

363.25

KRI

1 e.1



**INDEPENDENSI KEJAKSAAN
DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KORUPSI**

TESIS

Disusun

Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum

Oleh:

YUDI KRISTIANA, SH

NIM. B4A 098107

(Kelas Kejaksaan)

Dosen Pembimbing:

Prof. Dr. Loebby Loqman, SH.

PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM

UNIVERSITAS DIPONEGORO

S E M A R A N G

2001

**INDEPENDENSI KEJAKSAAN
DALAM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KORUPSI**

Oleh:
YUDI KRISTIANA, SH

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 7, 15 Februari 2001.

Tesis Ini
Telah Diterima
Sebagai Persyaratan Untuk
Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum

Pembimbing,



PROF. DR. LOEBBY LOOMAN, SH

Mengetahui,
Ketua Program
Magister Ilmu Hukum



PROF. DR. BARDA NAWAWI. ARIEF, SH
NIP. 130.350.915

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, yang senantiasa memberikan segala sesuatunya indah pada waktunya, hingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.

Tesis ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum Program Pasca Ilmu Hukum UNDIP Semarang.

Adapun judul tesis ini adalah "Independensi Kejaksaan Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi". Pemilihan judul ini bertolak dari keprihatinan atas keadaan institusi Kejaksaan dimana menjadi tempat berkarir penulis selama ini. Dengan tekad dan kemauan bulat disertai idealisme untuk memberikan pencerahan dan perubahan pada lembaga Kejaksaan.

Kekurangan dan ketidak sempurnaan adalah kesadaran kami pertama dalam menyusun tesis ini, sehingga kritik dan saran sangat kami harapkan dari siapapun.

Dalam kesempatan ini penulis sampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ketua Program Pasca Magister Ilmu Hukum Prof. Dr. Barda Nawawie Arief, SH.
2. Prof. Dr. Loebby Loqman, SH yang telah membimbing penulisan tesis ini.
3. Jacob Rahim Saleh, SH yang menjembatani kami memasuki program ini.
4. Bapak dan Ibu tercinta.
5. Istriku Wahyu Widiyatmi dan Anakku Aruni Kristiana Putri yang rela mengorbankan semuanya demi keberhasilan studi penulis.

Semoga tesis ini dapat memenuhi kewajiban akhir dari penulis dalam mengakhiri studinya dan bermanfaat bagi pembaca khususnya para Jaksa untuk membangun kesadaran akan kelemahan institusi dan dirinya sendiri, untuk selanjutnya ikut memberikan kontribusi bagi pemulihan citra korps sekaligus masa depan institusi.

Semarang, Feburai 2001
Penulis

Yudi Kristiana, SH
NIP. B.4A.098107

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR TABEL.....	v
DAFTAR LAMPIRAN.....	vi
ABSTRAK.....	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Permasalahan.....	7
C. Kontribusi Penelitian.....	8
D. Tujuan Penelitian.....	8
E. Kerangka Teori.....	9
F. Metode Penelitian.....	22
1. Pendekatan.....	22
2. Jenis dan Sumber Data.....	24
3. Teknik Pengumpulan Data.....	25
4. Teknik Analisa dan Intepretasi Data.....	26
5. Teknik Pengecekan Keabsahan Data.....	28
G. Sistematisasikan Penulisan.....	29
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	31
A. Korupsi.....	31
1. Pengertian dan Ruang Lingkup.....	31
2. Sejarah Perundang-undangan Korupsi.....	34
a. Latar Belakang Lahirnya Peraturan Perundang-undangan Korupsi.....	35
b. Perumusan Tindak Pidana Korupsi.....	37
B. Kejaksaan.....	54
1. Sejarah Perkembangan Kejaksaan RI.....	54
2. Kedudukan Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan RI.....	59
3. Sistem Penuntutan.....	64
4. Birokrasi dan Organisasi Kejaksaan.....	69
C. Kedudukan Kejaksaan Dalam Peradilan Pidana.....	79
1. Sebagai Penuntut Umum.....	79
2. Sebagai Penyidik.....	83
D. Kekuasaan Kehakiman.....	85
E. Sistem Hukum dan SPP Indonesia.....	89

BAB III	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	93
A.	Pengorganisasian Kejaksaan Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi.....	93
B.	Kewenangan Kejaksaan Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi.....	101
1.	Sejarah Kewenangan Penyidikan Tindak Pidana Korupsi.....	102
2.	Dasar Pemikiran Kewenangan Kejaksaan Dalam Penyidikan Korupsi	111
C.	Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).....	120
D.	Peraturan Perundang-undangan yang Mempengaruhi Independensi Kejaksaan Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi.	123
1.	Undang-undang Kejaksaan.....	124
2.	Undang-undang Kekuasaan Kehakiman....	131
E.	Faktor-faktor Sosiologis yang Mempengaruhi Independensi Jaksa Dalam Penyidikan Korupsi.....	134
1.	Faktor Politis.....	137
2.	Faktor Sosiokultural.....	147
3.	Faktor Integritas Personal.....	148
4.	Faktor Ekonomi/kesejahteraan.....	149
5.	Faktor Promosi.....	150
F.	Formulasi Kedudukan Kejaksaan yang Diharapkan Dapat Berperan Optimal Dalam Penyidikan Korupsi.....	151
1.	Depolitisasi Kejaksaan.....	155
2.	Independensi Jaksa.....	156
3.	Penghapusan Doktrin Kejaksaan adalah Satu.....	158
4.	Peningkatan Profesionalisme Jaksa....	159
BAB IV	PENUTUP	
A.	Kesimpulan.....	164
B.	Saran.....	165

