No. 15 Tahun 2020, Pasal 3 ayat (5).

³⁷⁴ Perjak No. 15 Tahun 2020, Pasal 4 ayat (1).

- b. Tindak pidana hanya diancam dengan pidana denda atau diancam dengan pidana penjara tidak lebih dari lima tahun; dan
- c. Tindak pidana dilakukan dengan nilai barang bukti atau nilai kerugian yang ditimbulkan akibat dari tindak pidana tidak lebih dari Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah).

E. Transformasi Sistem Penuntutan dan *Advocaat Generaal* Menuju Sistem Peradilan Terpadu

1. Penguatan Lembaga Kejaksaan dan Kapasitas Jaksa

Dari aspek historisnya, *dhyaksa* atau *adhyaksa* pada mulanya merupakan wakil raja dan tidak berfungsi sebagai penegak hukum. Sebab, fungsi penegakan hukum pada saat itu dilaksanakan oleh *De Officier van Justitie* dan *Magistrat* yang dijabat oleh orang Belanda.³⁷⁵ Dengan adanya kedudukan *dyaksa* di bawah perintah presiden atau raja maka jaksa dianggap berada di ranah kekuasaan eksekutif.³⁷⁶

Konsep Kejaksaan modern di Indonesia saat ini sebenarnya berasal dari sistem Badan Penuntut Umum (*Ministeire Publique*) dari Perancis. Saat Perancis menjajah Belanda, konsep *Ministeire Publique* berlaku juga di Belanda dengan istilah *Openbaare Ministerie*. Konsep *Openbaare Ministerie* kemudian diberlakukan di Indonesia melalui asas konkordansi.³⁷⁷ *Openbaare Ministerie* diharuskan untuk tunduk pada perintah pengadilan, termasuk dalam proses penyidikan. Kondisi ini mengakibatkan *Openbaare Ministerie* menjadi aparat penuntutan dari pengadilan. Namun masuknya *Openbaare Ministerie* pada proses pengadilan sebenarnya merupakan tugas penegakan hukum yang menjadi kewajiban pemerintah. Sehingga pada masa Hindia Belanda, posisi *Openbaare Ministerie* sudah berada di bawah dua kaki kekuasaan, yaitu pengadilan (yudikatif) dan pemerintah (eksekutif).³⁷⁸

Lembaga Kejaksaan memang berada di bawah kekuasaan eksekutif karena melaksanakan kebijakan pemerintah dalam hal penegakan hukum.³⁷⁹ Kejaksaan juga

³⁷⁵ Khunaifi Alhumami, "Kejaksaan Republik Indonesia: Lembaga Penegak Hukum Di Antara Bayang-Bayang Dua Kaki Kekuasaan," dalam Siti Aminah Tardi, ed., *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2015), hlm. 206.

³⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 209.

³⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 207.

³⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 211.

³⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 217.

berada di kekuasaan yudikatif karena bersama-sama dengan Mahkamah Agung menjalankan kekuasaan kehakiman.³⁸⁰ Berdasarkan hal tersebut, perlu adanya ketegasan dalam konstitusi yang menyatakan bahwa Kejaksaan adalah bagian dari badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman. Sebab, meskipun secara administratif berada di lingkungan eksekutif, namun korsa jaksa bukan sebagai *civil service*, melainkan *judicial service*.³⁸¹

Ketidajelasan kedudukan Kejaksaan dalam konstitusi telah menyebabkan perbedaan penafsiran oleh rezim tertentu yang berdampak pada peran jaksa.³⁸² Sebagai contoh, pada masa kepemimpinan Presiden Soeharto, Badan Pendidikan dan Pelatihan bagi jaksa dirancang untuk mengindoktrinasi penuntut umum dalam budaya militer, dengan mengedepankan prinsip *één en ondeelbaar*, yakni kesetiaan pada lembaga dan pemimpinnya.³⁸³

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) yang merupakan produk hukum rezim Orde Baru tentunya terkandung ciri-ciri militer. KUHP menerapkan prinsip diferensiasi fungsional yang membagi tiga kewenangan utama dalam peradilan pidana. *Pertama*, polisi berwenang penuh untuk memimpin penyelidikan dan penyidikan. *Kedua*, penuntut umum hanya berwenang pada tahap penuntutan saat persiapan dan pembuktian dakwaan di pengadilan. *Ketiga*, hakim berwenang memeriksa dan memutuskan kasus di pengadilan. Prinsip diferensiasi fungsional tersebut pada dasarnya dirancang untuk memperkuat kekuasaan militer dalam sistem peradilan pidana melalui kepolisian.³⁸⁴

Selain lemahnya kedudukan Kejaksaan dalam konstitusi, terdapat persoalan mengenai disfungsi birokrasi yang disebabkan sikap jaksa yang berperilaku seperti militer. Jaksa penuntut umum juga dituntut untuk memenangkan setiap kasus di pengadilan.³⁸⁵ Atas hal tersebut, pengaruh rezim pada lembaga Kejaksaan sejatinya telah merendahkan independensi Kejaksaan, karena menekankan kesetiaan pada eksekutif ketimbang profesionalisme hukum.³⁸⁶

³⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 221.

³⁸¹ *Ibid.*, hlm. 233.

³⁸² Fachrizal Afandi, "Maintaining Order: Public Prosecutors in Post-Authoritarian Countries, the case of Indonesia" (Disertasi Doktor, Universiteit Leiden, Belanda, 2021), hlm. 18.

³⁸³ *Ibid.*, hlm. 95.

³⁸⁴ *Ibid.*, hlm.214.

³⁸⁵ *Ibid.*, hlm.220.

³⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 133.

2. Penguatan Peran Jaksa sebagai *Advocaat Generaal*

Istilah "jaksa" yang dikenal pada masa ini dipersamakan dengan konsep "*de officier van justitie*," yang pada masa Hindia Belanda merujuk pada pejabat yang bertugas mengajukan tuntutan pidana di pengadilan. Saat ini di dalam sistem hukum Belanda diemban oleh *Openbaar Ministerie* (OM). Selain tugas dalam penuntutan pidana, jaksa juga mewakili pemerintah Hindia Belanda dalam perkara perdata. Kejaksaan Agung pada waktu itu merupakan organ negara (*staatsorgan*) yang memiliki kedudukan setara dengan Mahkamah Agung dan secara administratif berada di bawah Kementerian Kehakiman.

Di era Hindia Belanda, Kejaksaan berada di antara kekuasaan eksekutif dan yudikatif. Namun demikian, terdapat perkembangan dalam pemahaman tentang posisi Kejaksaan dalam ketatanegaraan di Indonesia. Menurut Yusril Ihza Mahendra, Jaksa Agung adalah bagian dari kekuasaan eksekutif, mengingat posisinya selalu sebagai anggota kabinet, baik dengan status Menteri maupun pejabat setingkat menteri. Menurutnya, tugas-tugas kejaksaan seperti penyidikan, penuntutan, dan pengawasan merupakan kewenangan eksekutif, bukan bagian dari kekuasaan kehakiman.³⁸⁷

Jaksa Agung menjalankan tiga fungsi utama, yaitu sebagai *procureur general*, *advocaat generaal*, dan *solicitor general*. Ketika bertindak sebagai penyidik, penuntut umum, dan eksekutor tertinggi, ia menjalankan peran sebagai *procureur generaal*. Dalam memberikan opini terkait kasasi perkara, Jaksa Agung berperan sebagai *advocaat generaal* yang 'melekat' pada fungsi Mahkamah Agung. Selain itu, dalam kapasitasnya sebagai *solicitor generaal*, Jaksa Agung memiliki kewenangan sebagai Jaksa Pengacara Negara Tertinggi.

3. Pola Koordinasi antar Aparat Penegak Hukum dalam Sistem Peradilan Terpadu

Masalah pola koordinasi merupakan masalah yang bersifat inheren yang harus diselesaikan untuk memperkuat kualitas penegakan hukum. Pangaribuan secara mendalam membahas fenomena 'ego sektoral' dalam sistem peradilan pidana, khususnya terkait hubungan antara Kepolisian dan Kejaksaan selama tahap penyidikan. Setiap pejabat negara sebagai aktor dalam pemerintahan menekankan pentingnya kerja sama

³⁸⁷ Yusril Ihza Mahendra, Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung dalam Sistem Presidensial di Bawah UUD 1945, diakses melalui <https://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukan-kejaksaan-dan-posisi-jaksa-agung-dalam-sistem-presidensial-di-bawah-uud-1945-oleh-prof-dr-yusril-ihza-mahendra-pondahuluan-hampir-seluruh-negara-modern-di-du/print/> pada 27 April 2024.

antarlembaga, dan peraturan di bidang peradilan pidana dirancang untuk mendukung hal tersebut. Namun, dalam praktiknya, kolaborasi antar lembaga sering kali sulit dilakukan karena perbedaan kepentingan dan tujuan, yang menyebabkan dominasi 'ego sektoral' dalam penanganan kasus.³⁸⁸

Pangaribuan mengidentifikasi bahwa perilaku 'ego sektoral' ini dipicu oleh persaingan kekuasaan yang memicu konflik antara lembaga, menciptakan ketidakpercayaan dan mentalitas 'kita-lawan-mereka' dalam menafsirkan dan menerapkan peraturan. Beberapa langkah yang disarankan untuk mengurangi ego sektoral dan mendorong kerja sama antara Kepolisian dan Kejaksaan meliputi: 1) pembuatan kebijakan bersama, 2) pelatihan lintas lembaga, dan 3) pembentukan satuan tugas (Satgas) dalam sistem peradilan pidana. Namun, implementasi kebijakan ini di Indonesia belum cukup kuat untuk sepenuhnya mengatasi ego sektoral.³⁸⁹

Kerja sama antara lembaga penegak hukum juga bisa lebih terjalin dalam tahap persidangan, di mana Kepolisian dan Kejaksaan memiliki insentif untuk bekerja sama guna menciptakan efisiensi. Hakim, sebagai bagian dari sistem peradilan pidana, turut berperan dengan meninjau keputusan yang diambil oleh Polisi dan Jaksa dalam tahap penyidikan. Namun, Pangaribuan memperingatkan bahwa kerja sama yang berlebihan bisa merusak prinsip *check and balances*, yang dapat berdampak buruk pada sistem peradilan pidana. Dalam konteks hubungan antara kejaksaan dan polisi, perbedaan pemahaman atas aturan KUHAP dijumpai dengan dialog konstruktif dan pelaksanaan program bersama. Dengan demikian arah penguatan pola koordinasi dapat dilakukan dengan program dan aktivitas yang bersifat konkret dan dalam jangka panjang.

Laporan Indeks Pembangunan Hukum 2021 juga mengusulkan kebijakan terkait koordinasi dalam sistem peradilan pidana, dengan menekankan pentingnya peran Kemenko Polhukam dan Bappenas bersama lembaga penegak hukum lainnya untuk mengembangkan dan menerapkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu Berbasis Teknologi Informasi (SPPT-TI). Evaluasi berkala diperlukan untuk menilai efektivitas pelaksanaannya. Diharapkan, SPPT-TI dapat meningkatkan pengawasan antar lembaga

³⁸⁸ Aristo M. P. Pangaribuan, "Cooperation and Non-Cooperation in Indonesian Criminal Case Processing: Ego Sektoral in Action" Disertasi PhD University of Washington, 2022. hlm. 17.

³⁸⁹ *Ibid.*

penegak hukum, memungkinkan jaksa untuk memonitor kasus yang sedang diselidiki oleh penyidik dan memastikan kelanjutannya.³⁹⁰

4. Optimalisasi Peran Jaksa Menerapkan Pendekatan *Restorative Justice*

Paradigma sistem peradilan pidana dengan pendekatan *restorative justice* telah menjadi inovasi dalam penegakan hukum di Indonesia. Dengan pendekatan ini, pelaksanaan kewenangan jaksa dalam penegakan hukum akan lebih menekankan pada aspek keadilan, khususnya bagi pelaku yang telah bersedia mengembalikan kerugian, dengan nilai kerugian yang tidak terlalu besar dan signifikan.³⁹¹

Apabila merujuk pada analisis ekonomi terhadap hukum (*economic analysis of law*) oleh H.L.A. Hart yang terinspirasi oleh utilitarianisme dan prinsip *felicific calculus* oleh Bentham, pendekatan restoratif juga berfokus pada efisiensi penegakan hukum. *Restorative justice* mulai diterapkan dalam sistem peradilan modern sebagai alternatif untuk memproses hukum yang sering dianggap lambat dan birokrasi. Dengan adanya penyelesaian sengketa melalui pendekatan *restorative justice* dapat mempercepat proses hukum dan mengurangi beban sistem peradilan. Dengan demikian, keputusan untuk menghentikan penuntutan dengan pendekatan *restorative justice* pada hakikatnya akan lebih menguntungkan dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan atau dampak yang mungkin ditimbulkan.³⁹²

Sebagai pemimpin utama (*dominus litis*) dalam penyidikan, jaksa memiliki peranan yang strategis dalam mengimplementasikan konsep ini. Optimalisasi kewenangan jaksa dalam konteks *restorative justice* memerlukan pemahaman yang mendalam dan penerapan prinsip yang mendukung tercapainya keadilan yang holistik dan berkelanjutan sebagai berikut.

Pertama, penting untuk dipahami bahwa peran jaksa dalam sistem peradilan pidana acapkali dipandang sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk menuntut hukuman setinggi-tingginya. Dengan adanya pendekatan *restorative justice*, kewenangan jaksa juga harus meliputi upaya-upaya untuk mendorong pemulihan kerugian dan perbaikan

³⁹⁰ Direktorat Hukum dan Regulasi Bappenas, *Indeks Pembangunan Hukum di Indonesia tahun 2021* (Depok: UI Publishing, 2022), hlm. 82.

³⁹¹ Salsabila dan Slamet Tri Wahyudi, "Peran Kejaksaan dalam Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Korupsi Menggunakan Pendekatan *Restorative Justice*," *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 51, No. 1 (2022), hlm. 64.

³⁹² *Ibid.*, hlm. 65.

dalam hubungan di masyarakat, sehingga tidak ada pihak yang menang dan kalah.³⁹³ Jaksa harus mampu memfasilitasi proses dialog antara pelaku, korban, keluarga, serta pihak-pihak terkait agar tercapai kesepakatan yang adil bagi kedua belah pihak.

Kedua, optimalisasi kewenangan jaksa dalam *restorative justice* memerlukan pendekatan yang lebih bersifat kooperatif dan komunikatif. Jaksa perlu bekerja sama dengan berbagai pihak, seperti mediator, kepolisian, dan sebagainya. Dengan pendekatan kolaboratif, jaksa dapat merancang dan mengimplementasikan rencana pemulihan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masing-masing pihak. *Ketiga*, jaksa perlu pemahaman yang mendalam terhadap aspek-aspek seperti motivasi pelaku, dampak terhadap korban, dan kondisi sosial ekonomi yang mempengaruhi kedua belah pihak, sehingga dapat merancang reparasi korban dan masyarakat yang tepat.³⁹⁴ *Keempat*, diperlukan pelatihan dan sumber daya yang memadai karena jaksa perlu memiliki pemahaman yang baik tentang prinsip *restorative justice* dan keterampilan dalam fasilitasi pertemuan antara pelaku dan korban. *Terakhir*, diperlukan reformasi hukum melalui peraturan dan kebijakan yang untuk memastikan bahwa proses restoratif dapat berjalan dengan baik dan memberikan hasil yang bermanfaat bagi semua pihak.

25. ³⁹³ Apong Herlina, "Restorative Justice," Jurnal Kriminologi Indonesia, Vol. 3, No. 3 (2004), hlm.

³⁹⁴ Ahmad Syahril Yunus dan Irsyad Dahri, *Restorative Justice di Indonesia*, hlm. 83.

BAB 4

TANTANGAN YANG AKAN MUNCUL APABILA KEJAKSAAN RI MENJADI PEMIMPIN UTAMA PENYIDIKAN DAN *ADVOCAAT GENERAAL*

A. Tantangan yang Akan Terjadi

1. Tantangan dalam Lingkup Internal

a. Kapasitas Kelembagaan

Kelembagaan yang kuat memerlukan infrastruktur kelembagaan yang baik, penataan kelembagaan yang tepat, serta mekanisme kelembagaan yang efisien. Penataan ini harus difokuskan pada kebijakan yang memperbaiki struktur kelembagaan, meningkatkan profesionalisme aparat peradilan dan stafnya, serta menciptakan sistem peradilan yang lebih terbuka dan transparan.³⁹⁵ Jika kebijakan transformasi sistem penuntutan dibunyikan di pusat, maka kebijakan tersebut harus konsisten dan seragam juga terhadap Jaksa-jaksa di daerah. Hal tersebut memengaruhi hubungan Jaksa di daerah dengan Polisi dan aktor-aktor lainnya di lapangan. Tantangan kapasitas kelembagaan yang ada saat ini salah satunya dipengaruhi oleh faktor geografis dari luas wilayah hukum yang dicakup oleh Kejaksaan di daerah.

Situasi kapasitas kelembagaan di daerah saling berkaitan erat juga dengan aspek SDM dan anggaran Kejaksaan. Penelitian FITRA dan IJRS menemukan bahwa terdapat ketidaksesuaian anggaran juga terlihat pada perbedaan kebutuhan geografis. Satuan Kerja (Satker) yang berada jauh dari ibu kota provinsi sering menghadapi masalah anggaran yang tidak mencukupi, terutama untuk biaya transportasi dalam menghadiri persidangan, seperti menghadirkan saksi atau bahkan biaya transportasi jaksa sendiri. Hal ini terutama berlaku untuk kasus Pidana Khusus, di mana pengadilan tindak pidana korupsi hanya berada di ibu kota provinsi. Sebagai contoh, seorang jaksa di Kalimantan Barat mengungkapkan bahwa mereka bahkan pernah menyewa rumah di dekat pengadilan untuk menghemat biaya transportasi. Kesulitan akibat kondisi geografis ini sering tidak tercermin dalam dokumen anggaran, sehingga kebutuhan biaya transportasi tidak tercantum dengan jelas. Namun, beberapa Satker di luar ibu kota provinsi sudah memperhitungkan anggaran transportasi ini, sehingga biaya penuntutan Pidana Khusus di daerah tersebut lebih tinggi dibandingkan dengan yang berada di ibu kota provinsi.