A B S T R A K S I

Upaya penanggulangan tindak pidana korupsi, telah dilakukan semenjak awal berdirinya Republik ini. Namun demikian, hingga kini belum membuahkan hasil yang mamadahi. Bahkan penanganan dugaan KKN mantan Presiden Soeharto dan kroni-kroninya yang sementara ini dianggap sebagai simbul korupsi, hingga kini belum membuahkan hasil yang diharapkan masyarakat.

Upaya penyelesaian masalah korupsi melalui perubahan perangkat hukum telah dilakukan dengan perubahan UU korupsi, mulai dari PPM. Prt/PM-06/1957, PPM. Prt/PM-08/1957, PPM. Prt./PM-011/1957, PPM. Prt./PM-013/1958, UU No. 24 th. 1960, UU No. 3 th. 1971 hingga UU No. 31 th. 1999.

Namun demikian rupanya pokok permasalahan penyelesaian korupsi tidak hanya terletak pada aturan perundang-undangan, tetapi pada lembaga yang menangani tindak pidana korupsi tersebut.

Kejaksaan yang selama ini berwenang, ternyata mendapatkan hambatan-hambatan besar dalam menangani tindak pidana korupsi. Hambatan tersebut berkaitan dengan karakteristik korupsi itu sendiri dimana pelaku tindak pidana korupsi biasanya adalah mereka yang memiliki kekuasaan atau berada dalam lingkaran pemegang kekuasaan dalam hal ini (eksekutif). Sementara Kejaksaan sendiri meskipun menjalankan fungsi yudikatif (dalam hal ini penyidikan korupsi), adalah lembaga eksekutif yang dimana Jaksa Agung sebagai pucuk pimpinan bertanggungjawab kepada Presiden.

Keadaan yang demikian menjadikan dilema bagi Kejaksaan karena dalam penanganan kasus korupsi sering mendapatkan intervensi dari kekuasaan politik. Lebih lanjut akan berdampak sekaligus menjadikan Kejaksaan tidak independen.

Jadi terdapat dua faktor utama yang menyebabkan Kejaksaan tidak independen, yang pertama karena faktor perundang-undangan yang tidak memberikan independensi terhadap Kejaksaan khususnya dalam penyidikan korupsi, dan yang kedua adalah faktor-faktor sosiologis. Itulah sebabnya perlu pemikiran tentang independensi Kejaksaan.

Sehubungan dengan hal tersebut, UU No. 5 th. 1991 tentang Kejaksaan perlu diganti dengan dengan UU baru yang

memberikan keleluasaan bagi Kejaksaan dalam menangani tindak pidana korupsi sehingga tidak memungkinkan untuk diintervensi dari kekuasaan lain.

Hal utama yang harus diupayakan dalam rangka mencapai independensi Kejaksaan ini dapat dimulai dengan depolitisasi Kejaksaan, independensi Jaksa, penghapusan doktrin "Kejaksaan adalah satu", dan peningkatan profesionalisme Jaksa dengan pembenahan dalam bidang *rekrutmen, promosi, placement, reward and punishment, PPJ*, peningkatan kesejahteraan dan pengadaan fasilitas operasional Jaksa.

ABSTRACTION

The effort of fighting against corruptions has been doing since the founding of the Indonesia Republic, otherwise the result has't got satisfaction right now. Even the handling of Soeharto's corruption and his crony which has been a simbol of corruption, haven't given the result as the society need.

The efford of finishing the corruption problem through the changing of the law's have been doing by the cangging of the regulation' corruption, since from PPM. Prt/PM-06/1957, PPM Prt/PM-08/1957, PPM. Prt/PM-011/1957, PPM/PM-013/1958, Act No. 24 /1960, Act No, 3/1971 until Act No. 31/1999.

Eventhough the main problem of the corruption does not lies in the corruptions Act itself, but in the institution in behold of corruption.

The Prosecution service which has the power to fight against corruption has got the big struggle, in which related with the characteristic of corruption itself. The people who do the corruption are the people who have the power or they are in the innercircle of the power, in this case (executive). As the prosecutions service carried out the yudicative fuction (in this case the investigation of corruption), in the executive institution which is the Athourney General as the top leader that must be responsible to the President.

The situation like this make the trouble by the prosecuton service in handling the corruption often got the intervention from the politic power. Further will get effect and also make prosecution service not independent.

So there are two main things cased the Act which doesn't give the independency especially to the prosecution in corruption investigation, the second is sociological factors. That is why we need the independency of prosecutions service.

Related to the problem above, Act No. 5/1991 about the prosecution service must be changed which give more comfortable to the prosecution service in investigation of corruption so there is impossible the interfere from other powers.

The main thing must be done in achieving this independecy can be start by depolitization of prosecution service, the independency of public prosecution, the elimination of "The One of Prosecution" and increasing professionalism by improving of recruitment, promotions, placement, reward and punishment, PPI, the increasing of social welfare and giving the operational facilities of public prosecution

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Masalah tindak pidana korupsi (TPK) akhir-akhir ini banyak mendapat sorotan dari berbagai pihak, khususnya semenjak isue reformasi digulirkan oleh masyarakat Indonesia. Padahal sebenarnya korupsi bukanlah merupakan hal yang baru, bahkan semenjak republik ini berdiri telah dikeluarkan berbagai peraturan yang pada intinya untuk mencegah dan mengatasi terjadinya TPK tersebut.

Pada tahun 1957 dikeluarkan Peraturan Kepala Staf Angkatan Darat selaku Penguasa Militer di daerah kekuasaan Angkatan Darat Nomor Prt/PM-06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi. Salah satu pertimbangan ditetapkannya peraturan tersebut adalah bahwa:

"Berhubung tidak adanya kelancaran dalam usaha-usaha memberantas perbuatan-perbuatan yang merugikan keuangan dan perekonomian negara yang oleh khalayak dinamakan korupsi perlu segera menetapkan suatu tata kerja untuk dapat menerobos kemacetan dalam usaha memberantas korupsi".¹

Nampaknya yang dianggap kemacetan atau kekuranglancaran dalam usaha memberantas korupsi pada saat itu antara lain adalah, bahwa ketentuan-ketentuan yang dapat diterapkan terhadap perilaku korupsi yang terdapat dalam *Wetboek van Strafrecht* (KUHP) Bab XXVIII khususnya delik-delik yang dilakukan oleh pejabat seperti

¹ Lihat diktum menimbang *Peraturan Kepala Staf Angkatan Darat selaku Penguasa Militer di daerah kekuasaan Angkatan Darat No. Prt/PM-06/1957*.

UPT-PUSTAK-UNDP

pasal 415, 416, 418 - 420, 423, 425, 435, "tidak berdaya" menghadapi masalah korupsi saat itu.²

Dalam perkembangan selanjutnya Peraturan Penguasa Militer Nomor Prt/PM-06/1957 tersebut mengalami perubahan dan penyempurnaan melalui Prt/PM-08/1957 tanggal 27 Mei 1957 tentang penilikan harta benda serta Prt/PM-011/1957 tanggal 1 Juli 1957 tentang Wewenang Penguasa Militer dalam menyita barang-barang. Selanjutnya dikeluarkan Peraturan Penguasa Perang Nomor Prt/Peperpu/013/1958 tanggal 15 April 1958 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Korupsi dan Penilikan Harta Benda. Peraturan-peraturan Penguasa Militer yang ditetapkan dalam suasana darurat perang dan keadaan bahaya menjadi bahan bagi ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 24 tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi yang melalui UU No. 1 tahun 1961 ditetapkan menjadi Undang-undang nomor 24 Prp. 1960.

Perubahan yang dilakukan hingga berlakunya UU No. 24 Prp. 1960 lebih berorientasi pada penyesuaian sehubungan dengan keadaan ketatanegaraan pada saat itu.³

Sementara itu pada periode berlakunya UU No. 24 Prp.1960 tersebut di masyarakat muncul gerakan-gerakan masyarakat anti korupsi yang dilancarkan oleh berbagai kekuatan sosial.⁴ Sehubungan dengan reaksi dari berbagai kalangan tersebut diundangkannyalah UU No. 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang

² Soedjono Dirdjosisworo, *Fungsi Perundang-undangan Pidana Dalam Penanggulangan Korupsi di Indonesia*, CV Sinar Baru, Bandung, 1984, hal 3.

³ Keppres No. 40 tahun 1957 tanggal 14 Maret 1957 Indonesia dinyatakan dalam keadaan darurat perang, Keppres No. 225 tahun 1957 tanggal 17 Desember 1957 berlangsung hingga 5 Juli 1959 berlaku UU keadaan Bahaya yaitu UU No. 79 tahun 1957 yang mengesahkan Keppres No. 225 th. 1957 tersebut. Pada saat dinyatakan dalam keadaan darurat perang (1957-1959) UUD yang digunakan adalah UUDS 1950, selanjutnya pada tanggal 5 Juli 1959 kembali ke UUD 1945.

dimaksudkan sebagai upaya penyempurnaan terhadap UU yang ada sebagaimana dimuat secara tegas dalam diktumnya sebagai berikut:

"Bahwa UU No. 24 Prp.1960 tentang Pengusutan Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi berhubung dengan perkembangan masyarakat kurang mencukupi untuk dapat mencapai hasil yang diharapkan, dan oleh karenanya UU tersebut perlu diganti".