³⁹⁵ Bunga Rampai Kejaksaan

Situasi geografis menjadi lebih kompleks di wilayah timur Indonesia, seperti Papua dan Papua Barat, yang menghadapi tantangan jarak jauh dan infrastruktur yang terbatas. Di Papua, harga barang dan jasa lebih mahal dibandingkan dengan sebagian besar wilayah di Indonesia bagian barat, dan banyak jalan masih belum layak. Sebagai contoh, jalan yang menghubungkan Merauke dengan Boven Digoel, meskipun hanya berjarak 120 kilometer, dapat memakan waktu perjalanan hingga 2-3 hari. Selain jalur darat, alternatif transportasi adalah menggunakan perahu atau pesawat. Meskipun pesawat dapat memangkas waktu perjalanan, transportasi perahu sering dipilih karena biayanya jauh lebih murah.³⁹⁶ Selain itu, tantangan geografis juga akan berpengaruh pada kebutuhan perencanaan SDM. Menurut Affandi, Jaksa senior SDM-nya terkonsentrasi pada Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Agung hal tersebut menyebabkan tantangan pada penuntutan di wilayah-wilayah yang kekurangan SDM, terutama Jaksa yang senior dan berpengalaman.³⁹⁷

Selain faktor cakupan wilayah hukum, tantangan bagi struktur kelembagaan Kejaksaan adalah mengenai pengukuran kinerja dan beban kinerja yang belum jelas. Perkembangan kejaksaan memerlukan analisis jabatan dan beban kerja yang dilakukan secara berkala, setidaknya setiap lima tahun atau saat pengembangan kelembagaan. Analisis ini penting sebagai dasar bagi jabatan fungsional yang belum diatur oleh Kemenpan RB. Pengembangan organisasi membutuhkan pencatatan yang baik serta pengukuran kinerja secara efektif. Evaluasi kelembagaan juga harus dilakukan dengan mekanisme dan prosedur yang komprehensif. Dengan langkah-langkah ini, Kejaksaan dapat memastikan struktur dan fungsinya tetap relevan dan efisien. Tanpa adanya studi dasar sebagai *baseline* menjadi tantangan untuk mengembangkan kapasitas kelembagaan di saat data-data awal untuk menyusun arah pengembangan kelembagaan minim atau tidak ada.

b. Kapasitas SDM

Reformasi birokrasi adalah upaya untuk melakukan perubahan mendasar pada birokrasi pemerintahan, terutama yang berkaitan dengan aspek kelembagaan, proses

³⁹⁶ FITRA dan IJRS. *Laporan Penelitian: Meningkatkan Kualitas Penanganan Perkara Melalui Penganggaran Berbasis Kinerja (BPK) di Kejaksaan RI: Studi Kasus Di 6 Wilayah: Kejati DKI Jakarta, Kejati Jawa Timur, Kejati Kalimantan Barat, Kejati Maluku Utara, Kejati Sumatera Utara, dan Kejati Papua*. Jakarta: FITRA, 2021.

³⁹⁷ Fachrizal Affandi, hlm. 79.

bisnis, dan sumber daya manusia aparatur. Tujuan utama reformasi ini adalah guna membangun aparatur yang memiliki integritas, produktivitas tinggi, tanggung jawab, serta kemampuan memberikan layanan yang prima. Pada dasarnya aspek kapasitas SDM Jaksa dapat dilihat dari perspektif: 1) pendidikan akademik dan profesi yang menunjang tugas; 2) pembinaan karir dan pemetaan kebutuhan SDM; 3) beban tugas dan kesejahteraan melalui remunerasi; serta 3) penegakan profesionalisme melalui kode etik dan profesi. Setidak-tidaknya keempat dimensi tersebut adalah tantangan terkait dengan kapasitas SDM yang masih menjadi persoalan di lapangan dan perlu disasar ke depannya.

Pembinaan karier aparatur didasarkan pada sistem prestasi kerja dan pola karier yang mencakup keterkaitan antara jabatan, pangkat, pendidikan, pelatihan, serta masa jabatan sejak pertama kali diangkat hingga pensiun, memastikan alur pengembangan karier yang konsisten dan berkesinambungan.³⁹⁸

Menyoroti penguatan SDM, *Indonesian Judicial Research Society* (IJRS) menjelaskan bahwa untuk mencapai penegakan hukum yang optimal, penting untuk menilai apakah sumber daya manusia (SDM) yang ada di Kejaksaan sudah mencukupi baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) yang ada juga harus dievaluasi untuk memastikan bahwa organisasi mampu mendukung tugas dan fungsi penegakan hukum secara efektif. Sayangnya, hingga kini Analisis Jabatan (Anjab) di Kejaksaan belum disusun secara komprehensif, sehingga proyeksi kebutuhan SDM yang akurat belum tersedia. Tanpa pemetaan yang jelas, sulit untuk menentukan apakah SDM yang ada sudah tepat sasaran dan mampu memenuhi tuntutan pekerjaan yang ada.³⁹⁹

Selain itu, perencanaan anggaran di Kejaksaan belum berbasis pada kebutuhan faktual yang jelas. Hal ini mengakibatkan alokasi anggaran yang mungkin tidak optimal dan tidak sepenuhnya mendukung kinerja yang diharapkan. Sebelum melangkah ke tahap transformasi, fondasi yang kuat harus dibangun terlebih dahulu, termasuk dalam hal perencanaan SDM, struktur organisasi, dan anggaran yang berbasis pada data dan analisis yang faktual. Hanya dengan fondasi yang kuat, Kejaksaan dapat menjalankan fungsi penegakan hukum secara efektif dan berkelanjutan.

³⁹⁸ Tatang Sutarna, "Implementasi Reformasi Birokrasi di Kejaksaan RI" Bunga Rampai Kejaksaan, 103-130.

³⁹⁹ Paparan IJRS dalam *Focus Group Discussion*, Agustus 2024.

Peningkatan kualitas SDM di Kejaksaan sangat bergantung pada berbagai aspek seperti Analisis Jabatan (Anjab) dan Analisis Beban Kerja (ABK) yang komprehensif. Hal ini harus dipadukan dengan perencanaan yang matang melalui Rencana Pengembangan Karier (Renbangrir) yang menentukan pelatihan atau diklat yang relevan sesuai kebutuhan. Penting juga untuk menetapkan standar kompetensi jabatan yang jelas, sehingga setiap posisi di Kejaksaan diisi oleh individu yang memiliki keterampilan dan pengetahuan yang memadai. Di sisi kelembagaan, kewenangan yang dimiliki oleh Kejaksaan perlu dievaluasi, terutama dalam konteks *overcrowding*, di mana pendekatan seperti *out of court settlement* atau penuntutan di luar pengadilan bisa menjadi solusi untuk mengurangi beban perkara.

Tantangan profesionalisme Jaksa juga dapat dilihat dari jenis dan jumlah pengaduan yang diajukan oleh masyarakat. Profesionalisme Jaksa secara langsung terkait dengan standar kode etik dan profesi dan sejauh mana standar-standar tersebut diterapkan dalam konteks pelaksanaan tugas dan kehidupan bermasyarakat dan bernegara sehari-hari. Mengingat Jaksa adalah suatu profesi penegak hukum yang dipandang di masyarakat, perilaku profesionalisme Jaksa harus dapat menjadi panutan. Secara prinsipil dan ideologis, profesionalisme Jaksa dapat ditinjau dari tiga aspek yakni: Trapsila Adhyaksa, Kode Perilaku Jaksa, Standar Minimum Profesi Jaksa.

Trapsila Adhyaksa digaungkan dengan "Satya Adhi Wicaksana" merupakan Trapsila Adhyaksa yang menjadi pedoman bagi setiap warga Adhyaksa dalam mencapai cita-cita mereka. Satya berarti kesetiaan yang didasari kejujuran, baik kepada Tuhan, diri sendiri, keluarga, maupun sesama manusia. Adhi mengacu pada kesempurnaan dalam menjalankan tugas, dengan tanggung jawab kepada Tuhan, keluarga, dan sesama manusia. Sementara itu, Wicaksana menekankan kebijaksanaan dalam tutur kata dan perilaku, terutama dalam penggunaan kekuasaan dan kewenangan.⁴⁰⁰ Sementara kode perilaku jaksa Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-014/A/JA/11/2012 tentang Kode Perilaku Jaksa mengatur standar etika dan integritas yang harus dipatuhi oleh setiap jaksa dalam menjalankan tugas dan kewajibannya.

⁴⁰⁰ Kejaksaan Tinggi Jawa Barat, "Logo dan Maknanya" <https://kehati-jawabarat.kejaksaan.go.id/pages/logo-dan-maknanya>

Tabel 10. Penjatuhan Hukuman Disiplin berdasarkan Jenis Perbuatan 2021 – 2022⁴⁰¹

No.	Jenis Perbuatan	2021	2022
1	Indisipliner	23	10
2	Penyalahgunaan wewenang	54	63
3	Perbuatan tercela lainnya	72	57
4	Perdata	0	0
	Jumlah	149	130

Tabel 11. Penjatuhan Hukuman Disiplin berdasarkan Jenis Perbuatan 2023

No.	Jenis Perbuatan	Jaksa	Tata Usaha	Total
1	Indisipliner	12	12	24
2	Penyalahgunaan wewenang	34	3	37
3	Perbuatan tercela lainnya	40	20	60
	Jumlah	86	35	121

Tabel 12. Pengaduan Masyarakat kepada Komisi Kejaksaan 2022

⁴⁰¹ Paparan Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia dalam FGD, Agustus 2024, dan Laporan Tahunan 2023 Buku II – Pelaksanaan Tugas dan Fungsi).

NO.	MATERI LAPORAN PENGADUAN	KATEGORI	JML
1.	Diduga Tidak / lamban / keliru melaksanakan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai Kekuatan Hukum Tetap (P-48)/ putusan Praperadilan / Eksekusi putusan terkait masa tahanan telah habis namun sedang upaya Hukum	KINERJA	31
2.	Diduga tidak Profesional :	KINERJA	
	a. Berpihak kepada Tersangka		18
	b. Tidak Prosedural dalam menetapkan kerugian Negara / tidak cermat dalam melakukan penyelidikan atau penyidikan tindak pidana korupsi		22
	c. Tidak prosedural dalam melakukan prapenuntutan / P-18,P-19 (Memberi petunjuk yang berlebihan atau tidak tepat, merekayasa berkas perkara)		27
	d. Penanganan perkara yang berlarut-larut		23
	e. Tidak cermat dalam membuat surat dakwaan, memberikan turunan surat dakwaan/BAP		14
	f. Tidak mengembalikan barang bukti, mengembalikan BB tidak sesuai putusan pengadilan		5
	g. Kejati / Kejari tidak menindaklanjuti lapdu / dugaan tipikor / permintaan tindaklanjut lapdu		43
	h. sengaja / tidak sengaja menghadirkan saksi		5
	i. Tunda sidang / Tuntutan lebih dari 1 (satu) kali / Tuntutan ringan / Surat Tuntutan tidak sesuai dengan fakta persidangan		24
	j. Tidak cermat (kurang 2 alat bukti) dalam menyatakan berkas perkara lengkap (P-21)		12
	k. Tidak prosedural dalam kegiatan penahanan / penetapan status tahanan terhadap tersangka		23
	l. Tidak prosedural dalam kegiatan upaya hukum		11
3.	Diduga KKN dengan penegak hukum lain (Polri, Hakim, Pengacara)/ penyalahgunaan wewenang.	KINERJA	7
4.	Diduga memaksakan perkara Perdata menjadi Pidana	KINERJA	4
5.	Diduga deskriminatif / tebang pilih dalam penanganan perkara	KINERJA	24
6.	Diduga memeras / meminta uang/ menerima pemberian	PERILAKU	21
7.	Berselingkuh/ melakukan tindak pidana kesusilaan	PERILAKU	9
8.	Diduga mengintimidasi/menekan /Arogan terhadap terdakwa atau pelapor (orang lain)	PERILAKU	4
9.	Lainnya		61
	TOTAL		388

Perlu dicatat bahwa data dalam tabel di atas dapat bersifat anomali, yakni karena dicatat pada saat penanganan Covid-19, dengan demikian tingkat aktivitas Jaksa tidak seperti situasi normal. Namun demikian, dalam kondisi normal pun situasi kejadian tidak dilaporkan (*under reporting*) harus ditangani dalam prosedur penegakan etik dan profesi. Tantangan bagi seluruh aparat penegak hukum di Indonesia, termasuk jaksa, adalah meningkatkan profesionalisme dan perilaku etik. Integritas jaksa perlu dijaga seiring dengan penguatan kelembagaan. Tanpa adanya penguatan profesionalisme SDM, terdapat potensi

inefisiensi kinerja yang justru melawan arah terhadap transformasi sistem penuntutan dan penguatan fungsi *advocaat generaal* di Kejaksaan.

Berikutnya, profesionalisme juga bergantung kepada standar kompetensi dan arah peningkatan standar kompetensi yang dilakukan. Selama ini Badiklat Kejaksaan menjalankan fungsi pelatihan bagi jaksa. Tantangannya adalah, kebijakan SDM dan kebutuhan keahlian belum sepenuhnya optimal dan masih terdapat ruang pengembangan lagi. Begitupun juga pelatihan di Badiklat cenderung bersifat *business as usual*, serta belum mencerminkan arah strategis sebagaimana fungsi *corporate university* sehingga dapat menghasilkan SDM kejaksaan yang kompeten dan pembinaan yang berkelanjutan.

Dalam kaitannya dengan pembinaan SDM, Affandi dalam kajiannya menilai bahwa terdapat faktor-faktor nonmeritokratis yang mewarnai promosi dan mutasi dari Jaksa. Beberapa faktor diantaranya adalah mengenai kedekatan antara pimpinan.⁴⁰² Tanpa adanya kriteria dan penerapan diskresi dalam promosi dan mutasi yang eksekutif dapat menyebabkan alokasi SDM tidak optimal. Jaksa dalam melaksanakan tugasnya dibekali dengan keahlian fungsional-fungsional tertentu, potensi ‘terbuangnya’ talenta, sumber daya dan hasil pelatihan yang sudah didapatkan oleh Jaksa tersebut menjadi nyata ketika aspek promosi dan mutasi tidak mempertimbangkan keahlian teknis yang sudah dimiliki oleh Jaksa. Beberapa keahlian khusus seperti intelijen pelacakan aset, dan forensik digital tidak dapat serta merta dipindahkan dalam promosi dan mutasi ke luar jabatan yang membutuhkan keahlian khusus tersebut. Oleh karenanya, saat ini penerapan peta jalan kebutuhan SDM dan keahlian teknis yang dibutuhkan masih menjadi tantangan internal oleh Kejaksaan.⁴⁰³

c. Kapasitas Finansial dan Penganggaran

Pengelolaan anggaran di Kejaksaan RI terbagi menjadi dua program utama, yaitu penegakan hukum dan pelayanan hukum serta dukungan manajemen. Berikut merupakan anggaran Kejaksaan dan realisasi penggunaan anggaran Kejaksaan dari tahun 2020 hingga tahun 2023.⁴⁰⁴

Tabel 13. Anggaran Kejaksaan 2020-2023

Tahun	Aspek	Program
-------	-------	---------

⁴⁰² Fachrizal Affandi, hlm. 96-98.

⁴⁰³ Fachraizal Affandi, hlm. 129.

⁴⁰⁴ Data Kejaksaan RI

		Penegakan Hukum dan Pelayanan Hukum	Dukungan Manajemen	Total
2020	Pagu Awal (Rp)	7.072.505.785.000,00		
	Pagi Akhir (Rp)	6.995.709.443.000,00		
2021	Anggaran (Rp)	396.984.361.000,00	8.066.891.511.000,00	8.463.875.872.000,00
	Realisasi (Rp)	385.166.519.294,00	8.085.213.041.297,00	8.470.379.560.591,00
	Persentase Penggunaan Anggaran (%)	97,02%	100,23%	100,08%
2022	Anggaran (Rp)	580.807.343.000,00	10.339.002.168.000,00	10.919.809.511.000,00
	Realisasi (Rp)	534.950.935.978,00	10.263.212.802.484,00	10.798.163.738.462,00
	Persentase Penggunaan Anggaran (%)	92,10%	99,27%	98,89%
2023	Anggaran (Rp)	654.394.128.000,00	15.583.131.220.000,00	16.237.525.348.000,00
	Realisasi (Rp)	595.254.696.237,00	15.356.929.899.962,00	15.952.184.596.199,00
	Persentase Penggunaan Anggaran (%)	90,96%	98,55%	98,24%

Tabel tersebut menunjukkan perkembangan anggaran Kejaksaan yang naik 130% pada anggaran 2023 dibandingkan dengan anggaran pada 2020. Kemudian, dari segi penyerapan anggaran, dapat dikatakan penyerapan anggaran telah terlaksana dengan baik dengan secara konsisten penyerapan anggaran mencapai lebih dari 98% per tahunnya. Dengan demikian, fokus penguatan institusi Kejaksaan ke depannya perlu difokuskan pada aspek efisiensi dan optimalisasi penggunaan anggaran agar penyaluran anggaran melalui program tepat guna dengan arah pengembangan institusi dan juga tujuan efektivitas penegakan hukum di masa depan.

Dalam hal perwujudan transformasi sistem penuntutan dan optimalisasi pelaksanaan *Advocaat Generaal*, tentunya berakibat pada aspek beban kinerja yang akan berakibat pada penganggaran. Seknas FITRA dan IJRS pada tahun 2019 merekomendasikan beberapa aspek transformasi kebijakan anggaran pada lembaga Kejaksaan antara lain: 1) perlu adanya juklak dan juknis mekanisme revisi anggaran; 2) penguatan kapasitas SDM perencanaan dan penganggaran; 3) penguatan peran pengawasan internal Kejaksaan RI dalam perencanaan anggaran; 4) mendorong prinsip *restorative justice* dalam penanganan perkara di Kejaksaan; 5) memperkuat SOP

pertanggungjawaban anggaran; 6) Alokasi anggaran penanganan perkara perempuan dan anak berhadapan dengan hukum; 7) Simplifikasi program di anggaran Kejaksaan.⁴⁰⁵

Dari catatan tersebut hal-hal yang masih menjadi tantangan adalah mengenai mekanisme perencanaan dan pengawasan anggaran secara internal, termasuk SOP yang ada di dalamnya. Perencanaan juga perlu mengintegrasikan aspek substansial seperti *restorative justice* sebagai parameter luaran yang dapat terukur. Adapun perencanaan dan penganggaran perlu berbasis pada biaya keluaran yang tercermin secara riil berdasarkan kebutuhan nyata. Penyusunan penganggaran internal perlu menjawab pertanyaan mendasar seperti "berapa banyak perkara yang ditangani setiap tahun?" dan "berapa jumlah biaya yang keluar untuk menangani perkara." Hal-hal tersebut harus menjadi dasar dalam alokasi anggaran dan penyediaan sarana-prasarana yang memadai. Saat ini Peraturan Menteri Keuangan RI No. 113 tahun 2023 tentang Standar Biaya Keluaran tahun 2024 telah mencakup standar biaya perkara. Hanya saja, dalam SBK tersebut biaya perkara mencakup Tipidsus serta *restorative justice*, dan belum termasuk Tipidum. Selain itu berdasarkan wawancara dengan pihak perwakilan dari Jaksa Bidang Intelijen, masih terdapat kebutuhan anggaran yang belum tercermin pada PMK tentang SBK karena fungsi intelijen 'masih' dianggap sebagai fungsi penunjang. Padahal secara ruang lingkup tugas dan kewenangan, beberapa fungsi tersebut tidak terlepas dari posisi Jaksa sebagai *dominus litis* dan juga fungsi *advocaat generaal*.

d. Sarana dan Prasarana

Aspek sarana dan prasarana merupakan kunci dalam penegakan hukum yang efektif. Dalam berbagai literatur telah diungkapkan berbagai tantangan yang masih dan akan dihadapi oleh Kejaksaan dalam pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenangnya sebagai *dominus litis*. Dalam bidang antikorupsi, menurut Badaru dan Siswandi, keberhasilan pemberantasan korupsi sangat dipengaruhi oleh ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai bagi penegak hukum, termasuk Kejaksaan. Kemajuan teknologi yang pesat memicu peningkatan tindak pidana korupsi dengan metode yang semakin canggih, sehingga Kejaksaan perlu mengikuti perkembangan ini agar efektif dalam penyidikan. Namun, sarana dan prasarana yang dimiliki Kejaksaan saat ini belum

⁴⁰⁵ Seknas FITRA dan IJRS, *Transformasi Anggaran Kejaksaan RI: Menimbang Efektivitas Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)* (Jakarta: Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran, 2019).

memadai untuk mendukung pemberantasan korupsi secara menyeluruh.⁴⁰⁶ Sampe dan Ilyas memaparkan tantangan dalam penegakan hukum pidana anak Jayapura adalah kurangnya sarana dan prasarana yang memadai, seperti ruang musyawarah diversi yang tidak tersedia dan pelaksanaan diversi dilakukan di ruang pemeriksaan. Selain itu, Rumah Perlindungan Sosial Anak hanya ada di Kota Jayapura, dan kurangnya anggaran khusus untuk penanganan perkara anak turut mempengaruhi efektivitas pelaksanaannya.⁴⁰⁷ Kekurangan sarana dan prasarana penunjang terutama dirasakan di wilayah hukum di daerah tertinggal, terdepan dan terluar (daerah 3T).

Terdapat usulan tentang penerapan dan peningkatan sarana dan prasarana teknologi informasi yang diusulkan seperti *cloud computing* sebagai bank data manajemen perkara.⁴⁰⁸ Namun demikian, penerapan sistem di Kejaksaan di daerah, khususnya di daerah 3T perlu memperhatikan kesiapan infrastruktur yang ada. Terlebih di daerah-daerah tertentu di mana tidak tercakup oleh koneksi internet, jangan sampai penerapan solusi TI ternyata menjadi hambatan pelaksanaan di lapangan seperti yang disebabkan oleh *error, system down, connection error* dan lainnya.

2. Tantangan dari Eksternal

a. Kepolisian

Dinamika antara lembaga Kepolisian dan Kejaksaan merupakan peninggalan pengalaman sejarah yang membekas hingga saat ini. Hubungan ‘persaingan’ antara kedua lembaga ini lahir dari konteks sosio-politik yang terjadi tidak lama setelah kemerdekaan Indonesia. Kompromi atas kewenangan dalam KUHAP dituangkan sebagai asas ‘diferensiasi fungsional’ yang menjadi pola praktik *criminal justice system* yang terjadi selama 42 tahun ini.

Sejak KUHAP menerapkan asas diferensiasi fungsional secara kaku, terjadi kompartementalisasi perkara yang tidak luwes dan justru mengurangi asas dominus litis.

⁴⁰⁶ Baharuddin Badaru dan Siswandi, "Efektivitas Kejaksaan Dalam Pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi," *Journal of Lex Theory* 1, no. 2 (Desember 2020): 213, <http://pasca-umi.ac.id/indez.php/theory>.

⁴⁰⁷ Marthinus B. Sampe, and Muhammad Ilyas. "Peranan Jaksa Penuntut Umum Dalam Pelaksanaan Diversi Pada Pelaku Tindak Pidana Anak: Studi Di Kejaksaan Tinggi Papua." *Journal of Lex Philosophy (JLP)* 4, no. 1 (2023): 177-191.

⁴⁰⁸ Sudirdja, Rudi Pradiseta. "Pemanfaatan Teknologi Cloud Computing Dalam Reformasi Birokrasi Guna Mewujudkan Kejaksaan Yang Profesional, Komunikatif dan Akuntabel." *Jurnal Hukum & Pembangunan Vol* 50, no. 4 (2020): 828-840.

Kompartementalisasi kaku tersebut juga menyebabkan sinergitas antara Kepolisian dan Kejaksaan menjadi terancam. *Dominus litis* dalam konteks historis di Indonesia menempatkan Jaksa sebagai pengendali perkara, sehingga hubungan antara Polisi dan Jaksa menjadi hubungan supervisi. Untuk itu terdapat tantangan besar berupa penolakan institusional karena mendisrupsi praktik *status quo* tersebut, dan dipandang mengurangi wewenang serta independensi Polisi dalam melakukan penyidikan yang pada akhirnya bertentangan dengan asas diferensiasi fungsional yang menjadi dasar kompartementalisasi perkara.

Hubungan antara Penyidik POLRI dan Kejaksaan diatur melalui berbagai ketentuan dalam KUHAP. Pertama, penyidik memiliki kewajiban untuk menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum, sebagaimana tercantum dalam Pasal 8, Pasal 14 huruf a, dan Pasal 110 ayat (1) KUHAP. Penyerahan berkas ini merupakan langkah awal yang penting dalam proses penuntutan, di mana penuntut umum akan menilai kelengkapan dan keabsahan berkas yang diserahkan. Kedua, penuntut umum memiliki wewenang untuk memberikan perpanjangan penahanan atas permintaan penyidik, sesuai dengan Pasal 14 huruf c dan Pasal 24 ayat (2) KUHAP. Ini menunjukkan adanya koordinasi yang erat antara penyidik dan penuntut umum dalam memastikan bahwa penahanan tersangka dilakukan sesuai prosedur hukum yang berlaku.

Ketiga, penuntut umum juga berperan dalam menilai apakah penyidikan sudah lengkap atau belum. Jika penuntut umum menilai bahwa hasil penyidikan belum lengkap, penuntut umum berkewajiban untuk mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai dengan petunjuk untuk melengkapi kekurangan tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 huruf b, Pasal 110 ayat (2) dan (3) KUHAP. Penyidik kemudian wajib melengkapi berkas sesuai petunjuk penuntut umum melalui penyidikan tambahan. Hal ini mencerminkan adanya proses umpan balik yang memastikan bahwa setiap berkas perkara yang dilimpahkan ke pengadilan sudah memenuhi standar kelengkapan.

Penyidik wajib memberitahukan kepada penuntut umum saat memulai penyidikan atau pemeriksaan sebagaimana diatur dalam Pasal 109 ayat (1) KUHAP, serta ketika memutuskan untuk menghentikan penyidikan, sesuai Pasal 109 ayat (2) KUHAP. Sebaliknya, jika penuntut umum menghentikan penuntutan, ia harus memberitahukan hal ini kepada penyidik, seperti yang diatur dalam Pasal 140 ayat (2) huruf c KUHAP. Selain itu, penuntut umum juga wajib memberikan salinan surat pelimpahan perkara dan surat

dakwaan kepada penyidik, termasuk ketika ada perubahan dalam surat dakwaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 143 ayat (3) dan Pasal 144 ayat (3) KUHAP. Dalam acara pemeriksaan cepat, penyidik atas kuasa penuntut umum memiliki kewenangan untuk melimpahkan berkas perkara dan menghadapkan terdakwa, saksi, ahli, juru bahasa, dan barang bukti di sidang pengadilan.

Dalam praktik, pelaksanaan fungsi penyidikan dan penuntutan sesuai dengan KUHAP dan Keputusan Menteri Kehakiman masih sering menghadapi berbagai masalah. Salah satunya adalah penyerahan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) yang disertai dengan penyerahan berkas perkara tahap pertama, yang menimbulkan pertanyaan bagaimana penyidikan bisa selesai bersamaan dengan dikeluarkannya SPDP sesuai Pasal 110 ayat (1) UU No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP. Sebaliknya, ketika penyidik seharusnya mengembalikan berkas perkara kepada penuntut umum dalam waktu 14 hari setelah menerima pengembalian berkas beserta petunjuk, seringkali hal ini tidak dilakukan. Tidak ada konsekuensi bagi penyidik atas keterlambatan ini, sehingga penanganan berkas perkara menjadi semakin lama dan berlarut-larut. Dalam beberapa kasus, ketidakcocokan bolak-balik berkas perkara dapat menyebabkan ketidakmampuan untuk memberikan petunjuk yang jelas, hingga akhirnya berujung pada penerbitan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3).⁴⁰⁹ Kondisi *status quo* tersebut menciptakan tidak terpenuhinya *due process of law* dalam acara pidana.

Dari perspektif Kepolisian, kewajiban pemberitahuan saat mulai penyidikan melalui SPDP, ini dipandang sebagai formalitas administratif. Berdasarkan penelitian empiris oleh Pangaribuan, pemahaman pihak Polisi adalah pemberitahuan ini tidak menimbulkan kewenangan Jaksa untuk terlibat dalam penyidikan kecuali diminta oleh penyidik Polisi itu sendiri. Sementara, dari perspektif Jaksa, pemberitahuan tidak hanya bersifat administratif dan formalitas, tetapi juga memberikan hak bagi penuntut umum untuk berpartisipasi dalam proses penyidikan.⁴¹⁰ Sementara, terkait dengan bolak-balik berkas perkara, hal tersebut terjadi juga karena perbedaan perspektif dan interpretasi atas aturan KUHAP. Menurut Pangaribuan, Polisi berpendapat bahwa pemeriksaan oleh Penuntut Umum adalah pemeriksaan secara formalitas dokumen, seperti kelengkapan surat perintah, tanda tangan saksi, dan lainnya. Sementara, menurut Jaksa sebagai

⁴⁰⁹ Arwinsyah Putra Napitu. "Kajian Terhadap Hubungan Penyidik POLRI dan Kejaksaan Menurut Pasal 110 dan 138 KUHAP." *Lex et Societatis* 4, no. 9 (October-December 2016): 102.

⁴¹⁰ Pangaribuan, 83.

Penuntut Umum, pemeriksaan ini tidak hanya meliputi aspek formil tetapi juga aspek materiil/substantif.⁴¹¹ Perbedaan cara pandang yang menurut Pangaribuan dapat menyebabkan ketiadaan rasa saling percaya di antara kedua lembaga ini.⁴¹²

Selain itu, dari segi prosedur gelar perkara yang dilakukan proses yang terjadi di Kepolisian adalah Polisi mengundang pihak-pihak terkait dalam gelar perkara untuk memberi masukan, termasuk mengundang ahli dan jaksa sebagai penuntut. Hal tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan masukan untuk penyidikan dan pemberkasan menuju tahap persidangan. Namun demikian, berdasarkan Surat Edaran Jaksa Agung No. 001/A/JA/2008, Jaksa dilarang untuk menghadiri gelar perkara tersebut karena dianggap sebagai *fait accompli* untuk memperoleh persetujuan Penuntut Umum dalam penyusunan berkas perkara.⁴¹³ Praktik yang ada saat ini adalah pada akhirnya Polisi tetap melanjutkan gelar perkara tanpa adanya kehadiran Jaksa, dengan demikian koordinasi antara penyidik Polisi dan Penuntut Umum semakin melemah.

Pangaribuan lebih lanjut memaparkan konflik antara hubungan Polisi dan Penuntut Umum yang dapat terjadi di level makro dan mikro. Misalnya di level mikro, menurut Polisi pemeriksaan berkas perkara dan permintaan untuk melengkapi berkas perkara oleh Penuntut Umum secara praktik dapat diwarnai oleh motif-motif dari oknum Penuntut Umum terselubung yang berhubungan dengan tindakan tidak profesional, seperti suap.⁴¹⁴ Di sisi sebaliknya, dalam praktik dari perspektif Penuntut Umum terdapat praktik dari oknum Polisi yang cenderung memaksakan agar perkara dapat dikualifikasi sebagai perkara pidana, walaupun Penuntut Umum berkeyakinan tidak ada unsur pidana dalam perkara tersebut. Misalnya dalam kasus pencemaran nama baik dan tindak pidana ekonomi.⁴¹⁵ Di level makro, ketidakpercayaan antara Penuntut Umum dan Polisi berpotensi menghambat proses peradilan pidana yang pada akhirnya akan menghambat proses pencarian keadilan.

Perspektif Kepolisian terhadap perubahan prosedur peradilan pidana telah terungkap dalam berbagai literatur. Panggabean mengemukakan bahwa pandangan umum Kepolisian adalah perubahan hukum acara pidana tidak perlu dilakukan secara

⁴¹¹ Pangaribuan, 85.

⁴¹² Masalah rasa saling tidak percaya antara kedua lembaga ini juga diungkapkan oleh Fachrizal Affandi. Lihat, Fachrizal Affandi, hlm. 136.

⁴¹³ Fachrizal Affandi, 167.

⁴¹⁴ Pangaribuan, 86-87.

⁴¹⁵ Pangaribuan, 89.

struktural dan fungsional, tetapi yang perlu dilakukan adalah perbaikan budaya dari penegak hukum.⁴¹⁶

Kondisi hubungan disharmoni antara polisi sebagai penyidik dan penuntut tidak hanya tercatat dalam literatur domestik, tetapi juga literatur internasional. Misalnya di Inggris, Crown Prosecution Service (CPS) mendapatkan tantangan dari kepolisian Inggris karena dianggap sebagai hambatan birokratis dalam pelaksanaan fungsi penyidikan.⁴¹⁷ Begitupun juga serupa dengan hubungan antara Polisi dan Penuntut Umum di Amerika Serikat.⁴¹⁸ Dengan demikian, permasalahan pembagian tugas dan kewenangan antara Polisi dan Jaksa adalah fenomena umum yang terjadi di berbagai yurisdiksi. Dengan demikian dalam melakukan regulasi pembagian tugas dan kewenangan harus memperhatikan aspek-aspek kebutuhan riil di lapangan dan perspektif di antara kedua institusi tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, salah satu tantangan terbesar dalam transformasi sistem penuntutan adalah tantangan dari pihak kepolisian. Sebagaimana diuraikan oleh Pangaribuan,⁴¹⁹ proses reformasi hukum acara pidana telah terjadi di masa lalu dan mendapatkan tantangan dari pihak Kepolisian sebagai *stakeholder* utama dan pelaksana dari hukum acara pidana. Masing-masing Penuntut Umum dan Polisi memiliki perspektifnya masing-masing dan tantangan di level makro dan mikro struktural, serta pengalaman sejarah menjadikan suatu tantangan tersendiri dalam implementasi transformasi sistem penuntutan. Oleh karena itu untuk melunakkan perbedaan perspektif yang fundamental tentang peranan kedua lembaga tersebut, pendekatan dan dialog konstruktif dari *bottom-up* perlu dilakukan dalam implementasi transformasi sistem penuntutan nantinya.⁴²⁰

b. Kementerian Hukum dan HAM

⁴¹⁶ R M Panggabean, "Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana Dari Perspektif Polri Sebagai Penyidik," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, no. 3 (2010): 12.

⁴¹⁷ Laurène Soubise, "Professional Identity, Legitimacy and Managerialism at the Crown Prosecution Service," *Legal Studies* 43 (2023): 425-442, <https://doi.org/10.1017/lst.2022.47>.

⁴¹⁸ Alexandra Hodson, *The American Injustice System: The Inherent Conflict of Interest in Police-Prosecutor Relationships & How Immunity Lets Them 'Get Away with Murder'*, 54 *Idaho L. Rev.* 563 (2018).

⁴¹⁹ Pangaribuan, hlm. 164.

⁴²⁰ *Ibid.*

Secara historis sebagaimana yang telah dibahas pada bagian sebelumnya, seluruh aktor dalam sistem peradilan pidana, seperti polisi, jaksa, dan pengadilan, dulunya berada di bawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (sebelumnya Kementerian Kehakiman). Kementerian ini bertugas menyelaraskan serta mengawasi kebijakan pemerintah, termasuk kebijakan terkait peradilan pidana. Namun, karena Menteri merupakan bagian dari kabinet, rezim yang berkuasa saat itu memanfaatkan kementerian ini untuk mengendalikan sistem peradilan, termasuk peradilan itu sendiri, guna melayani kepentingan politik mereka. Pada tahun 1960-an, fungsi Kementerian ini berubah ketika Kejaksaan dan Kepolisian memperkuat posisi mereka dalam konstitusi. Sejak saat itu, mereka mengelola birokrasi masing-masing tanpa melibatkan Kementerian. Setelah jatuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998, administrasi peradilan dipindahkan dari Kementerian Kehakiman ke Mahkamah Agung. Sejak itu, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) bertanggung jawab atas penyusunan hukum, pengelolaan barang bukti, rumah tahanan, penjara, imigrasi, dan perlindungan hak asasi manusia.⁴²¹ Selain peran-peran tersebut Kementerian Hukum dan HAM berperan penting dalam pelaksanaan penegakan hukum lintas batas negara, baik itu dalam konteks pidana maupun perdata. Saat ini Kementerian Hukum dan HAM memiliki fungsi sebagai otoritas pusat, yakni poin kontak dalam skema kerja sama bantuan hukum timbal balik dan proses kerja sama prosedural lainnya yang bersifat lintas batas negara melalui Direktorat Otoritas Pusat dan Hukum Internasional (OPHI).

Mekanisme *Mutual Legal Assistance (MLA)* berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana, peran *central authority* atau otoritas pusat pelaksanaan MLA saat ini diemban oleh Menteri Hukum dan HAM, hal ini sebagaimana amanat Pasal 1 angka 10, Pasal 9 ayat 1, Pasal 27 ayat 1 dan Pasal 29 ayat 1. Pasal 9 ayat 1 UU 1/2006 mengamanatkan Menteri di bidang hukum dan HAM untuk dapat mengajukan permintaan bantuan kepada negara asing secara langsung. Walaupun MenkumHAM memegang peran *central authority*, koordinasi antar lembaga tetap dijalankan, terutama terkait dengan tugas pokok dan fungsi kelembagaan lainnya. Apabila di negara lain, *central authority* dipegang oleh Jaksa Agung, maka Kementerian Hukum dan HAM akan berkoordinasi juga dengan Jaksa Agung di Indonesia.

⁴²¹ Fachrizal Affandi, hlm. 150.