Dalam perkembangan selanjutnya pada kurun waktu 32 tahun menjelang Presiden Soeharto turun dari jabatannya (20 Mei 1998), tuntutan masyarakat akan pemberantasan korupsi semakin memuncak dengan slogan reformasi yang terkenal yaitu Pemberantasan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme). Hingga akhirnya dikeluarkan UU No 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dari sini kita dapat melihat bahwa masalah korupsi adalah masalah serius yang penanganannya tidak mudah, dan dalam perkembangannya ada kesan bahwa pemerintah selalu gagal dalam menanggulangnya. Disamping itu masalah korupsi selalu menjadi bagian terpenting dari tuntutan masyarakat sebagai bentuk kontrol terhadap pemerintah.

Apabila dibandingkan antara produk perundang-undangan yang mengatur masalah korupsi dari waktu ke waktu secara materiel terdapat kemajuan-kemajuan sehingga lebih memungkinkan mengakses ke setiap permasalahan yang muncul yang berhubungan dengan korupsi. Namun demikian terdapat suatu kecenderungan-kecenderungan dalam setiap penyelesaian masalah korupsi sehingga dirasa kurang memenuhi rasa keadilan masyarakat antara lain sbb:

⁴ Soedjono Dirdjosiswro, *ibid* hal 4.

1. Tidak sebanding antara jumlah kasus yang ditemukan masyarakat dengan jumlah yang diselesaikan melalui pengadilan.
2. Perkara yang sampai ke pengadilan hanya perkara yang tergolong berskala kecil baik pelaku maupun jumlahnya, sementara terhadap dugaan korupsi yang dilakukan oleh pejabat maupun pejabat publik lainnya cenderung tidak jelas ujung pangkalnya.
3. Dugaan korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah (top eksekutif), kejaksaan sangat bergantung pada *political will* pemerintah.

Mencermati kecenderungan tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan sementara akan adanya kemungkinan faktor-faktor lain di luar hukum materiel yang menyebabkan penanganan TPK kurang berhasil atau tidak sejalan dengan tuntutan keadilan masyarakat.

Jaksa yang terlembaga dalam kejaksaan pada hakekatnya adalah sub-sistem peradilan yang melakukan tugas penuntutan,⁵ namun demikian terhadap masalah TPK, kejaksaan mempunyai kewenangan khusus sebagai penyidik⁶. UU No. 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan dalam Pasal 2 ayat 1 menyebutkan "...kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan".

Dari ketentuan ini terdapat ambivalensi, yang dapat menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) karena di satu sisi adalah lembaga pemerintahan (*eksekutif*), tetapi di pihak lain melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan, pada hal kekuasaan negara di

⁵ Lihat UU No. 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan pasal 27 (1) a.

⁶ UU No. 8 tahun 1981 tentang KUHAP pasal 284.

bidang penuntutan merupakan bagian dari kekuasaan yudikatif. Dengan demikian tidak ada ketegasan apakah kejaksaan itu sebagai eksekutif, atau sebagai lembaga yudikatif.

Kejanggalan ini juga dijumpai dalam pasal 19 UU No. 5 tahun 1991 "...Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggung jawab kepada Presiden". Ketentuan pasal ini semakin memperkuat asumsi terjadinya ambivalensi, dimana kejaksaan yang melaksanakan tugas penuntutan yudikatif) tetapi berpucuk pimpinan JA yang diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden selaku *top eksekutif*.

Ambivalensi lembaga kejaksaan antara yudikatif-eksekutif ini akan membawa konsekuensi negatif dalam penegakan hukum, khususnya dalam penyidikan TPK.

Dampak negatif sebagai akibat ambivalensi inilah yang saat ini sedang dirasakan oleh masyarakat Indonesia, dimana kejaksaan cenderung terkesan "enggan" dalam menyidik pelaku TPK yang dilakukan oleh pejabat.

Korupsi sebagai suatu tindak pidana, sebagaimana diatur dengan UU No. 31 tahun 1999, berorientasi bahwa pelaku TPK adalah pemegang kekuasaan (pemerintah) maupun pejabat publik lainnya yang langsung atau tidak langsung akan berkaitan erat dengan pemerintah.

Dengan demikian setiap TPK selalu mempunyai korelasi baik langsung maupun tidak langsung dengan pemerintah (eksekutif). Keadaan yang demikian manakala dikaitkan dengan lembaga kejaksaan sebagai sub-sistem SPP yang berwenang melakukan penyidikan terhadap TPK, dimana kejaksaan meski melakukan fungsi yudikatif, tetapi tetap juga sebagai lembaga pemerintahan dan bertanggungjawab kepada Presiden, maka keberadaan kejaksaan dalam

melakukan penyidikan terhadap TPK akan sangat bergantung pada pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (eksekutif). Padahal pelaku-pelaku TPK juga terdiri dari orang-orang yang duduk di lembaga eksekutif, atau setidaknya orang-orang yang memiliki hubungan baik langsung maupun tidak langsung terhadap eksekutif. Itulah sebabnya jaksa mengalami kendala psikologis.