Tantangan utama dari perubahan kewenangan *central authority* dari Menteri Hukum dan HAM ke Jaksa Agung ialah revisi UU Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana. UU 1/2006 tetap menempatkan Jaksa Agung sebagai pihak yang menindaklanjuti permohonan perkara. Namun, komando utama dari penyelenggaraan MLA tetap dipegang oleh Menteri Hukum dan HAM. Oleh karena itu, revisi UU 1/2006 mendesak perlu dilakukan.

Pengelolaan aset dari tindak pidana merupakan salah satu pendukung penegakan hukum yang efektif. KUHAP mengharuskan penyidik dan jaksa penuntut umum untuk menahan tersangka atau terdakwa di rumah tahanan negara atau penjara, serta menyimpan barang bukti. Saat ini, Direktorat Administrasi Hukum Umum, Kementerian Hukum dan HAM memiliki kewenangan penting dalam pengelolaan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (Rupbasan) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Menteri Hukum dan HAM kemudian membuat peraturan pelaksanaan Rupbasan dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 16 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengelolaan Basan Baran yang mengatur mekanisme penyimpanan, pengamanan, pemeliharaan, dan penyelamatan basan baran. Rupbasan berfungsi sebagai tempat penyimpanan sementara bagi barang-barang bukti atau aset yang disita selama proses hukum berlangsung. Kewenangan Kementerian Hukum dan HAM mencakup pengelolaan, pemeliharaan, dan pengamanan aset-aset tersebut sehingga tetap terjaga nilainya hingga ada putusan hukum yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*).

Sebagaimana amanat PP 27/1983, setiap kota/kabupaten wajib memiliki Rupbasan, namun hingga tahun 2024, total Rupbasan se-Indonesia hanya 64 (enam puluh empat) dari total seluruh kota/kabupaten di Indonesia sebanyak 98 kota dan 416 kabupaten. Hal ini mengakibatkan belum maksimalnya fungsi Rupbasan. Terdapat beberapa upaya yang perlu dilakukan terhadap perbaikan pengelolaan Rupbasan, diantaranya: Penataan dan penguatan fungsi registrasi dan identifikasi sebagai dasar pembentukan rekomendasi karakteristik barang sitaan negara (basan) dan barang rampasan negara (baran) serta Pencegahan depresiasi dan pemeliharaan basan dengan tujuan dapat mencegah terjadinya penurunan kualitas maupun kuantitas basan baran.

Permasalahan utama lainnya ialah basan baran yang kemudian dilakukan pelelangan belum tentu dapat mengembalikan kerugian Negara, sebagaimana semangat

perampasan aset. Proses lelang juga tidak dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan HAM sendiri, namun bekerjasama dengan Kementerian Keuangan. Permasalahan dari keberhasilan lelang barang dan basan salah satunya masyarakat yang masih enggan membeli barang dan basan, dikarenakan memiliki rasa takut di kemudian hari dipermasalahakan. Permasalahan lainnya juga adalah terkadang barang dan basan masih di bawah penguasaan keluarga terpidana, sehingga memerlukan waktu dan biaya untuk pengosongan tersebut. Di sisi lain, aparat penegak hukum seperti misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi memiliki Rumah Penyimpanan Benda Sitaan dan Barang Rampasnya sendiri. Pengelolaan terhadap Rupbasan yang dimiliki oleh APH juga perlu diperhatikan.

Beberapa tantangan akan timbul apabila dikemudian hari pengelolaan rupbasan sepenuhnya dilakukan oleh Kejaksaan RI, diantaranya: perlu adanya perubahan terhadap PP 27/1983 yang mengamanatkan kewenangan pengelolaan Rupbasan di bawah Kementerian Hukum dan HAM; kuantitas Rupbasan yang perlu ditingkatkan sehingga pemanfaatannya lebih efektif; aparat penegak hukum yang memiliki kompetensi terkait Rupbasan tersendiri.

c. Komisi Pemberantasan Korupsi RI

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) RI dibentuk dengan berdasarkan kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Namun seiring berjalannya waktu, UU KPK melakukan perubahan dengan yang paling baru dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Di dalam Pasal 6 UU No. 19 Tahun 2019 disebutkan kewenangan KPK dalam Penyelidikan, Penyidikan, dan Penuntutan yaitu di dalam Pasal 6 UU No. 19 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi bertugas melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Tindak Pidana Korupsi.

Dalam melaksanakan kewenangannya di bidang Penyidikan, Penyelidikan, dan Penuntutan KPK menghadapi sejumlah tantangan yang signifikan, sebagai berikut:

1. Dalam struktur organisasi KPK, setiap deputi dilengkapi dengan satuan tugas yang terdiri dari 5-6 orang. Setiap satuan tugas tersebut, seperti satuan tugas penyidikan,

memerlukan surat tugas resmi dari pimpinan untuk menjalankan fungsinya. Koordinasi antar satuan tugas ini masih sering menjadi kendala, terutama saat harus mengatasi beragam kasus yang memerlukan perhatian khusus.

2. Untuk melaksanakan tugasnya dengan efektif, KPK memerlukan akses yang memadai ke berbagai daerah. Hal ini penting agar KPK dapat melakukan investigasi dan penanganan kasus secara menyeluruh tanpa mengalami keterbatasan akses ke daerah-daerah.
3. Pelaksanaan kewenangan dalam penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan memerlukan keputusan pimpinan KPK. Proses pengambilalihan perkara tindak pidana korupsi harus dilakukan dengan ketat dan tidak boleh dicampur adukkan dengan perkara lainnya. Setiap kasus juga memerlukan Surat Perintah Penyelidikan yang terpisah untuk kejelasan penanganan kasus.
4. Hubungan KPK dengan aparat penegak hukum lainnya seringkali berhadapan dengan tantangan akibat tumpang tindih kewenangan dalam penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.
5. KPK seringkali harus menyerahkan penuntutan tindak pidana pencucian uang dan kasus korporasi kepada Direktorat Kriminal Khusus POLRI. Hal ini dilakukan untuk memaksimalkan penanganan kasus tersebut, mengingat kompleksitas dan spesifikasi yang diperlukan dalam menangani tindak pidana pencucian uang dan korporasi.
6. Jumlah perkara yang harus ditangani oleh KPK sangat tinggi. Dalam satu satuan tugas yang terdiri dari lima orang, biasanya minimal empat orang harus membagi dua perkara. Selain itu, jaksa penuntut umum di KPK juga harus memiliki keahlian dalam menangani barang bukti elektronik, mengingat pentingnya bukti digital dalam kasus-kasus korupsi yang terjadi saat ini.

Secara tegas, Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2019 juga memberikan kewenangan kepada KPK untuk menangani kasus-kasus yang melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan pihak lain terkait dengan tindak pidana korupsi, dengan ketentuan bahwa kasus tersebut merugikan negara setidaknya sejumlah Rp1.000.000.000,- (satu miliar Rupiah). Berkaitan dengan kewenangan ini, tantangan utama bagi KPK adalah menangani kasus-kasus dengan kerugian besar yang melibatkan pihak-pihak dengan strategis. Hal ini menciptakan lapisan kompleksitas tambahan karena

harus memastikan penanganan kasus secara hati-hati dengan batasan kewenangan yang ada. Di sisi lain, aparat penegak hukum lainnya juga memiliki kewenangan dalam hal kasus korupsi, namun mereka tidak memiliki batasan nominal kerugian yang sama halnya dengan KPK. Kondisi tersebut menjadikan KPK harus berhadapan dengan kompetisi dan koordinasi di antara penegak hukum dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya.

Koordinasi antara KPK dengan aparat penegak hukum lainnya menjadi salah satu aspek penting dari tugas KPK. Berdasarkan Pasal 6 UU No. 19 Tahun 2019, KPK harus melakukan koordinasi dengan instansi yang berwenang dalam pemberantasan tindak pidana korupsi serta instansi yang melayani publik. Sementara itu, Pasal 8 UU No. 19 Tahun 2019 memberikan KPK wewenang untuk mengoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, serta meminta informasi dari instansi terkait dan melaksanakan pertemuan untuk membahas masalah-masalah yang berkaitan dengan korupsi.

Dalam proses penanganan kasus korupsi, KPK berkoordinasi dan memberikan dukungan berbagai sumber kepada aparat penegak hukum lainnya. Seperti, data administrasi kependudukan, informasi perusahaan, dan koordinasi dengan PPATK. KPK juga berkolaborasi dalam pelacakan aset dan kekayaan serta memberikan bantuan untuk mendapatkan ahli dalam berbagai bidang seperti pengadaan barang/jasa, keuangan, teknik sipil, teknik mesin, dan perbankan. KPK juga memberikan dukungan untuk pendampingan dalam penghitungan kerugian negara oleh BPK atau BPKP.

Selain itu, KPK juga secara aktif dalam berbagi pengetahuan mengenai mekanisme atau teknik terbaik dalam menangani kasus tindak pidana korupsi dan pencucian uang. Dengan semua dukungan ini, KPK berusaha untuk mengatasi tantangan dan memastikan bahwa penegakan hukum dalam pemberantasan korupsi dilakukan dengan efektif dan menyeluruh.

3. Tantangan dari Masyarakat

Persoalan transformasi sistem penuntutan ke arah *Single Prosecution System* dapat diterima oleh publik sebagai suatu upaya pelemahan KPK dan upaya dominasi lembaga Kejaksaan dalam proses penegakan hukum.⁴²² Dalam FGD dalam rangka

⁴²² Fadly, Ahmad. "Penguatan Versus Pelemahan: Analisis Linguistik Terhadap Diskursus Revisi Undang-Undang Kpk." dalam Seminar Internasional Riksa Bahasa. 2019.

penyusunan rekomendasi kebijakan ini, perwakilan Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI) menyampaikan tantangan profesionalisme Jaksa dalam hal pelaksanaan kewenangannya. Masih terdapat berbagai catatan kritis yang perlu diperhatikan oleh Kejaksaan, terutama terkait dengan kinerjanya. Kinerja yang lambat, kesalahan dalam melaksanakan putusan pengadilan, penanganan perkara yang berlarut-larut termasuk bolak-baliknya kasus, serta adanya indikasi tebang pilih dan diskriminasi dalam penanganan perkara menjadi sorotan utama. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana efektivitas pengawasan internal di lingkungan Kejaksaan serta pentingnya penetapan parameter objektif yang dapat dipertanggungjawabkan untuk memastikan keadilan dan profesionalisme dalam penegakan hukum. Terdapat keluhan di masyarakat yang tidak sampai ke sistem pengaduan (*underreporting*) seperti perilaku Jaksa meminta uang, intimidasi, perilaku di luar tugas, narkoba dan asusila. Kejaksaan perlu segera melakukan evaluasi menyeluruh dan perbaikan sistemik agar kepercayaan publik terhadap institusi ini tetap terjaga. Kunci dari profesionalisme Jaksa dapat diwujudkan dengan pembinaan dari internal dan hulu, yakni dari proses perekrutan dan pendidikan. Badiklat tidak hanya pembinaan kapasitas teknis tetapi juga bersinergi dengan Jaksa Agung Muda bidang Pembinaan.

Pada dasarnya menurut kelompok masyarakat sipil berpendapat bahwa reformasi sistemik harus dilakukan melalui amandemen dan pembaruan KUHAP. Hal ini mengingat usia penerapan KUHAP yang sudah lebih dari empat dekade. Jika tujuan dari integrasi adalah efektivitas penegakan hukum, pertanyaannya adalah apakah hal tersebut dapat dicapai melalui penerapan *single prosecution system* (sistem penuntutan tunggal). Dalam penerapannya terdapat potensi transformasi penuntutan melalui *single prosecution system* justru akan menjadi tantangan pada penerapannya, tergantung pada berbagai faktor. Pada dasarnya transformasi sistem penuntutan melalui *Single Prosecution System* merupakan upaya untuk menempatkan seluruh pengendalian perkara di bawah Kejaksaan dengan tujuan menyeragamkan kebijakan di bidang penegakan hukum. Namun, pendekatan ini mungkin terlalu sempit jika hanya fokus pada penyeragaman tanpa mempertimbangkan berbagai aspek lain yang mempengaruhi efektivitas penegakan hukum di lapangan.

Pertanyaan dari kelompok organisasi masyarakat yang timbul saat diskusi kelompok terpumpun (FGD) adalah sejauh mana konsep perencanaan yang ada saat ini

telah memperhitungkan peran lembaga seperti KPK dalam struktur di bawah Kejaksaan? Apakah sudah ada evaluasi yang menunjukkan sejauh mana keberhasilan atau kegagalan penuntutan di KPK? Untuk mencapai efektivitas yang diinginkan, penting untuk memahami dengan jelas apa yang dimiliki oleh KPK dan apa yang dimiliki oleh Kejaksaan. Sebelum mengambil kesimpulan tentang apakah transformasi sistem penuntutan melalui *single prosecution system* adalah solusi yang tepat, diperlukan adanya basis data yang valid dan analisis yang komprehensif terhadap kinerja kedua lembaga ini.

Sebagai basis data dan dasar bukti bahwa transformasi sistem penuntutan melalui *single prosecution system* adalah jawaban yang tepat, parameter yang digunakan untuk mengukur kebijakan tersebut harus dilihat secara kritis dengan memperhatikan tujuan utama dari kebijakan tersebut. Untuk mencapai penegakan hukum yang efektif, tidak cukup hanya fokus pada aspek penuntutan semata. Penuntutan sebagai bagian dari keseluruhan proses hukum terlalu kecil jika dilihat secara terpisah. Sebaliknya, perlu mempertimbangkan berbagai indikator lain yang mencerminkan keberhasilan penegakan hukum secara keseluruhan. Salah satu indikator penting adalah persentase keberhasilan penuntutan atau *sentencing rate*, yang menunjukkan seberapa sering penuntutan berhasil menghasilkan putusan yang dijatuhkan oleh pengadilan.⁴²³

Selain itu, tingkat pemulihan aset yang kemudian dikonversi menjadi aset negara juga menjadi ukuran penting, terutama dalam kasus-kasus yang melibatkan korupsi atau kejahatan keuangan. Tingkat residivisme, yaitu seberapa sering pelaku kejahatan mengulangi tindak pidana setelah menjalani hukuman, juga menjadi indikator efektivitas sistem penegakan hukum dalam mencegah kejahatan di masa depan.

Lebih jauh lagi, tingkat pelaksanaan putusan pengadilan dan tingkat keadilan restoratif, yang mengukur sejauh mana sistem hukum mampu mengembalikan keseimbangan sosial, perlu diperhatikan. Rasio biaya terhadap kinerja juga harus dianalisis untuk memastikan optimalitas kinerja lembaga penegak hukum, dengan melihat apakah sumber daya yang digunakan sebanding dengan hasil yang dicapai. Akhirnya, tingkat pelanggaran disiplin atau kode etik di antara aparat penegak hukum juga harus dipantau, karena hal ini berpengaruh langsung pada integritas dan kepercayaan publik terhadap sistem hukum. Evaluasi kelembagaan yang dilakukan oleh Kementerian PANRB harus dijadikan landasan untuk refleksi diri di internal Kejaksaan melalui proses

⁴²³ Hasil FGD dengan MaPPI dan IJRS, Agustus 2024.

self-assessment. Langkah ini penting untuk mengidentifikasi kelemahan dan peluang perbaikan dalam sistem penegakan hukum. Untuk mendukung pembuatan kebijakan yang berbasis data, keberadaan *think tank* khusus di bidang penegakan hukum perlu dipertimbangkan. Selain itu penguatan dari segi sarana dan prasarana IT dapat dilakukan dengan pengembangan sistem manajemen kasus seperti *Case Management System* (CMS) dan Sistem Pengelolaan Perkara (SPP) harus didasarkan pada kebijakan berbasis data yang solid, untuk memastikan bahwa setiap langkah dalam penegakan hukum didukung oleh informasi yang akurat dan terkini.

B. Praktik Baik Kejaksaan RI

1. Mencari Model Percontohan dari Negara Lain

Transplantasi hukum dapat menjadi metode dalam menyelesaikan persoalan sosial yang terjadi di Indonesia. Akan tetapi transplantasi hukum tidak dapat dilakukan secara utuh dengan ‘mengimpor’ keseluruhan pranata hukum yang ada di yurisdiksi asing. Pranata hukum dan seperangkat norma hukum tersebut perlu untuk disesuaikan dengan konteks yang di Indonesia. Dengan demikian, *legal structure* dan *legal substance* akan menyesuaikan dengan *legal culture* yang ada di Indonesia sehingga pelaksanaan aturan hukum dapat mencapai tingkat efektivitas yang diharapkan. Pada akhirnya, kepatuhan masyarakat kepada hukum sangat ditentukan oleh kualitas Polisi dan Jaksa sebagai aparaturnya ‘pemaksa’ untuk menegakkan hukum.⁴²⁴

a. Model Transformasi Sistem Penuntutan

Analisis atas praktik penuntutan dalam berbagai yurisdiksi menunjukkan bahwa terdapat peran dominan Jaksa/*Prosecutor* dalam aspek pengendalian perkara. Dalam proses penyelidikan seharusnya Polisi dan Jaksa dapat berkolaborasi secara positif untuk menegakkan hukum. Polisi tidak bergerak sendiri dengan koordinasi dan supervisi yang intensif dari Jaksa, demikian pula Jaksa tidak dapat secara efektif melaksanakan tugas di bidang penuntutan tanpa adanya dukungan hasil investigasi dari Polisi yang sesuai dengan *due process*. Choe membagi model hubungan antara Polisi dan Jaksa secara

⁴²⁴ Luthan, Salman. "Hubungan Hukum dan Kekuasaan." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 14, no. 2 (2007).

umum menjadi koordinatif dan hierarkis.⁴²⁵ Model hierarkis meletakkan Penuntut Umum di atas Polisi dan berwenang mengawasi pelaksanaan tugas dan fungsi Polisi sebagai penyidik. Model hierarkis juga disebut juga sebagai model Eropa Kontinental. Sementara itu model koordinatif menekankan hubungan sejajar dan *check and balances* antara Penuntut Umum dan Polisi.

Untuk model koordinatif yang terdapat di sistem Amerika Serikat, perlu dicatat bahwa dalam konteks sistem hukum Amerika Serikat, tidak terdapat peraturan substantif/materiil yang sifatnya seragam. Hal ini mengingat AS menerapkan sistem Federal dan bukan negara kesatuan. Menurut Harris, dalam konteks di AS, keseluruhan Departemen Polisi di Amerika Serikat terdapat lebih dari 17.000, tetapi konteks tata kelola kepolisian di Amerika Serikat tidaklah tunggal, meskipun terdapat lembaga federal seperti FBI yang memiliki kewenangan di tingkat federal/nasional.⁴²⁶ Dengan struktur demikian, antara lembaga kepolisian tidak bersifat terkait secara langsung dengan kepolisian lainnya. Tidak terdapat instansi vertikal kepolisian di sistem hukum AS. Hal tersebut juga menyebabkan hubungan Polisi dan Penuntut umum bersifat pragmatis, terbatas pada fungsinya masing-masing. Dengan demikian, Polisi tidak bertanggung jawab secara langsung kepada penuntut secara langsung karena Jaksa dan Polisi adalah instansi yang horizontal dan memiliki fungsi yang secara tegas berbeda.