Contoh paling aktual sehubungan dengan hal ini adalah dikeluarkannya SP3 (Surat Perintah Penghentian Penyidikan) terhadap dugaan Korupsi mantan Presiden Soeharto oleh Jaksa Agung (Pjs. Jaksa Agung Ismudjoko) pada masa pemerintahan Habibie, dan dibuka kembali kasusnya oleh Jaksa Agung Marzuki Darusman pada masa pemerintahan Presiden Gus Dur. Kasus ini dapat dilihat sebagai bukti bahwa penyidikan TPK oleh kejaksaan sangat bergantung pada niat baik (*political will*) pemegang kekuasaan (eksekutif).

Kedadaan yang demikian apabila dibiarkan terus-menerus akan sangat berdampak negatif terhadap penegakan hukum di Indonesia, dan bagi lembaga kejaksaan sendiri akan tidak menguntungkan, bahkan dapat menurunkan citranya dan pada gilirannya akan merusak rasa keadilan masyarakat.

Dari sini pula dapat dilihat adanya intervensi politik terhadap lembaga kejaksaan.

Disamping hal tersebut, selain faktor yuridis normatif yang mengkondisikan lembaga kejaksaan sehingga kejaksaan dalam melakukan penyidikan TPK tidak independen, tidak menutup kemungkinan adanya faktor-faktor sosiologis lain yang turut berpengaruh, bahkan dapat pula sebagai akibat lanjutan dari faktor normatif tersebut.

Di sisi lain para jaksa dalam menjalankan tugasnya berlaku sistem pertanggungjawaban hierarkhis⁷, pertanggungjawaban hierarkhis ini semakin mengikat jaksa dan tidak memberikan keleluasaan bagi jaksa dalam menjalankan kewenangannya sesuai dengan kebenaran yang diyakini menurut hati nuraninya, pertimbangan utama yang diambil adalah lebih condong pada bagaimana atasan jaksa yang bersangkutan menyikapi terhadap perkara yang ditanganinya. Sistem yang demikian juga semakin menyuburkan kemungkinan terjadinya intervensi politik terhadap lembaga kejaksaan. Nampak pula bahwa jaksa tidak memiliki kebebasan sebagaimana yang dimiliki hakim dalam memutus perkara.

Dalam penyidikan terhadap TPK, situasi yang demikian telah mendominasi warna penegakan hukum di Indonesia. Hal ini tentu saja sangat merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan hukum itu sendiri. Lebih jauh lagi, rasa keadilan masyarakat akan semakin terabaikan.

Realitas penegakan hukum yang sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor normatif berupa perundang-undangan yang mengatur kedudukan dan kewenangan kejaksaan serta faktor-faktor sosiologis yang mempengaruhi jaksa dalam melakukan penyidikan terhadap TPK ternyata sedemikian kompleksnya, sehingga sangat menarik untuk diteliti dalam bentuk tesis sebagai tugas akhir dalam menempuh program Magister Ilmu Hukum.

B. Permasalahan.

Dengan mengacu pada judul penelitian yaitu "Independensi Kejaksaan Dalam Penyidikan Tindak Pidana

⁷ Lihat UU No. 5 tahun 1991 pasal 8 ayat 2.

Korupsi" dan latar belakang masalah, dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Seberapa jauh peraturan perundang-undangan memberikan independensi terhadap Kejaksaan dalam penyidikan tindak pidana korupsi.
2. Secara sosiologis, faktor-faktor apakah yang menyebabkan Jaksa tidak memiliki independensi dalam penyidikan tindak pidana korupsi?
3. Bagaimanakah memformulasikan kedudukan Kejaksaan sehingga mampu berperan secara optimal dalam penyidikan tindak pidana korupsi?

C. Kontribusi Penelitian.

Kontribusi adalah kegunaan atau keuntungan yang didapatkan dari suatu penelitian.

1. Kegunaan Teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan apakah secara yuridis normatif Kejaksaan memiliki independensi dalam penyidikan korupsi, serta menjelaskan pokok-pokok pikiran tentang perlunya independensi Kejaksaan khususnya dalam penyidikan tindak pidana korupsi.
2. Kegunaan Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan sekaligus membuka cakrawala pikir tentang faktor-faktor yang menyebabkan Kejaksaan tidak independen dalam penyidikan korupsi.
3. Memberikan sumbangan pemikiran tentang kedudukan Kejaksaan yang diharapkan dapat berperan secara optimal dalam penyidikan tindak pidana korupsi.

D. Tujuan Penelitian.

Selain berusaha untuk pengembangan substansi bidang ilmu, dengan bertitik tolak dari pokok permasalahan sebagaimana telah diuraikan, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menggali data seberapa jauh peraturan perundang-undangan memberikan independensi terhadap kejaksaan dalam penyidikan tindak pidana korupsi.
2. Menguraikan faktor-faktor yang menyebabkan kejaksaan tidak independen dalam penyidikan tindak pidana korupsi dengan memberikan dasar-dasar pembenaran tentang pokok-pokok pemikiran perlunya independensi kejaksaan.
3. Mencari formulasi ideal kedudukan kejaksaan khususnya dalam penanganan tindak pidana korupsi.