Diskresi Jaksa dalam melakukan penuntutan sistem *Mandatory Prosecution System* (MPS) sudah mulai ditinggalkan bahkan di negara-negara *Civil Law* yang berorientasi pada pelaksanaan aturan tertulis. Dalam model *Attorney* di Amerika Serikat, diskresi yang dimiliki oleh seorang Jaksa sangat besar karena sistem hukumnya berorientasi pada pragmatis, dan karena juga jabatan *Attorney General* dan *District/State Attorney* merupakan jabatan yang terpilih (*elected*). Posisi jabatan yang *elected* ini menjadikan seorang Jaksa di Amerika Serikat akan berorientasi pada kepentingan publik, khususnya untuk meningkatkan elektabilitas jabatannya di masa depan. Model Belanda dan Perancis *Penal Order* atau *Strafbeschikking* sebagai alternatif pemidanaan melalui pengadilan. Kewenangan untuk melakukan *prosecutorial discretion* juga perlu

⁴²⁵ Dae-Hyun Choe, "Prosecutors' Role and Their Relationship with the Police in South Korea: In a Comparative Perspective," *International Journal of Law, Crime and Justice* 55 (December 2018): 88-96, <https://doi.org/10.1016/j.ijlcrj.2018.10.003>.

⁴²⁶ David A. Harris, "The Interaction and Relationship Between Prosecutors and Police Officers in the U.S., and How This Affects Police Reform Efforts," *University of Pittsburgh Legal Studies Research Paper Series Working Paper* No. 2011-19, Juni 2011.

mendapatkan pengawasan yang ketat oleh pihak-pihak terkait baik itu melalui pengawasan internal, maupun eksternal.

Berdasarkan uraian di atas, model hierarkis dengan modifikasi tertentu dapat digunakan untuk mendukung transformasi sistem penuntutan. Hal ini berdasarkan pertimbangan berikut:

1) Alasan historis dan struktur hukum eksisting

Indonesia sebagai bagian dari keluarga *mixed legal system* dengan corak utama *civil law* menjadikan pranata dan logika hukum yang menekankan pada keberlakuan aturan hukum tertulis. Dengan demikian, transformasi sistem penuntutan sepanjang didasarkan struktur dan logika hukum yang utamanya *civil law*, keberlakuan asas *dominus litis* melekat sebagai pemastian aturan hukum yang tertulis tersebut yang dilaksanakan melalui hukum acara. Mazhab sejarah hukum von Savigny

2) Keterbatasan diferensiasi fungsional

Diferensiasi fungsional merupakan asas mendasar dari model penuntutan secara koordinatif. Dengan adanya diferensiasi fungsional terdapat pembagian tugas (*division of labour*) sehingga menghasilkan efisiensi dalam penggunaan sumber daya. Namun demikian, di sisi lain diferensiasi fungsional secara eksektif ditambah dengan ego sektoral dari masing-masing aktor dapat menghambat proses sistem peradilan pidana itu sendiri yang berakibat pada inefisiensi. Salah satu eksektif negatif dari diferensiasi fungsional dengan ego sektoral adalah praktik bolak balik berkas perkara antara Polisi dan Jaksa. Dengan demikian, keterbatasan model koordinatif dapat dijawab dengan model hierarkis dalam sistem penuntutan.

3) Keterbatasan pengaruh sistem peradilan pidana Amerika Serikat

Salah satu model reformasi acara pidana pada saat KUHAP disusun pertama kali adalah rujukan pada model Amerika Serikat. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, model sistem peradilan pidana di Amerika Serikat berbeda secara konteks penerapannya di lapangan. Hal ini mengingat sistem kenegaraan federal yang dianut di Amerika Serikat. Tidak ada entitas penyidik tunggal di Amerika Serikat, hal ini karena dalam suatu peristiwa pidana bisa terdapat *overlapping* kewenangan antara satu kepolisian, sheriff,

FBI tergantung konteksnya. Dengan demikian, mengingat karakteristik *multi agency* di Amerika Serikat, penyidik tidak bertanggung jawab langsung kepada Penuntut yakni US/State Attorney. Kemudian dalam hukum materiil, dalam sistem hukum di Amerika Serikat tidak terdapat kodifikasi secara utuh yang menyeluruh. Hal ini karena di tingkat negara bagian terdapat hukum pidana yang berlaku pada negara bagian tersebut. Perbedaan struktur dan substansi hukum tersebut secara fundamental menyebabkan konsepsi yang ada di dalam sistem dan berpengaruh di Indonesia tidak dapat serta merta diterapkan tanpa adanya penyesuaian-penyesuaian tertentu.

Adapun tentunya sebagai model yang diterapkan perlu mendapat penyesuaian dan juga hibridisasi dengan unsur-unsur dari model lainnya. Misalnya dalam konteks *Mandatory/Discretionary Prosecution*, dalam penerapan kewenangan penuntutan di *Civil Law*, meskipun model hubungan antara penyidik dan penuntutnya adalah cenderung bersifat hierarkis, namun demikian terdapat implementasi *Discretionary Prosecution* yang diinspirasi oleh sistem peradilan pidana di Amerika Serikat. Hal demikian, unsur-unsur dalam model *civil law*/hierarkis dapat dikombinasikan dengan diskresi kewenangan penuntutan untuk mewujudkan *restorative justice*.

b. Model *Advocaat Generaal*

Pada dasarnya dalam sistem Eropa kontinental, *Advocaat Generaal* adalah seorang pejabat hukum yang duduk di peradilan dan memiliki tugas dan kewenangan dalam membuat pendapat hukum atau *advisblad* kepada Mahkamah yang bersangkutan. Pranata *Advocaat Generaal* pada awal mulanya adalah pejabat hukum yang duduk di Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung yang memiliki tugas memberikan komentar dan pendapat resmi terhadap kasus yang diajukan banding/kasasi. Jabatan tersebut dikenal dalam sistem hukum Eropa kontinental. Dalam perspektif *civil law*, *Advocaat Generaal* melekat pada fungsi kekuasaan peradilan. Di Perancis, lembaga ini dikenal sebagai Conseil d'Etat yang bertugas untuk memberikan advis kepada pemerintah maupun kamar tata usaha negara di Mahkamah Agung Perancis. Dengan demikian Conseil d'Etat di Perancis duduk di dua cabang kekuasaan negara, yakni eksekutif dan yudisial.⁴²⁷ Jabatan Advocate

⁴²⁷ d'Etat, Conseil. "Conseil d'Etat." *Comité du Contentieux n'a pas encore* (2014).

General di Mahkamah Eropa (European Court of Justice) diinspirasi dari model *advocate general* dalam sistem Eropa Kontinental.⁴²⁸

Dalam konteks keluarga hukum *common law* fungsi pemberian nasihat atau *advisory* juga terdapat di dalamnya. Dalam konteks hukum Inggris, seperti di Skotlandia, seorang *Advocate General* tidak melekat kepada fungsi yudisial melainkan pemerintah Inggris Raya.⁴²⁹ AG di Inggris memberikan advis kepada Pemerintah sebagai eksekutif. Pranata kemudian yang diadopsi di Amerika Serikat *Attorney-General* (sekaligus sebagai Kepala Department of Justice), dan juga *Solicitor-General*. Kedua lembaga di Amerika Serikat ini merupakan lembaga dalam kekuasaan eksekutif. Dalam konteks Amerika Serikat, *State Attorney* juga bertugas memberikan saran kepada pranata eksekutif pada tingkat negara bagian. Berbeda dengan *advocaat generaal* dalam konteks *civil law* yang memberikan advis kepada lembaga yudisial, *Attorney General* memberikan advis kepada lembaga eksekutif. Pada dasarnya, kedua pranata ini beririsan yakni tentang kewenangan dalam pemberian pendapat hukum.

Logika pranata *Advocaat Generaal* diadopsi dari awalnya Model Eropa kontinental tersebut diadopsi melalui UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung, namun hanya terbatas dalam konteks kasasi perkara pidana. Padahal, hubungan pemberian *advis blad* antara *Advocaat Generaal* dengan Mahkamah tidak hanya terkait dengan pidana, tetapi juga berkaitan dengan hal-hal lain. Hal ini karena Jaksa Agung dianggap sebagai pejabat hukum tinggi yang berkompeten untuk memberikan pendapat pada pemerintah.

Saat ini pranata *Advocaat Generaal* ini dapat diadaptasi dalam konteks sistem hukum di Indonesia dengan memperluas konsepsi *Advocaat Generaal* itu sendiri melalui adopsi fitur, sarana, dan mekanisme yang tersedia di yurisdiksi lain khususnya *common law* melalui transplantasi hukum. Dengan demikian, model yang dianut dalam penguatan *Advocaat Generaal* adalah model *hybrid* yang menggabungkan tradisi *common law* dan tradisi *civil law* dalam hal pemberian advis. Dengan adanya tugas dan fungsi pemberian advis yang bersifat quasi-eksekutif dan quasi-yudisial ini diharapkan dapat menimbulkan kepastian hukum dan interpretasi hukum yang mampu mewujudkan nilai-nilai keadilan bagi masyarakat. Dengan demikian, dalam konteks di Indonesia fungsi pemberian advis

⁴²⁸ Ritter, Cyril. "A new look at the role and impact of Advocates-General-collectively and individually." *Colum. J. Eur. L.* 12 (2005): 751.

⁴²⁹ United Kingdom Government, "About Us: Office of the Advocate General," <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-the-advocate-general-for-scotland/about>.

dapat diletakkan kepada Jaksa Agung (beserta jajaran di bawahnya melalui asas *Een En Ondeelbaar*) sebagai berikut:

Tabel 14. Fungsi Jaksa Agung dalam Pemberian Advis

Institusi Asal Model AG	Tugas dan Fungsi	Padanan di Indonesia	Catatan
Advocate General (Skotlandia)	Advis, drafting dan litigasi untuk kepentingan pemerintah	Jaksa Agung <i>vide</i> Pasal 18 (1), (3) UU No. 11/2021; Pasal 30 ayat (2) UU No. 16 tahun 2004 (litigasi dan nonlitigasi)	Jaksa sebagai Pengacara Negara
Conseil d'Etat (Perancis)	Advis kepada Pemerintah	Jaksa Agung <i>vide</i> Pasal 30 ayat (2) UU No. 16 tahun 2004	Jaksa sebagai Pengacara Negara
Solicitor General (AS)	Litigasi untuk dan atas nama Pemerintah	Jaksa Agung <i>vide</i> Pasal 18 (1), (3) UU No. 11/2021	Jaksa sebagai Pengacara Negara
Attorney General (AS)	Litigasi untuk dan atas nama negara dan administrasi kehakiman, <i>central authority</i>	Jaksa Agung <i>vide</i> Pasal 18 (1), (3) UU No. 11/2021, Pasal 30 ayat (2) UU No. 16 tahun 2004 (litigasi dan nonlitigasi dan pembelaan atas nama negara); Jaksa Administrasi kehakiman <i>vide</i> Pasal 54 ayat (1) UU 48/2009 (eksekusi pidana) Menteri Hukum dan HAM <i>vide</i> Pasal 17 a (untuk urusan otoritas pusat)	Tercakup dalam konteks Jaksa Pengacara Negara dan juga Penuntut Umum. Hanya saja fungsi administrasi kehakiman terpecah ke Kementerian Hukum dan HAM
State Attorney (AS)	Litigasi untuk dan atas nama negara bagian dan urusan administrasi kehakiman	Jaksa Agung <i>vide</i> Pasal 18 (1) UU No. 11/2021 Jaksa Administrasi kehakiman <i>vide</i> Pasal 54 ayat (1) UU 48/2009 (eksekusi pidana)	Tercakup dalam konteks Jaksa Pengacara Negara dan juga Penuntut Umum
Advocaat-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden (Belanda)	Advis kepada Mahkamah Agung yang bersifat imparsial	Jaksa Agung <i>vide</i> Pasal 35 ayat (1) e UU No. 11/2021	Kewenangan yang sudah diberikan dalam UU Kekuasaan Kehakiman dan dipertegas melalui amandemen UU Kejaksaan. Namun demikian terdapat konflik kepentingan

			jika dalam perkara pidana Jaksa adalah pihak yang terlibat dalam kasasi. Karena tugas AG yang melekat pada Mahkamah Agung bersifat imparsial.
Advocaat-generaal bij het ressortsparket (Belanda)	Litigasi mewakili negara dalam perkara banding	Jaksa <i>vide</i> Pasal 26 ayat (1) UU 48/2009	Merupakan fungsi lembaga kejaksaan sebagai wadah <i>Procureur-Generaal</i> dan <i>Officier van Justitie</i>

Dengan demikian, berdasarkan uraian tugas dan fungsi pada tabel di atas, lembaga Kejaksaan RI, melalui Jaksa Agung dan jajaran berdasarkan asas *een en ondeelbaar*, telah memiliki tugas dan fungsi sebagai *Advocaat Generaal* dalam berbagai pengertian. Untuk itu pengadopsian model Advocaat Generaal merupakan konsep hybrid⁴³⁰ yang menggabungkan tradisi *common law* (administrasi kehakiman, eksekusi, pembelaan untuk dan atas nama negara) serta tradisi *civil law* (advis kepada peradilan). Hal ini secara historis dapat dipandang sesuai dengan kelembagaan *Adhyaksa* itu sendiri yang dikenal di nusantara sebelum ada pengaruh hukum kolonial dari Eropa, yang merupakan pejabat hukum tinggi dalam konteks ketatanegaraan. Dengan demikian, sebagai upaya transformasi *Advocaat Generaal* di Indonesia lembaga Kejaksaan dapat dikuatkan dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

2. Logika KUHAP dan Peraturan Perundang-undangan terkait yang Akan Dianut

a. Logika Transformasi Sistem Penuntutan dalam Legislasi

Transformasi Sistem Penuntutan menuju *Single Prosecution System* berdasar pada prinsip "*een en ondeelbaar*" yang berarti Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan. Prinsip tersebut menekankan pentingnya kesatuan kebijakan penuntutan di bawah Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi. Prinsip ini bertujuan untuk menjaga kesatuan dalam tata pikir, tata laku, dan tata kerja Kejaksaan. Namun, di Indonesia, keberadaan dua kebijakan penuntutan dalam kasus tindak pidana korupsi, yaitu oleh Jaksa Agung untuk kasus yang ditangani oleh Kepolisian dan Kejaksaan, serta

⁴³⁰ Trikoz, Elena N., and Elena E. Gulyaeva. "The Communicative Function of Legal Transplants in Mixed Legal Systems." *Kutafin Law Review* 10, no. 3 (2023): 515-543.

oleh KPK untuk kasus yang ditangani oleh KPK, menciptakan tantangan dan keunikan tersendiri dalam sistem hukum. Ketidakselarasan ini berpotensi menimbulkan kebingungan dalam penegakan hukum, yang pada akhirnya dapat mengakibatkan ketidakadilan bagi para pencari keadilan.⁴³¹

Untuk memahami prinsip bahwa Jaksa adalah satu dan tidak terpisahkan, penting untuk merujuk pada Undang-undang Nomor 7 Tahun 1947 tentang Susunan dan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung, yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman dan Kejaksaan. Dalam undang-undang tersebut, diatur bahwa setiap pengadilan, baik itu Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, maupun Pengadilan Negeri, memiliki satu kantor Kejaksaan dengan wilayah hukum yang sama, di mana para jaksa yang bekerja di sana dianggap sebagai bagian dari satu kesatuan di bawah Kepala Kejaksaan. Hal ini mirip dengan sistem di negara-negara Eropa Kontinental, di mana meskipun pengadilan terdiri dari beberapa hakim yang masing-masing dihitung secara terpisah, jaksa-jaksa di pengadilan tersebut dianggap sebagai satu kesatuan di bawah Kepala Kejaksaan.⁴³²

Dari posisi yang ada logika pendekatan legislasi terkait dengan dualisme penuntutan adalah unifikasi kebijakan penuntutan. Berkaitan dengan dinamika dan 'ego sektoral' antara Polisi dan Jaksa, Pangaribuan memberikan rumusan pendekatan dan langkah: 1) merumuskan kebijakan bersama antara Kepolisian dan Kejaksaan; 2) menyelenggarakan pelatihan lintas lembaga; dan 3) membentuk lembaga sistem peradilan pidana dalam bentuk satuan tugas (Satgas). Namun, implementasi kebijakan sistem peradilan pidana di Indonesia saat ini masih belum cukup kuat untuk mengatasi ego sektoral. Selain itu, faktor pendorong kerja sama juga dapat muncul pada tahap persidangan di pengadilan, di mana Kepolisian dan Kejaksaan memiliki insentif untuk berkolaborasi guna menciptakan efisiensi dalam proses persidangan. Hakim sebagai bagian dari sistem peradilan pidana juga memainkan peran penting dengan meninjau keputusan yang diambil oleh Polisi dan Jaksa selama penyidikan. Meski demikian, Pangaribuan mengingatkan bahwa kerja sama yang berlebihan dapat mengancam fungsi

⁴³¹ Jan S Maringka, *Reformasi Kejaksaan Dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019)

⁴³² *Ibid.*

check and balances, yang berpotensi merugikan sistem peradilan pidana secara keseluruhan.⁴³³

Dalam amandemen KUHAP kedepannya juga, perlu penegasan secara tegas mengenai logika fundamental yang dianut dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Apakah sistem di Indonesia menganut model hierarkis atau koordinatif. Permasalahan yang ada saat ini adalah terjadi percampuran pemahaman mengenai hubungan Polisi dan Jaksa. Secara tradisi hukum Indonesia menganut model hierarkis dengan penekanan pada *dominus litis*, sementara dalam perkembangannya KUHAP mengakomodir model koordinatif dengan asas diferensiasi fungsional.