E. Kerangka Teori.

Diilhami pandangan Weber yang menempatkan faktor sosial non-hukum sebagai independent variable yang berarti memahami hukum sebagai mekanisme kontrol sosial, Parson melalui karyanya yang berjudul "*The Law and Social Control*" sampai pada konklusi bahwa fungsi utama dari sistem hukum bersifat integratif⁸ karena dimaksud untuk mengatur, memelihara dan menjaga hubungan-hubungan sosial dalam suatu sistem sosial, agar dapat secara efektif menyelenggarakan fungsi integrasi ini, menurut

⁸ Sebelum sampai pada kesimpulan yang demikian, terlebih dahulu Parson menganalisa syarat fungsional suatu sistem yakni 1) Pencapaian tujuan yang khas yang terkait dengan politik suatu organisasi sosial, 2) Adaptasi yang terkait dengan sub-sistem ekonomi, 3) Integrasi meliputi piranti untuk menjalin hubungan koordinatif, meminimalisir konflik seperti hukum, administratif dan adat kebiasaan, dan 4) Pemeliharaan pola sebagai manajemen konflik, elaborasi yang relatif lengkap tentang hal ini dapat dilihat, Tom Campbell, *Tujuh Teori Sosial (sketsa penilaian dan perbandingan)*, Kanisius, Yogyakarta, 1994.

Parson ada 4 (empat) masalah dasar yang perlu mendapat elaborasi secara tepat dalam suatu sistem hukum yaitu:

- 1) masalah legitimasi, menyangkut landasan penataan aturan-aturan hukum;
- 2) masalah intepretasi, menyangkut hak dan kewajiban dalam proses penerapan aturan hukum;
- 3) masalah sanksi baik jenis maupun lembaga yang menerapkannya, dan;
- 4) masalah yurisdiksi, menyangkut kewenangan penegakan norma-norma hukum.

Karena sebagaimana dipahami oleh pengembang doktrin "*social engineering by law*"⁹, perubahan yang hendak dicapai hanya mungkin dilakukan dengan cara memanipulasi keputusan-keputusan yang akan diambil oleh individu dan mengarahkannya pada tujuan yang dikehendaki. Dalam rangka itu pula suatu aturan hukum tergolong *engineer* apabila memenuhi 4 (empat) asas yaitu:

- 1) penggambaran yang baik dan situasi yang dihadapi;
- 2) analisa terhadap penilaian penilaian dan menentukan jenjang nilai-nilai;
- 3) verifikasi dari hipotesa-hipotesa; dan
- 4) adanya pengukuran terhadap efek dari UU yang berlaku¹⁰.

Oleh karena yang menjadi sasaran dalam proses *social engineering by law* menggerakkan tingkah laku agar mencapai keadaan yang dikehendaki, Chamblis & Seidman mensyaratkan proses pelembagaan hukum sebagai indikator

⁹ Di Indonesia konsep ini populer dengan sebutan hukum sebagai sasaran pembangunan yang untuk pertama kalinya diperkenalkan oleh Mochtar Kusumaadimaja. Alasan penggunaan hukum yang demikian, selain karena keinginan secepatnya untuk menghapus hukum peninggalan kolonial dan adanya harapan-harapan masyarakat dengan tercapainya kemerdekaan, juga karena ada alasan lain yang lebih mendasar, yakni tuntutan untuk survive sebagai anggota masyarakat dunia, terutama dalam suasana ekonomi global kontemporer. Sunaryati Hartono, Politik Hukum Menuju... Hal 82

¹⁰ Prasyarat tersebut dikemukakan oleh Pedgorecki dalam Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977, hal. 66.

efektivitas bagi pencapaian tujuan-tujuan dimaksud. Semakin lama proses pelembagaan hukum maka semakin efektif hukum mencapai tujuan-tujuan dimaksud dan demikian pula sebaliknya¹¹. Karena bagaimanapun juga dalam rangka pencapaian tujuan hukum, yang terpenting adalah hasil substantif serta tanggung-jawab yang efektif.

Mengikuti Weber, Merton (1957; 195-196) mengamati beberapa hal berikut di dalam organisasi birokrasi modern¹²:

1. Birokrasi merupakan struktur sosial yang terorganisir secara rasional dan formal.
2. Meliputi suatu pola kegiatan yang memiliki batas-batas jelas.
3. Kegiatan-kegiatan tersebut secara ideal berhubungan dengan tujuan-tujuan organisasi.
4. Jabatan-jabatan dalam organisasi diintegrasikan ke dalam keseluruhan struktur birokratis.
5. Status-status dalam birokrasi tersusun ke dalam susunan yang bersifat hierarkhis.
6. Berbagai kewajiban serta hak-hak di dalam birokrasi dibatasi oleh aturan-aturan yang terbatas serta terperinci.
7. Otoritas pada jabatan, bukan pada orang.
8. Hubungan-hubungan antara orang dibatasi secara formal.

Model analisa fungsional Merton merupakan hasil perkembangan pengetahuan yang menyeluruh tentang ahli teori klasik. Dia menggunakan penulis-penulis besar seperti Max Weber, William I, Thomas dan E. Durkheim sebagai dasar dari karyanya¹³. Di permukaan mungkin

¹¹ Philip Nonet & Philip Selznich, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York, Harpa & Row, 1978.

¹² Margaret M. Poloma, *Sosiologi Kontemporer*, diterjemahkan oleh Tim Penerjemah, Yagama, edisi I, cetakan ke-4, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1994, hal 31.

¹³ Mengenai pembahasan Merton bersandar pada para ahli sosiologi Eropa klasik, Lihat Coser (1975). Coser mengomentari usaha Merton: Mengingat banyak suara yang membicarakan tetapi secara eksklusif tidak pernah menghargainya....Merton berhasil mewariskan kepada kita bangunan ide-ide Eropa dan Amerika yang bersegi banyak dan penuh warna; yang dicoba untuk digabungkan ke dalam karya-karyanya dengan memanfaatkan ide-ide tersebut bagi tujuan kreatifnya sendiri, Poloma, *Ibid*.

terlihat bahwa Merton sendiri tidak memiliki suatu teori yang bulat, mengingat ia hanya menulis esei-esei yang mencoba menyempurnakan berbagai aspek tulisan-tulisan klasik. Akan tetapi di dalam keseluruhan tulisan-tulisannya kita menemukan suatu tema yang menonjol yaitu, "arti pentingnya memusatkan perhatian pada struktur sosial dalam analisa sosiologis"¹⁴. Merton tidak berhenti dengan deskripsi tentang struktur, akan tetapi terus membahas kepribadian sebagai produk organisasi struktural tersebut. Struktur birokratis memberi tekanan terhadap individu sehingga mereka menjadi "disiplin, bijaksana, metodis"¹⁵.

Merton mengutif tiga postulat yang terdapat dalam analisa fungsional yang kemudian disempurnakan satu demi satu. Pertama, kesatuan fungsional masyarakat yang dapat dibatasi sebagai suatu keadaan di mana seluruh bagian dari sistem sosial bekerja sama pada suatu tingkat keselarasan atau konsistensi internal yang memadai, tanpa menghasilkan konflik yang berkepanjangan yang tidak dapat diatasi atau diatur. Postulat kedua, fungsionalisme universal bahwa seluruh bentuk sosial dan kebudayaan yang sudah baku memiliki tungsi-fungsi positif. Postulat ketiga, dalam setiap tipe peradaban, setiap kebiasaan, ide obyek materiil, dan kepercayaan memenuhi beberapa fungsi penting, memiliki sejumlah tugas yang harus dijalankan, dan merupakan bagian penting yang tidak bisa dipisahkan dalam kegiatan sistem sebagai keseluruhan¹⁶.

¹⁴ Poloma, *Ibid.*

¹⁵ Tetapi tekanan ini kadang-kadang menjurus pada kepatuhan mengikuti aturan secara membabi buta tanpa mempertimbangkan tujuan dan fungsi-fungsi untuk apa aturan itu pada mulanya dibuat. Walaupun aturan-aturan tersebut dapat berfungsi bagai efisiensi organisasi, tetapi aturan-aturan yang demikian dapat juga memberikan fungsi negatif dengan menimbulkan kepatuhan yang berlebihan, hal ini menimbulkan konflik antara birokrat dan orang-orang yang harus dilayani.

¹⁶ Poloma, *Ibid.*

Selanjutnya Daniel S. Lev dalam "Lembaga-lembaga Peradilan dan Kultur Hukum Indonesia" menyebutkan:

"Dimana nilai-nilai dan mitos-mitos kultural menekankan pada cara-cara pengaturan serta hubungan sosial politik yang tidak bertolak dari wilayah hukum otonom, maka sebagai akibatnya disitu lembaga-lebaga hukum akan kurang dapat mengembangkan kekuasaannya yang mandiri seperti yang dimilikinya di negara-negara Eropa dan Amerika Serikat. Tampilnya kekuasaan-kekuasaan birokrasi yang perkasa sekalipun, yang merupakan unsur-unsur esensial bagi adanya sistem hukum yang kuat, tak akan menciptakan suatu tanggapan umum yang positif terhadap bekerjanya hukum, terutama apabila misalnya nilai-nilai patrimonial juga tetap bercokol dengan kuat"¹⁷.