Kemudian penerapan asas *dominus litis* lainnya adalah melalui kewenangan Jaksa untuk melaksanakan diskresi penuntutan. Diskresi penuntutan berkaitan dengan konfigurasi *Discretionary Prosecution System* (DPS) yang juga sudah dikenal dalam sistem penuntutan di lembaga-lembaga *civil law*. Praktik ini telah lazim diadopsi di negara-negara di Eropa meskipun secara tradisional berasal dari sistem *Mandatory Prosecution System* (MPS) sebagaimana diuraikan di atas

Pelaksanaan wewenang jaksa dalam melaksanakan diskresi penuntutan diatur dalam Pasal 34A UU 11/2021, yang dilakukan melalui penyelesaian perkara pidana dengan mengedepankan pendekatan keadilan restoratif. Hal ini sesuai dengan Peraturan Kejaksaan No. 15 Tahun 2020, yang memberikan landasan bagi kejaksaan untuk menyelesaikan perkara secara restorative tanpa harus melalui proses pengadilan yang panjang. Namun demikian keadilan restoratif tidak dapat diterjemahkan sempit sebagai hanya meliputi dan diidentikkan dengan penghentian perkara saja. Diskresi penuntutan juga dapat diterapkan dalam konteks denda damai (*straf beschikking*) terhadap tindak pidana ekonomi. Kemudian pelaksanaan fungsi jaksa di wilayah tertentu memiliki kekhususan, seperti yang diatur dalam Pasal 39 UU 11/2021. Di Aceh, jaksa menjalankan tugas berdasarkan Qanun, yaitu peraturan daerah yang berlandaskan hukum Islam. Sementara itu, di Papua, penyelesaian perkara dilakukan dengan mempertimbangkan hukum adat setempat, yang memungkinkan proses penyelesaian yang sesuai dengan tradisi dan budaya lokal. Mekanisme ini yang perlu dikuatkan dalam amandemen hukum formil nantinya karena akan diharapkan akan menjadi *game changer* dalam penegakan hukum di Indonesia menyambut Indonesia Emas tahun 2045.

⁴³³ Pangaribuan, hlm. 160.

Akan tetapi di sisi lain pelaksanaan diskresi tersebut juga harus disertai akuntabilitas yang jelas dan transparan. Hal ini guna untuk meminimalisir risiko praktik-praktik koruptif karena konsentrasi kekuasaan yang besar terhadap Jaksa. Untuk itu, penguatan dan penegakkan etik dan profesionalisme dilakukan dengan pembinaan, pendidikan, dan penegakan sanksi etik dan profesi. Untuk mendukung hal tersebut, perlu penguatan sistem pengawasan internal Kejaksaan yaitu melalui Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), serta sistem pengawasan eksternal melalui Komisi Kejaksaan RI, sehingga terciptanya mekanisme *check and balances*.

b. Logika Pranata *Advocaat Generaal* dalam Legislasi

Dalam bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa model hibrid tentang tugas serta wewenang Jaksa Agung sebagai *Advocaat Generaal* dalam konteks hukum Indonesia ditarik melalui praktik di negara-negara *civil law* maupun *common law* melalui hibridisasi. Hibridisasi dilakukan dengan mengadaptasi unsur-unsur dan fitur-fitur praktik terbaik (*best practices*) yang dapat diakomodasi dalam konteks sistem hukum di Indonesia. Terdapat fungsi yang berkaitan dengan *Advocaat Generaal* dalam arti luas, yakni: 1) tugas penasihat atau *advisblaad*; 2) tugas pembelaan untuk dan atas nama kepentingan negara; 3) tugas perumusan kebijakan hukum pidana (*criminal policy*); 4) tugas pelaksanaan otoritas pusat; 5) pusat pelaksanaan pemulihan aset; serta 6) tugas pelaksanaan Pusat Kesehatan Yustisial sebagai ujung tombak dari aspek medikolegal dalam pelaksanaan kebijakan hukum pidana. Sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya, dalam konteks tugas Jaksa Agung sebagai *Advocaat Generaal* secara luas, kerangka regulasi di Indonesia telah memberikan landasan hukum yang memadai. Namun demikian dari segi administrasi dan pengembangan regulasi ke depan perlu adanya penguatan tugas dan fungsi Jaksa Agung sebagai *Advocaat Generaal*.

Dari segi historis, kelembagaan Kejaksaan di Indonesia bergerak dari arah *civil law* secara tradisional yang diwariskan oleh sistem hukum kolonial menjadi sistem hukum nasional Indonesia yang dipengaruhi oleh *common law*. Salah satu cirinya adalah dengan adanya diferensiasi fungsional dalam KUHAP. Sepanjang perjalanan KUHAP implementasi asas tersebut menjadi masalah terutama sejak Kementerian Kehakiman menjadi Kementerian Hukum dan HAM, dengan demikian ‘jembatan’ administrasi antara

cabang kekuasaan yudisial dan eksekutif menjadi terputus. Kemudian, melalui putusan MK menegaskan bahwa Jaksa Agung beserta jajaran Kejaksaan adalah cabang kekuasaan eksekutif dan politis.⁴³⁴ Dengan demikian, praktik tersebut menegaskan praktik ala *common law* di Amerika Serikat di mana seorang *Attorney General* adalah jabatan politis. Namun dalam konteks di Amerika Serikat, seorang *Attorney General* memimpin Department of Justice sebagai kementerian yang berfungsi administrasi kehakiman. Hal tersebut yang menjadi absen dan menimbulkan irisan antara tugas dan fungsi secara makro di Indonesia antara fungsi penuntutan dan fungsi administrasi kehakiman jika dilaksanakan secara terpisah.

Kemudian, pada pelaksanaan di lapangan posisi seorang Jaksa Agung, berdasarkan praktik yang ada di mayoritas negara-negara di dunia, tidak bisa dilepaskan dari kedudukannya di lembaga peradilan. Untuk itu, dalam konteks tersebut logika kelembagaan Kejaksaan tidak serta merta dihilangkan ‘perlekatannya’ dengan lembaga peradilan. Untuk itu, dengan penegasan bahwa Kejaksaan RI sebagai bagian dari eksekutif, tidak serta merta menghilangkan tugas dan fungsi *advisblaad* kepada peradilan, hal ini melekat dengan fungsi dan hakikat lembaga Jaksa Agung sebagai *advocaat generaal* di pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung dalam *civil law*.

Dalam konteks Jaksa Agung dan jajaran Kejaksaan RI sebagai bagian dari lembaga eksekutif sebagaimana yang ditafsirkan oleh MK, Kejaksaan RI tidak hanya berfungsi untuk penuntutan semata dalam bidang proses acara pidana, tetapi terkait dengan aspek kebijakan hukum pidana (*criminal policy*) secara lebih luas lagi. Pelaksanaan fungsi *criminal policy* oleh Jaksa Agung juga merupakan perwujudan dari transformasi sistem penuntutan. Beberapa opsi yang patut dipertimbangkan untuk mewujudkan fungsi pembina *criminal policy* adalah integrasi dan/atau koordinasi lebih lekat lagi dengan kementerian/lembaga yang membawahi administrasi kehakiman dalam logika pengaturan melalui legislasi ke depannya. Untuk itu, lembaga yang relevan dalam konteks ini adalah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, Kementerian Hukum dan HAM. Dengan terintegrasinya hulu (penyidikan, penuntutan), hingga ke hilir (pidana, dan reintegrasi ke masyarakat), Jaksa Agung dapat melihat ‘proses bisnis’ tersebut secara lebih terintegrasi dan tidak terkotakkan pada diferensiasi fungsional yang kaku. Integrasi *criminal policy* melihat konteks penerapan dan penegakan hukum pidana berorientasi

⁴³⁴ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 49/PUU-VIII/2010.

proses, dengan demikian permasalahan aktual seperti *overcrowding* lembaga pemasyarakatan, rumah tahanan, *overstay*, residivisme, dapat didekati dengan kebijakan berbasis bukti dalam kerangka *restorative justice*.

Penyusunan *criminal policy* juga dapat didukung oleh penyusunan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*). Hal ini dapat dilakukan pertama dengan menguatkan data-data terkait dengan kebijakan pidana melalui statistik kriminal Indonesia. Dengan fungsi tersebut, posisi *Advocate Generaal* sebagai pejabat tinggi yang berlatar belakang hukum dapat mendorong agenda Pemerintah dalam memperkuat kepatuhan hukum melalui penegakan hukum.

Terkait dengan konteks administrasi kehakiman dalam rangka penegakan hukum lintas batas negara, peranan *central authority* memegang peran besar dalam mekanisme administrasi kehakiman lintas batas negara. *Central authority* berfungsi sebagai pintu masuk utama yang menyalurkan permintaan bantuan timbal balik dalam masalah pidana (MLA). Mengingat adanya perbedaan sistem hukum di berbagai negara, otoritas yang bertanggung jawab dalam melaksanakan bantuan ini bisa berbeda-beda. *Central authority* berperan penting dalam memastikan bahwa setiap permintaan bantuan disampaikan kepada otoritas yang tepat sesuai dengan sistem hukum di negara yang bersangkutan, sehingga proses kerja sama dapat berjalan dengan lancar. Namun, dalam praktiknya di Indonesia, penentuan siapa yang harus memegang peran *central authority* menimbulkan tantangan tersendiri. Berdasarkan model yang dikeluarkan oleh PBB, idealnya fungsi *central authority* dijalankan oleh lembaga yang memiliki tugas dan fungsi terkait dengan peradilan. Karena proses bantuan hukum ini melibatkan berbagai aspek peradilan, seperti koordinasi dengan kepolisian, pengacara, hakim, dan penuntut umum, penempatan *central authority* pada lembaga yang berhubungan dengan fungsi peradilan dinilai lebih efektif dalam mendukung kelancaran proses ekstradisi dan bantuan hukum timbal balik.⁴³⁵ Sebagaimana diuraikan pada bagian-bagian sebelumnya pula, lembaga Kejaksaan di mayoritas negara berfungsi sebagai cabang eksekutif maupun yudisial, dengan demikian logika pembatasan

Saat ini, ada gagasan untuk menempatkan fungsi *central authority* di bawah Kejaksaan.⁴³⁶ Sebagai institusi penegak hukum yang lingkup tugasnya mencakup

⁴³⁵ Jan S. Maringka, *Ibid.*

⁴³⁶ Jan S. Maringka, *Ibid.*

penyidikan, penuntutan, hingga pelaksanaan putusan pengadilan, Kejaksaan memiliki akses yang luas untuk berkoordinasi dengan semua pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses penegakan hukum. Selain itu, Kejaksaan, sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi penuntutan, dapat memberikan jaminan hukum yang diperlukan dalam berbagai permintaan ekstradisi dan bantuan hukum timbal balik. Dengan peran ini, Kejaksaan dianggap sebagai institusi yang paling tepat untuk memegang otoritas *central authority*, terutama dalam menjamin keadilan dan kelancaran dalam penegakan hukum.⁴³⁷

Penguatan Kejaksaan sebagai *Advocaat Generaal* juga berkaitan dengan fungsinya dalam transformasi sistem penuntutan dalam aspek akses terhadap fasilitas kesehatan oleh tersangka, terdakwa, terpidana, maupun warga binaan. Dalam pelaksanaan praktik pembuktian dalam penuntutan, aspek medikolegal seperti *visum et repertum* (VER) perlu didapatkan sebagai alat bukti dalam proses beracara di pengadilan untuk perkara pidana. Keabsahan pembuktian materiil dalam konteks hukum acara pidana membutuhkan kehadiran pembuktian yang kuat. Untuk itu, terdapat kebutuhan layanan medikolegal dalam penguatan tugas Kejaksaan secara umum.⁴³⁸ Sebagaimana dibahas pada bagian tantangan, tantangan geografis menyebabkan ketidakmerataan infrastruktur yang ada di wilayah tugas dari Jaksa dapat menyebabkan tantangan dalam pembuktian perkara. Lalu dalam konteks keberadaan fasilitas kesehatan, terdapat juga dalam praktik seperti penyalahgunaan izin berobat yang dimanfaatkan warga binaan untuk ke luar dari lembaga pemasyarakatan untuk tujuan yang tidak semestinya.⁴³⁹ Untuk itu dalam penguatan fungsi kesehatan yustisial/kehakiman, Kejaksaan RI sebagaimana menjadi amanat dalam UU Kejaksaan, penyelenggaraan Pusat Kesehatan Yustisial perlu dipecahkan ke dalam program-program aktual di lapangan, karena terdapat kebutuhan di lapangan sebagaimana disebutkan di atas.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi *advocaat generaal*, aspek intelijen yustisial perlu mendapatkan penguatan dalam kerangka regulasi kedepannya. Intelijen yustisial adalah bagian dari fungsi penegakan hukum yang berfokus pada pengumpulan,

⁴³⁷ Jan S. Maringka, *Ibid.*

⁴³⁸ Pardede, Bintatar Artadewa Maratua, Anastasya Yuliarta Simamora, and Hudi Yusuf. "Kekuatan Visum Et Repertum Dalam Pembuktian Tindak Pidana." *Jurnal Intelek Dan Cendekiawan Nusantara* 1, no. 2 (2024): 2236-2245.

⁴³⁹ Situmorang, Victorio H., R. Ham, dan J. H. R. S. Kav. "Lembaga pemasyarakatan sebagai bagian dari penegakan hukum." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 1 (2019): 85.

pengolahan, dan analisis informasi yang berkaitan dengan keamanan, ketertiban, dan penegakan hukum. Intelijen ini bertujuan untuk mendukung proses peradilan dengan menyediakan data dan informasi yang akurat terkait aktivitas kejahatan, pelanggaran hukum, atau ancaman terhadap keamanan publik. Dalam praktiknya, intelijen yustisial membantu aparat penegak hukum, dalam mengambil langkah preventif dan represif untuk memastikan tegaknya hukum dan keadilan, serta mencegah terjadinya tindak pidana. Intelijen yustisial sangat relevan dalam konteks tindak pidana ekonomi misalnya. Dalam kasus pencucian uang, terdapat proses pencucian uang yang meliputi *placement*, *layering*, dan *integration*. Dalam praktiknya semakin canggihnya modus operandi kejahatan yang ada, terdapat hambatan dan akses terhadap informasi yang sedikit, dengan demikian di hadapan peradilan penuntutan dapat menjadi lemah. Untuk itu porsi intelijen yustisial harus diperkuat, tentunya dengan basis akuntabilitas dan implementasi *rule of law* serta profesionalisme jaksa.

c. Logika Pengaturan Fungsi Pendukung (*Auxillary*)

Dalam konteks transformasi sistem penuntutan dan *advocaat generaal*, fungsi pendukung atau auxiliary berperan penting untuk menjaga kepatuhan serta penjaminan mutu organisasi dan personel. Kepatuhan ini mencakup pengawasan atas standar prosedur operasional (SOP) yang berlaku di seluruh elemen sistem penuntutan, memastikan bahwa jaksa dan staf menjalankan tugasnya sesuai dengan kode etik profesi. Fungsi penjaminan mutu dalam penuntutan, khususnya melalui audit berkala dan mekanisme evaluasi kinerja, bertujuan untuk meningkatkan efektivitas serta profesionalisme jaksa dalam menjalankan tugas-tugasnya. Penegakan ini penting agar kualitas sistem penuntutan tetap terjaga, sekaligus sebagai jaminan bahwa semua pihak yang terlibat dalam proses hukum mematuhi standar yang telah ditetapkan.

Mitigasi risiko menjadi salah satu aspek krusial dalam pengaturan fungsi pendukung. Sistem penuntutan yang baik harus dilengkapi dengan mekanisme mitigasi risiko untuk menghadapi potensi ancaman baik dari segi internal maupun eksternal. Misalnya, risiko terkait integritas, konflik kepentingan, serta potensi penyimpangan atau pelanggaran hukum. Dengan menerapkan intelijen yustisial yang canggih dan data manajemen yang efektif, risiko ini dapat diminimalisir sehingga keamanan dan keandalan sistem tetap terjaga. Intelijen berfungsi untuk menyediakan informasi strategis guna

mengambil langkah pencegahan yang lebih baik sebelum risiko berkembang menjadi masalah besar.

Penegakan kode etik dan profesi melalui mekanisme quasi-yudisial juga menjadi salah satu komponen esensial dalam menjaga integritas sistem. Proses kuasi-yudisial, seperti sidang disipliner untuk pelanggaran kode etik, bertindak sebagai sistem pengawasan internal yang dapat memproses pengaduan terkait pelanggaran etika atau profesionalisme jaksa. Pengaturan fungsi ini memastikan bahwa sanksi yang tepat diberikan secara proporsional, serta memberikan peringatan dan panduan kepada jaksa dalam menjalankan tugasnya. Langkah ini merupakan bagian integral dalam memperkuat akuntabilitas dan kredibilitas sistem penuntutan di mata publik.

Pelatihan merupakan salah satu strategi utama dalam membangun kapabilitas personil jaksa dan memastikan standar profesi terjaga. Melalui Badan Diklat Kejaksaan Republik Indonesia, pelatihan jaksa dilakukan tidak hanya untuk meningkatkan kapasitas individu tetapi juga selaras dengan pencapaian tujuan organisasi yang lebih luas. Pendekatan *Corporate University* (Corpu) menjadikan pendidikan dan pelatihan terintegrasi dengan kebutuhan setiap bidang, menciptakan lingkungan yang terus berkembang dan adaptif terhadap perubahan zaman. Badan Diklat berfungsi sebagai pusat pengembangan kompetensi yang mencakup sertifikasi profesi dan magister terapan hukum, yang diharapkan mampu memperkuat daya saing jaksa di berbagai bidang hukum serta memperkuat integritas sistem penuntutan secara keseluruhan.

C. Harmonisasi *Political Landscape* dan Peraturan Perundang-undangan yang Diperlukan

1. Political Landscape

Sistem penuntutan memiliki peranan penting dalam penegakan hukum di Indonesia. Ketentuan mengenai sistem penuntutan di Indonesia diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) beserta peraturan perundang-undangan terkait. Proses penuntutan dimulai dengan penyidikan (*opsporing*) oleh aparat kepolisian, dilanjutkan dengan penuntutan (*vervolging*) oleh jaksa, pengajuan ke pengadilan (*rechtspraak*) untuk diadili oleh hakim, pelaksanaan putusan hakim (*executie*), dan diakhiri dengan pengawasan dan pengamatan putusan hakim.⁴⁴⁰ Dari rangkaian proses

⁴⁴⁰ Tolib Effendi, "Re-Evaluasi Sistem Penuntutan dalam KUHAP," Vol. 19 No. 1 (2012), hlm. 111.

peradilan tersebut, Jaksa memiliki wewenang yang signifikan untuk memutuskan apakah suatu kasus harus dilanjutkan atau tidak. Kewenangan ini menjadikan jaksa sebagai penghubung antara masyarakat dengan negara dalam hal penegakan hukum dan norma yang berlaku di masyarakat.⁴⁴¹

Politik hukum sistem penuntutan oleh Kejaksaan hingga saat ini terus menghadapi tantangan. Tuntutan masyarakat akan transparansi dan keadilan mendorong adanya reformasi sistem penuntutan ke arah yang lebih baik dan adil. Keseimbangan antara kewenangan jaksa, independensi lembaga, dan akuntabilitas menjadi kunci untuk memastikan sistem penuntutan dapat berfungsi secara optimal dalam menegakkan hukum dan keadilan. Penegakan hukum yang efektif dan bebas dari pengaruh politik adalah prasyarat untuk memastikan kepercayaan publik terhadap sistem peradilan dan pemerintahan di Indonesia.

Sejalan dengan kebutuhan masyarakat, perkembangan politik hukum regulasi Kejaksaan di Indonesia mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Pemerintah membentuk struktur awal Kejaksaan sejak kemerdekaannya dengan mengadopsi sistem hukum di Belanda. Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Hindia Belanda yang berlaku di Indonesia berdasarkan asas konkordansi, menjadikan peraturan hukum pidana, seperti *Reglement op de Rechterlijke Organisatie* (susunan organisasi kehakiman), *Inlandsche Reglement* (hukum acara pidana dan perdata bagi penduduk Indonesia timur asing), dan *Reglement op de Strafvordering* (hukum acara pidana bagi golongan penduduk Eropa).⁴⁴²

Inlandsche Reglement yang kemudian diperbaharui menjadi *Het Herzien Inlandsch Reglement* (HIR) telah memunculkan lembaga penuntut umum (*Openbaar Ministerie*) di bawah kekuasaan *officier van justitie* dan *procureur general*.⁴⁴³ Pemerintah kemudian menetapkan UU Darurat No. 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil. Berdasarkan pada undang-undang tersebut, hukum acara pidana sipil untuk penuntut umum tetap mengacu pada HIR. HIR menaruh posisi Polisi sebagai jaksa pembantu, sementara Jaksa itu sendiri dianggap pegawai penyidik yang

⁴⁴¹ Dio Ashar Wicaksana, "Kedudukan Kejaksaan RI dalam Sistem Hukum Tata Negara Indonesia," Vol. 1, No. 1 (2013), hlm. 3.

⁴⁴² Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Perkara Nomor 28/PUU-XXI/2023, hlm. 3

⁴⁴³ *Ibid.*

juga ikut dalam proses penyidikan.⁴⁴⁴ Berbeda dengan KUHAP, peranan Jaksa dan Polisi secara tegas dipisahkan, yang oleh KUHAP, disebut sebagai asas diferensiasi fungsional.

Kemudian pada tahun 1974, Pemerintah menetapkan UU No. 7 Tahun 1974 tentang Susunan dan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung. Dalam undang-undang tersebut, Jaksa Agung diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap para jaksa dan polisi dalam hal pengusutan atas kejahatan dan pelanggaran.⁴⁴⁵ Pemerintah Indonesia selanjutnya secara khusus mengatur kelembagaan kejaksaan melalui penetapan UU No. 15 Tahun 1961, dengan kedudukannya sebagai alat negara penegak hukum yang bertugas sebagai penuntut umum.⁴⁴⁶ Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Kejaksaan harus menjunjung tinggi hak asasi rakyat dan hukum negara.⁴⁴⁷ Setelah jatuhnya Presiden Soekarno dan beralihnya kekuasaan Pemerintahan kepada Presiden Soeharto, reformasi besar-besaran dilakukan. Kejaksaan memperoleh kekuatan yang lebih besar, dan sistem hukum mulai dipusatkan. Melalui UU No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, jaksa diberikan kewenangan tambahan yaitu selain bertindak sebagai penuntut umum, juga melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁴⁴⁸

Reformasi yang mengakhiri Pemerintahan Orde Baru membawa perubahan signifikan karena banyaknya dorongan untuk meningkatkan independensi dan akuntabilitas lembaga Kejaksaan. Melalui UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Kejaksaan menjadi lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan yang dilaksanakan secara merdeka.⁴⁴⁹ Meski demikian, publik saat itu mulai meragukan integritas dan profesionalisme lembaga Kejaksaan akibat banyaknya kasus korupsi, penyalahgunaan wewenang, dan ketidakadilan dalam penuntutan. Hal ini kemudian mendorong pembentukan Komisi Kejaksaan pada tahun 2004 melalui penetapan Perpres No. 18 Tahun 2005. Pembentukan

⁴⁴⁴ Marjono Reksodiputro, "Menuju pada satu Kebijakan Kriminal," dalam *HAM dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Pusat Pelayanan Hukum dan Keadilan, 1993, hlm. 96.

⁴⁴⁵ *Undang-Undang Tentang Susunan dan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung*, UU No. 7 Tahun 1974, Pasal 3.

⁴⁴⁶ *Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 15 Tahun 1961, LN Tahun 1961 No. 254.

⁴⁴⁷ UU No. 15 Tahun 1961, Pasal 1 ayat (2).

⁴⁴⁸ *Undang-Undang Tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 5 Tahun 1991, Pasal 1 angka 1.

⁴⁴⁹ *Undang-Undang Tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 16 Tahun 2004, Pasal 2 ayat (1) dan (2).

Komisi Kejaksaan dimaksudkan untuk melakukan pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap kinerja jaksa dalam pelaksanaan wewenangnya.⁴⁵⁰ Dengan didirikannya lembaga Komisi Kejaksaan ini diharapkan mampu mewujudkan kekuasaan negara di bidang penuntutan yang bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Seiring dengan upaya untuk memperbaiki sistem peradilan, khususnya di bidang penuntutan. Diperlukan adanya sinergitas antar lembaga yang saling berkaitan, seperti Kepolisian, Kementerian Hukum dan HAM, maupun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). *Pertama*, dengan adanya diferensiasi fungsional berdasarkan pada KUHAP, Kepolisian bertanggung jawab pada tahap penyelidikan dan penyidikan atas kasus pidana, sebelum diserahkan kepada Kejaksaan untuk proses penuntutan. Koordinasi antara Kepolisian dengan Kejaksaan ini sangat diperlukan untuk mencegah terjadinya perbedaan pendapat atau konflik yang dapat memperlambat proses hukum atas kasus pidana.

Kedua, Kejaksaan dan Kementerian Hukum dan HAM harus berkoordinasi dalam hal pengawasan dan pelaksanaan perampasan aset. Dalam hal ini, Kejaksaan pada dasarnya berwenang untuk melakukan penuntutan dan pelaksanaan putusan pengadilan yang mencakup perampasan aset. Sementara, Kementerian Hukum dan HAM berwenang dalam hal administrasi dan pengelolaan aset yang dirampas.

Terakhir, Kejaksaan perlu berkolaborasi dengan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam hal penanganan kasus korupsi. Kedua lembaga ini perlu menyusun strategi bersama untuk menangani kasus korupsi agar tidak terjadi tumpang tindih dan meminimalisir potensi konflik yang terjadi dalam penuntutan. Fokus utama KPK adalah melakukan penyelidikan dan penyidikan kasus-kasus korupsi yang besar, melibatkan pejabat tinggi, atau perkara yang berdampak signifikan pada negara. Dalam hal ini, KPK juga dapat memberikan dukungan dalam hal pemberian informasi atau bukti yang relevan dengan kasus korupsi kepada Kejaksaan, sementara Kejaksaan dapat membantu dalam proses penuntutan dan pelaksanaan putusan pengadilan. Sinergitas antar lembaga ini sangat diperlukan dalam rangka memastikan sistem hukum berfungsi secara efektif sebagaimana mestinya.

2. Peraturan Perundang-undangan Terkait

⁴⁵⁰ *Peraturan Presiden Tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia*, Perpres No. 18 Tahun 2005, Pasal 10 ayat (1).

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam konteks Kejaksaan diperlukan dalam rangka mewujudkan peranan Kejaksaan sebagai pemimpin utama (*dominus litis*) dan *advocaat generaal* di Indonesia. Dalam hal penguatan kelembagaan Kejaksaan diperlukan revisi UU No. 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, untuk menyesuaikan dengan kebutuhan saat ini dan memastikan Kejaksaan memiliki kewenangan yang jelas dan tegas sebagai pemimpin utama dan *advocaat generaal*. Penyesuaian peraturan perundang-undangan juga diperlukan terhadap ketentuan hukum acara pidana yang berlaku agar tercipta keselarasan dalam kewenangan penyidikan yang dimiliki oleh kejaksaan.

Berkaitan dengan kewenangan penyidikan pada Kejaksaan, perlu ada pengaturan yang jelas mengenai batasan dan kewenangan Kejaksaan berkoordinasi dengan bentuk koordinasi dengan aparat penegak hukum lainnya, seperti kepolisian, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan sebagainya. Dalam hal pelaksanaan fungsi sebagai *advocaat generaal*, perlu diadakan regulasi yang memberikan pengawasan dan pembatasan lingkup pemberian pendapat hukum oleh kejaksaan kepada lembaga-lembaga terkait.

Dalam hal koordinasi antar lembaga, perlu diatur lebih lanjut mengenai mekanisme koordinasi yang jelas antara Kejaksaan dengan instansi-instansi terkait agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam hal penyidikan dan penuntutan. Tumpang tindih kewenangan antara sub sistem dalam sistem peradilan pidana tentang siapa yang berwenang melakukan penyidikan pada perkara tindak pidana tertentu, seperti korupsi, akan mengakibatkan ketidakpastian hukum. Seperti yang dikutip oleh Lasmadi, Muladi berpendapat bahwa sistem peradilan pada dasarnya terdiri atas gerak sistemik dari subsistem-subsistem pendukung (seperti Kejaksaan, Kepolisian, dan pengadilan) yang semuanya bekerja sama sebagai satu kesatuan. Tujuan dari sistem peradilan pidana adalah untuk melakukan resosialisasi pelaku kejahatan (dalam jangka pendek), mencegah kejahatan (dalam jangka menengah), dan meningkatkan kesejahteraan sosial (dalam jangka panjang). Oleh karena itu, penting untuk memastikan bahwa semua bagian dari sistem peradilan bekerja sama dengan baik.⁴⁵¹

⁴⁵¹ Sahuri Lasmadi, "Tumpang Tindih Kewenangan Penyidikan pada Tindak Pidana Korupsi dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana," *INOVATIF: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 3 (2010), hlm. 35-37.

BAB 5 SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Mengutip pendapat Adriaan Bedner tentang reformasi hukum, sejatinya tidak ada model tunggal sebagai jalan pintas yang bisa menjadi solusi untuk segala permasalahan. Dalam konteks reformasi hukum perbedaan dan dampak yang signifikan akan terasa apabila reformasi hukum dilaksanakan oleh pihak-pihak yang memiliki kapabilitas, di bawah kondisi-kondisi yang mendukung, dan didukung dengan pendekatan yang strategis, dengan langkah-langkah kecil (*small-step*), dan jangka panjang (*long-term*).⁴⁵² Begitupun juga dalam konteks pelaksanaan reformasi hukum untuk mewujudkan transformasi sistem penuntutan dan *advocaat generaal* di Indonesia sebagai perwujudan Indonesia Emas 2045, sebagaimana ditetapkan dalam RPJPN maupun RPJMN. Untuk itu berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan di atas, terdapat simpulan dan rekomendasi yang dapat disampaikan melalui rekomendasi kebijakan ini, antara lain:

1. Transformasi sistem penuntutan di Indonesia merupakan langkah strategis dalam reformasi hukum di Indonesia. Dengan berkembangnya paradigma *restorative justice* dan Jaksa sebagai *dominus litis*, dapat memainkan peran untuk mewujudkan rasa keadilan di masyarakat. Ketentuan normatif dalam kerangka hukum di Indonesia telah terdapat aturan-aturan sebagai dasar hukum transformasi sistem penuntutan. Beberapa aspek dari transformasi penuntutan antara lain adalah:
 - a. Penegasan ruang lingkup dan harmonisasi diferensiasi fungsional antara penyidik dan penuntut.
 - b. Harmonisasi tugas, fungsi dan kewenangan antara penyidik dan penuntut.
 - c. Efisiensi administrasi kehakiman agar tidak tercipta hambatan birokrasi dalam perwujudan *restorative justice*.
2. Peran Jaksa Agung sebagai *Advocaat Generaal* merupakan konsep hibrida yang mengadopsi unsur-unsur *common law* dan juga unsur-unsur *civil law*. Dengan demikian, praktik terbaik yang ada dalam kedua tradisi hukum tersebut dapat dihibridkan dalam lembaga Jaka Agung dan Kejaksaan RI melalui asas *een en ondeelbaar*. Fungsi dan tugas *advocaat generaal* meliputi antara lain:

⁴⁵² Adriaan Bedner, 2008.

B. Rencana Aksi

Berdasarkan rekomendasi kebijakan yang telah dilakukan, berikut rencana aksi yang diusulkan:

Tabel 15. Tabel Rencana Aksi

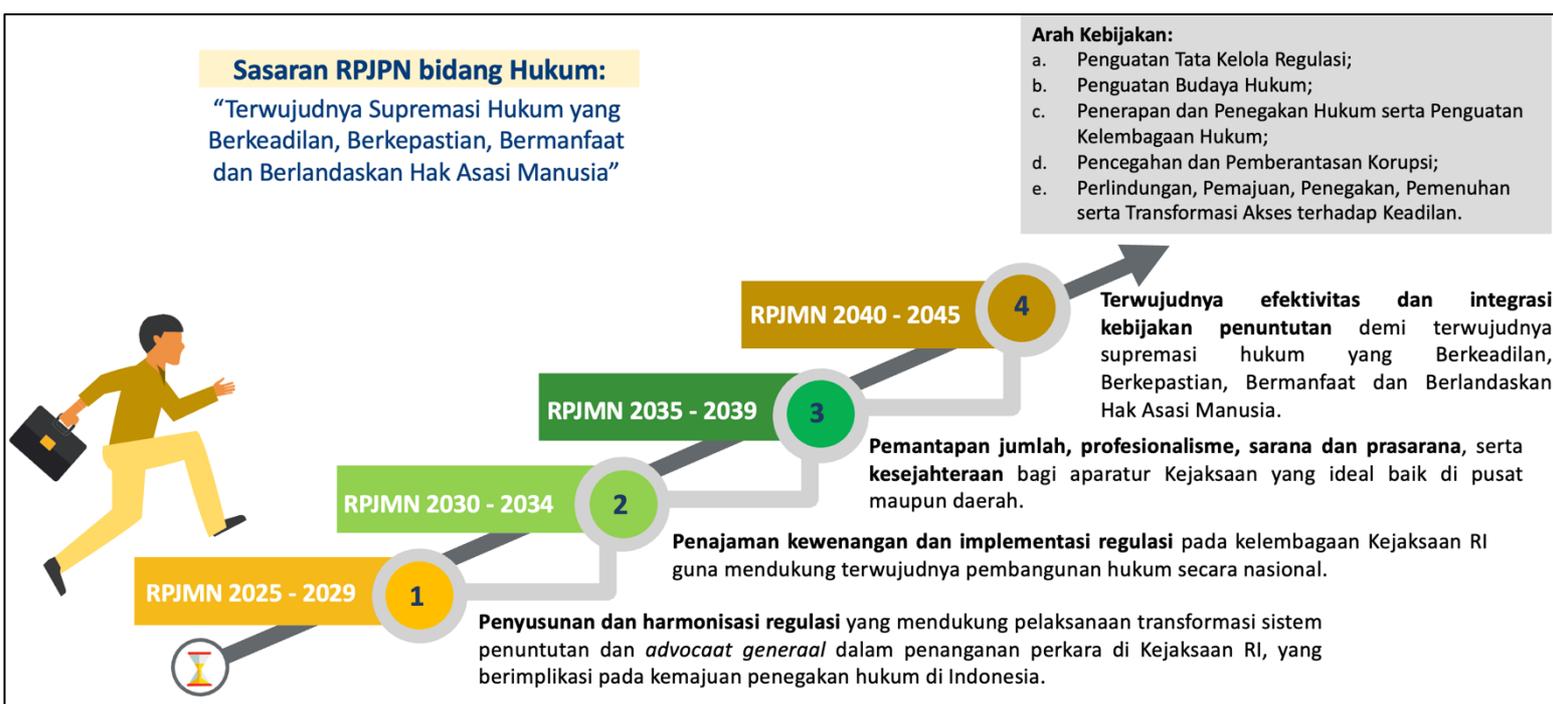
<i>Output</i>	<i>Proses</i>
1.1. Penguatan internal kelembagaan dalam pelaksanaan fungsi pengendali perkara	Penyusunan kebijakan penguatan fungsi penuntut umum sebagai pengendali perkara dan penuntut tunggal (<i>dominus litis</i>)
	Penyusunan kebijakan pelaksanaan statistik kriminal Indonesia
	Penyusunan metadata dan implementasi satu data statistik kriminal Indonesia
	Penyusunan peraturan perundang-undangan integrasi kekuasaan penuntutan
	Penguatan fungsi jaksa dalam penuntutan umum
	Pembuatan <i>grand design</i> Pusat Kesehatan Yustisial untuk mendukung pelaksanaan pemeriksaan forensik dan kedokteran kehakiman
	Pembentukan Pusat Kesehatan Yustisial untuk mendukung pelaksanaan pemeriksaan forensik dan kedokteran kehakiman
	Penyusunan <i>grand design</i> penguatan fungsi pemulihan aset
	Optimalisasi Badan Pemulihan Aset
1.2. Penguatan koordinasi eksternal dalam pelaksanaan fungsi pengendali perkara	Optimalisasi sistem TI untuk penguatan pengendali perkara
1.3 Penguatan kelembagaan Kejaksaan sebagai <i>Advocaat General</i>	Peningkatan peran jaksa dalam hubungan kelembagaan yudisial
	Peningkatan peran jaksa dalam pelaksanaan ekstradisi dan/atau <i>Mutual Legal Assistance</i>
	Peningkatan peran jaksa dalam pemberian opini hukum kepada lembaga eksekutif dan/atau BUMN
2.1. Peningkatan Jumlah Jaksa	Penyelenggaraan rekrutmen jaksa
	Pemenuhan pelayanan kejaksaan yang proporsional dengan jumlah penduduk dan letak geografis
2.2. Peningkatan Profesionalisme Jaksa	Optimalisasi Badan Diklat Kejaksaan
	Penyusunan <i>Grand Design Corporate University</i> Kejaksaan

	Pembentukan <i>Corporate University</i> Kejaksaan
	Penguatan Peran Majelis Kehormatan Jaksa
	Peningkatan pendidikan jaksa
	Peningkatan kompetensi jaksa melalui sertifikasi
2.3. Peningkatan Kesejahteraan Jaksa	Penyusunan rekomendasi kebijakan transformasi sistem remunerasi jaksa
	Penyusunan kebijakan promosi dan mutasi jaksa berdasarkan kinerja aktual
	Penyusunan regulasi/peraturan Jaksa Agung tentang pemberian sistem remunerasi jaksa
	Penyusunan standar biaya perkara pidana umum

C. Peta Jalan

Berdasarkan rekomendasi kebijakan yang telah dilakukan, berikut usulan peta jalan (*roadmap*) yang diusulkan:

Gambar 4. Usulan Peta Jalan (*Roadmap*)



D. Kerangka Regulasi

Guna memastikan jalannya rencana aksi yang diusulkan, diperlukan penyesuaian terhadap beberapa peraturan perundang-undangan dan juga peraturan internal Kejaksaan RI. Berikut merupakan penyesuaian kerangka regulasi yang perlu diperhatikan:

Tabel 16. Tabel Penyesuaian Kerangka Regulasi

Peraturan Eksisting	Catatan
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Kejaksaan	Penyusunan peraturan pelaksana
Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP	Revisi KUHAP dan peraturan pelaksana
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana	Penyesuaian pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana
Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-013/A/Ja/02/2010 Tahun 2010 Tentang Pendidikan Dan Pelatihan Penanganan Perkara Kejahatan Lintas Negara (<i>Transnational Crime</i>) Tahun 2010	Perlu Penyesuaian antara Peraturan dan Keputusan
UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung	Sinkronisasi dengan UU Kejaksaan
Peraturan Jaksa Agung Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, Dan Pelayanan Hukum Di Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara	Harmonisasi dengan K/L/D/BUMN yang menyelenggarakan fungsi advokasi dan nasehat hukum melalui sertifikasi
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 jo Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi	Tidak disebutkan Tugas dan Kewenangan Jaksa Agung untuk memberikan pendapat hukum pemberian Grasi
Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi	Tidak disebutkan Tugas dan Kewenangan Jaksa Agung untuk memberikan pendapat hukum pemberian Amnesti dan Abolisi
Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-001/A/Ja/01/2010 Tahun 2010 tentang Pendidikan Dan Pelatihan Terpadu Polisi Dan Jaksa Tahun 2010	Adanya persamaan pendidikan polisi dan jaksa
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Untuk optimalisasi transformasi sistem penuntutan, maka perlu revisi UU Tipikor dan UU KPK dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip UNCAC dan Jakarta Principles on Anti-Corruption Agencies
Peraturan Kejaksaan RI Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif	Harmonisasi peraturan terkait Restorative Justice
Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pedoman Mengadili Perkara Pidana berdasarkan Keadilan Restoratif	
Peraturan Kepolisian Negara Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana berdasarkan Keadilan Restoratif	
Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 tentang Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Tata Cara Penyelesaian Permohonan Dan	Adanya tiga lembaga yang mengajukan RJ sehingga berdampak pada dualisme permohonan RJ.

Peraturan Eksisting	Catatan
Pemberian Restitusi Dan Kompensasi Kepada Korban Tindak Pidana	Sehingga perlu adanya harmonisasi peraturan terkait dengan pelaksanaan RJ.
Peraturan Kejaksaan RI Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-027/A/JA/10/2014 tentang Pedoman Pemulihan Aset	Penyesuaian terhadap amanat FATF
Peraturan Jaksa Agung No. PER-049/A/J.A/12/2011 tentang Pembinaan Karier Pegawai Kejaksaan Republik Indonesia	Perlu harmonisasi mekanisme rekrutmen dan penempatan jaksa karena UU ASN menganut sistem promosi terbuka (<i>open career system</i>)
Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-008/A/Ja/01/2011 Tahun 2011 tentang Pendidikan Dan Pelatihan Teknis Administrasi Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2011	Penyesuaian Kurikulum Diklat Teknis dengan kebutuhan kompetensi Kejaksaan
Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-038/A/Ja/10/2010 Tahun 2010 tentang Pendidikan Dan Pelatihan Pengawasan Tahun 2010	Penyesuaian Kurikulum Diklat Pengawasan dengan mekanisme pengawasan
Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-038/A/Ja/12/2009 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : Per-069/A/Ja/07/2007 Tentang Ketentuan-Ketentuan Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia	Harmonisasi pemberian sanksi yang menjadi kewenangan Komisi Kejaksaan, Majelis Kode Perilaku Jaksa, dan Majelis Kehormatan Jaksa
Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia	Harmonisasi kewenangan dengan Majelis Kehormatan Jaksa
Peraturan Jaksa Agung Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pengendalian Gratifikasi Di Lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia	Belum diatur dalam Peraturan Jaksa Agung No. 4 Tahun 2020
Peraturan Jaksa Agung Nomor 20 Tahun 2020 tentang Majelis Kehormatan Jaksa	Perlu harmonisasi kewenangan dengan Komisi Kejaksaan RI
Peraturan Jaksa Agung Nomor 5 Tahun 2021 tentang Sistem Pengelolaan Data Dan Informasi Intelijen Kejaksaan Republik Indonesia	Perlu diadakan pendidikan dan pelatihan atau bimbingan teknis bagi SDM di bidang intelijen
Peraturan Jaksa Agung Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pemberian Tunjangan Kinerja Pegawai Di Lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia	Peningkatan kesejahteraan Jaksa saat menjalankan hak cuti dan/atau sakit.
Peraturan Presiden Nomor 117 Tahun 2014 tentang Tunjangan Jabatan Fungsional Jaksa	Penyesuaian jabatan struktural dan jabatan fungsional jaksa.
Peraturan Menteri Keuangan RI No. 113 Tahun 2023 tentang Standar Biaya Keluaran tahun 2024	Mengakomodir standar biaya perkara Tindak Pidana Umum
Peraturan Jaksa Agung Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-027/a/ja/10/2014 Tentang Pedoman Pemulihan Aset	Mengubah Perja 7/2020 dalam mengatur pengelolaan Rupbasan oleh Badan Pemulihan Aset Kejaksaan Agung RI.

Daftar Pustaka

Buku

- Hamzah, Andi, dan RM Surachman. *Pre-Trial Justice & Discretionary Justice dalam KUHAP Berbagai Negara*. Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Di Amato, Astolfo. *Criminal Law in Italy*. Netherlands: Kluwer Law International, 2020.
- Widdicombe, Ben. *Decision-making in the Crown Prosecution Service: How do Prosecutors Make Case Decisions?* Cambridge: University of Cambridge, 2021.
- Baker, Charles Arnold. *The Companion to British History*. London: Routledge, 2001.
- Ramadhan, Choky. *Pengantar Analisis Ekonomi dalam Kebijakan Pidana di Indonesia*. Jakarta: ICJR, MaPPI FHUI * Aliansi Nasional Reformasi KUHP, 2016.
- Yunus, Ahmad Syahril, dan Irsyad Dahri. *Restorative Justice di Indonesia*. Direktorat Hukum dan Regulasi Bappenas. *Indeks Pembangunan Hukum di Indonesia Tahun 2022*. Depok: UI Publishing, 2023.
- Surachman, EQ. RM, dan Jan S. Maringka. *Eksistensi Kejaksaan dalam Konstitusi di Berbagai Negara*. Edisi Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. 4th ed. United States: West Publishing Co., 1968.
- Maringka, Jan S. *Reformasi Kejaksaan dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Corstens, G.J.M., M.J. Borgers, dan T. Kooijmans. *Het Nederlands Straffprocesrecht*. Deventer: Wolters Kluwer, 2021.
- Winter, Lorena Bachmaier, dan Antonio del Moral Garcia. *Criminal Law Spain*. Netherlands: Wolters Kluwer, 2020.
- Damaska, Mirjan R. *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*. Yale University Press, 1986.
- Faal, Muhammad. *Penyaringan Perkara Pidana oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*. Jakarta: Pradnya Paramitha, 1991.
- Qamar, Nurul. *Perbandingan Sistem Hukum dan Peradilan Civil Law System dan Common Law System*. Makassar: Pustaka Reflesi, 2010.
- van Kempen, P.H., M. Krabbe, dan S. Brinkhoff. *The Criminal Justice System of the Netherlands*. Antwerp: Intersentia, 2019.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Salter, Michael, dan Julie Mason. *Writing Law Dissertations: An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research*. London: Pearson Education Limited, 2007.
- Singleton, R., dan B. C. Straits. *Approach to Social Research*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Artikel Jurnal

- Artadinata, Naomi, dan Sahuri L. "Pengaturan Jaksa Penuntut Umum dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Asas Dominus Litis." *PAMPAS: Journal of Criminal Law* 4, no. 3 (2023): 314.
- Bedner, Adriaan. "Rebuilding the Judiciary in Indonesia: The Special Courts Strategy." *Yuridika* 23, no. 3 (2008): 230-53.
- Bellin, Jeffrey. "Theories of Prosecution." *California Law Review* Vol. 108, No. 4 (2020): 1203-1253.
- Bhatta, Diwakar. "Prosecutorial Systems in Common and Civil Law Countries: Some Critical Observations." *NJA Law Journal* 1, no. 13 (2019): 24.
- Choe, Dae-Hyun. "Prosecutors' Role and Their Relationship with the Police in South Korea: In a Comparative Perspective." *International Journal of Law, Crime and Justice* 55 (December 2018): 88-96. <https://doi.org/10.1016/j.ijlcrj.2018.10.003>.
- Damaška, Mirjan. "Structures of Authority and Comparative Criminal Procedure." *Yale Law Journal* 84 (1975): 502.
- Green, Bruce A., dan Rebecca Roiphe. "A Fiduciary Theory of Progressive Prosecution." *American Criminal Law Review* 60 (2023): 1431-1462.
- Herlina, Apong. "Restorative Justice." *Jurnal Kriminologi Indonesia* 3, no. 3 (2004): 25.
- Kreml, Franklin M. "Police, Prosecutors, and Judges." *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 320 (1958): 69.
- Marstaller, Marie-Lena. "The Legality Principle: An Effective Way to Minimise the European Prosecutor's Influence on Substantive Criminalisation?" *Criminal Law Review* 6, No. 2 (2016): 170.
- Menkel-Meadow, Carrie. "Restorative Justice: What Is It and Does It Work?" *Annual Review of Law and Social Science* 3 (2007): 10.2-3.
- Mouri, Victhor, et al. "Peran Jaksa Peneliti dalam Penentuan Lengkapannya Suatu Berkas Perkara." *ARMADA: Jurnal Penelitian Multidisiplin* 1, no. 12 (2023).
- Pongoh, Ronaldo R., Johnny Lembong, dan Tonny Rompis. "Persoalan Prapenuntutan dalam Perkara Pidana Menurut KUHP." *Lex Crimen* IX, no. 3 (2020).
- Panggabean, R. M. "Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana Dari Perspektif Polri Sebagai Penyidik," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, no. 3 (2010).
- Sanders, Andrew. "The Limits to Diversion from Prosecution." *The British Journal of Criminology* 28, no. 4 (1988): 513-532.
- Sarat, Austin, dan Conor Clarke. "Beyond Discretion: Prosecution, the Logic of Sovereignty, and the Limits of Law." *Law & Social Inquiry* 33, no. 2 (2008): 387-416.
- Schmitt, Bertram. "Legal Diversity at the International Criminal Court: Reflections of a Judge." *Journal of International Criminal Justice* 19, no. 3 (July 2021): 485-510. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqab038>.
- Ulmer, Jeffery T. "Special Issue: Prosecutorial Discretion: Editorial Introduction." *Justice Quarterly* 35, No. 7 (2018): 1131.

Pereaturan perundang-undangan

- Amerika Serikat. 28 U.S.C. § 541 - U.S. Code - Unannotated Title 28. Judiciary and Judicial Procedure § 541.
- Amerika Serikat. New York Consolidated Laws.
- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Amandemen Keempat*.

- Indonesia. *Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia*, UU Nomor 15 Tahun 1961. LN Tahun 1961 No. 254.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Mahkamah Agung*, UU Nomor 14 Tahun 1985. LN. 1985 No. 73, TLN. No. 3316.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 5 Tahun 1991. LN Tahun 1991.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pengesahan Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia)*. UU Nomor 5 Tahun 1998. LN Tahun 1998 No. 164, TLN No. 3783.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia*, UU Nomor 26 Tahun 2000. LN. Tahun 2000 No. 208, TLN No. 4026,
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia, UU Nomor 16 Tahun 2004*. LN Tahun 2004 No. 67 TLN No. 4401.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pengesahan International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999 (Konvensi Internasional Pemberantasan Pendanaan Terorisme, 1999)*, UU Nomor 6 Tahun 2006. LN Tahun 2008 No. 29, TLN No. 4617.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU Nomor 48 Tahun 2009. LN Tahun 2009 No. 157, TLN No. 5076.
- Indonesia. *Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2020-2024*, PP No. 18 tahun 2020. LN Tahun 2020 No. 10.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pemasysaran*, UU Nomor 22 Tahun 2022. LN. Tahun 2022 No.165, TLN No.6811.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, UU Nomor 1 Tahun 2023. LN Tahun 2023 No. 1, TLN No. 6842.
- Indonesia. *Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia*, Perpres Nomor 15 Tahun 2024. LN Tahun 2024 Nomor 28.
- Indonesia. *Peraturan Kejaksaan Tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif*, Perjak No. 15 Tahun 2020. BN Tahun 2020 No. 811.
- Indonesia. *Peraturan Kejaksaan tentang Majelis Kehormatan*, PerJak Nomor 20 Tahun 2020.
- Indonesia. *Peraturan Kejaksaan Perubahan Ketiga atas Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia*, PerJak Nomor 1 Tahun 2022.
- Indonesia. *Keputusan Jaksa Agung tentang Perubahan Keputusan Jaksa Agung RI No. 132/JA/11/1994 tentang Administrasi Perkara Tindak Pidana*, Keputusan Jaksa Agung Nomor 518/A/J.A./11/2001.
- Indonesia. *Instruksi Jaksa Agung tentang Penggunaan Aplikasi Sistem Manajemen Penanganan Perkara (Case Management System/CMS)*, Instruksi Jaksa Agung Nomor 3 Tahun 2020.
- Indonesia. *Instruksi Jaksa Agung tentang Pub tentang Publikasi Kinerja dan Pemberitaan Positif mengenai Kejaksaan di Media Massa dan Media Sosial*, Instruksi Jaksa Agung Nomor 1 Tahun 2021
- Jerman. *Gerichtsverfassungsgesetz (GVG)*.

Perserikatan Bangsa-Bangsa. "Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment."

Tesis dan disertasi

Aristo M. P. Pangaribuan. "Cooperation and Non-Cooperation in Indonesian Criminal Case Processing: Ego Sektoral in Action." Disertasi PhD, University of Washington, 2022.

Basir. *Eksistensi asas diferensiasi fungsional antara polisi dan jaksa dalam kitab undang-undang hukum acara pidana serta pengaruhnya terhadap sistem peradilan pidana*. Tesis Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013.

Afandi, Fachrizal. "Maintaining Order: Public Prosecutors in Post-Authoritarian Countries, the case of Indonesia." Disertasi Doktor, Universiteit Leiden, 2021.

Jatna, R. Narendra. "Pemberdayaan Peran dan Fungsi Jaksa Pengacara Negara dalam Perlindungan Hukum terhadap Pengelolaan Data Pribadi oleh Penyelenggara Sistem Elektronik." Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2022.

Sudirdja, Rudi Pradiseta. "Diskresi Jaksa dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia: Antara Kepentingan Hukum dan Kepentingan Umum." Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2023.

Lain-lain

Bruce Frederick dan Don Stemen. *The Anatomy of Discretion: An Analysis of Prosecutorial Decision Making - Technical Making*. 2012.

Council of Europe. "The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System." Diadopsi oleh the Committee of Ministers on 6 October 2000 at the 724th Meeting of the Ministers' Deputies, 2000.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, 2020. Diakses melalui <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/BALEG-RJ-20200904-083641-5251.pdf>.

Ombudsman Republik Indonesia. *Laporan Investigasi atas Prakarsa Sendiri tentang Dugaan Maladministrasi dalam Proses Pengembalian dan Penyerahan Berkas Perkara dari Kejaksaan ke Kepolisian yang Berulang-ulang*. Jakarta: Ombudsman, 2012.

Seknas FITRA dan IJRS. *Transformasi Anggaran Kejaksaan RI: Menimbang Efektivitas Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK)*. Jakarta: Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran, 2019.

Internet

AGC Singapore, Attorney-General's Chambers. "Our Divisions." Diakses pada 22 Agustus 2024. <https://www.agc.gov.sg/about-us/organisation-structure/our-divisions>.

AGC Singapore, Attorney-General's Chambers. "Overview of Functions." Diakses pada 22 Agustus 2024. <https://www.agc.gov.sg/our-roles/public-prosecutor/public-prosecutor-overview-of-functions>.

Amanda N. Raad. "France's National Financial Prosecutor and Anti-Corruption Agency Issue Joint Guidelines on Corporate Settlement Mechanism." *Ropes & Gray*. Diakses pada 22 Agustus 2024.

- <https://www.ropesgray.com/en/insights/alerts/2019/08/france-national-financial-prosecutor-anti-corruption-agency-corporate-settlement-mechanisms>.
- Britannica. "Ministere Public." Diakses pada 22 Agustus 2024. <https://www.britannica.com/topic/ministere-public>.
- Bundeskriminalamt. "Der Gesetzliche Auftrag." Diakses pada https://www.bka.de/DE/DasBKA/GesetzlicherAuftrag/gesetzlicherauftrag_node.html.
- Discover on My Way. "Deputy Public Prosecutor." Tersedia pada <https://discover.nyc.gov.sg/Jobs/Deputy-Public-Prosecutor#:~:text=Minimally%2C%20you%20would%20require%20a>.
- European Justice. "Public Prosecutors." *e-justice.europa.eu*. Diakses pada 22 Agustus 2024. https://e-justice.europa.eu/29/EN/types_of_legal_professions?GERMANY&member=1.
- Institute for Criminal Justice Reform. "Konvensi Anti Penyiksaan." Mei 2012. <https://icjr.or.id/konvensi-anti-penyiksaan/>.
- Kejaksaan Negeri Banggai. "Sejarah Kejaksaan." Diakses 24 Juni 2024. <https://cabjari-banggaidibunta.kejaksaan.go.id/sejarah-kejaksanaan/>.
- Allcock, Bob. "Judicial Independence." Diakses pada <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.doj.gov.hk%2Fdoc%2Fsg1febe.doc&wdOrigin=BROWSELINK>.
- Mahendra, Yusril Ihza. "Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung dalam Sistem Presidensial di Bawah UUD 1945." Diakses melalui <https://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukan-kejaksanaan-dan-posisi-jaksa-agung-dalam-sistem-presidensial-di-bawah-uud-1945-oleh-prof-dr-yusril-ihza-mahendra-pondahuluan-hampir-seluruh-negara-modern-di-du/>.
- Normand Edwin Elnizar. "Prapenuntutan, Win-win Solution Polisi dan Jaksa yang Terlupakan." Diakses pada <https://www.hukumonline.com/berita/a/prapenuntutan-iwin-win-solution-i-polisi-dan-jaksa-yang-terlupakan-lt5f20ea47df2a8/?page=2>.