Dalam kaitannya dengan lembaga-lembaga peradilan ini, sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) atau SPP merupakan pendekatan baru dalam mempelajari bekerjanya penegakan hukum di dalam masyarakat. Pendekatan ini tidak menggunakan perspektif normatif, melainkan perspektif manajemen dalam peradilan pidana. Dalam pendekatan ini menekankan pada saling hubungan dari masing-masing unsur lembaga penegak hukum, bagaimana mekanisme bekerjanya dan pengaruh dari masing-masing yang berperan dalam penegakan hukum tersebut sekaligus dampak dari keseluruhan hasil penegakan hukum itu, dengan demikian pendekatan sistem lebih diutamakan.

Pusat perhatian manajemen peradilan pidana tersebut sangat beralasan dan sejalan dengan resolusi yang telah diterima sebagai hasil keputusan Konggres PBB tentang "*The Prevention of the Crime and the Treatment of Offenders*" ke-8 yang diselenggarakan di Havana, Cuba tahun 1990. Beberapa resolusi yang telah disetujui PBB

tersebut berkaitan dengan SPP antara lain adalah resolusi butir 19 tentang manajemen peradilan pidana dan pengembangan kebijakan pidana (*management of criminal justice and development of sentencing policies*). Prosedur tersebut didasarkan atas tiga pertimbangan sbb:¹⁷

1. *Only if the criminal justice system is well managed can rational change be made to improve the situation.*
2. *In-adequate management of the criminal justice system can result in certain practices, such as long delays before trial, that may create injustice for person whose cases are being processed by the system.*
3. *Satisfactory relations between different agencies of the criminal justice system can contribute to effective allocation of resources.*

Pertimbangan tersebut pada prinsipnya bermuara pada pemahaman akan kemungkinan terjadinya ketidak-adilan dalam suatu proses pidana sehingga dipertimbangkan untuk menjadi salah satu resolusi yang dianggap konstitutif terhadap SPP di seluruh dunia.

Pendekatan sistem dalam peradilan pidana menurut Romli Atmasasmita adalah sbb:

1. Titik berat pada koordinasi dan sinkronisasi komponen peradilan pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan).
2. Pengawasan pengendalian penggunaan kekuasaan oleh komponen peradilan pidana.
3. Efektivitas sistem penanggulangan kejahatan lebih utama dari efisiensi penyelesaian perkara.
4. Penggunaan hukum sebagai instrumen untuk memantapkan *the administration of justice*.

¹⁷ Daniel S. Lev, Dalam Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1977, hal 122.

¹⁸ Romli Admasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Perspektif Eksistensialisme dan Abolisianisme*, Bina Cipta, Bandung, 1996.

Mencermati hal-hal yang berkaitan dengan pendekatan sistem yang kemudian dikenal dengan SPP maka kejaksaaan sebagai bagian dari komponen yang mendukung bekerjanya mekanisme SPP menduduki peranan penting. Untuk itu pendekatan yang lebih komprehensif terhadap penegakan hukum yang dilakukan kejaksaaan menjadi suatu hal yang mendesak untuk segera dilakukan. Berkenaan dengan hal tersebut, maka kesesuaian antara UU yang mengatur kewenangan kejaksaaan dengan instrumen internasional yang mengatur masalah ini yaitu *Guidelines on the role of public prosecutor* menjadi salah satu hal penting.

Dalam SPP yang terpadu (*integrated criminal justice system*), kejaksaaan memiliki peran penting sebagaimana dikemukakan oleh Surahman & Andi Hamzah:

"In almost every jurisdiction the public prsecutor is a key figure in the administration of criminal justice for he plays the most significant role in the proses of decicion making".¹⁹

Bahkan secara ekstrim ia menyatakan lebih lanjut bahwa peran jaksa lebih penting dibandingkan dengan penegak hukum lainnya misalnya polisi, meskipun polisi dalam hal tertentu memiliki fasilitas dan ruang lingkup yang lebih luas ;

"Although the police have better trained in gathering the material evidence on the scene of crime, still they are dependent on the advice and the direction of the public prosecutor. The reason is generally the public prosecutr is more conversant in legal matters and he has the prerogrative to contact the court. Even in counties where he does

¹⁹ Surahuman & Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.

not institute the investigations of his own, he retains the wide range of prosecutorial discretion. In other words, the public prosecutor is vested with the power of decision to prosecute or not to prosecute almost all cases in the criminal processings".²⁰

Membahas masalah lembaga kejaksaan pada hakekatnya tidak dapat dilepaskan dengan skema besar pembagian kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan, yaitu kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif.

Ketegasan pembagian kekuasaan ini sangat penting karena pada prinsipnya kekuasaan itu cenderung disalahgunakan sebagaimana diisyaratkan oleh Lord Acton bahwa "power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely". Demikian juga dikemukakan oleh Maurice Duverger²¹ bahwa salah satu teknik pembatasan kekuasaan dengan jalan melemahkan kekuasaan pemerintah adalah pembagian kekuasaan, sehingga dapat mencegah pemerintah melebarkan cengkeraman totaliter atas rakyat.

Pandangan pembagian kekuasaan negara dikemukakan Charles de Scondat Montesquieu (Prancis) dalam bukunya "L'esprit des Lois" (1748). Ia menyatakan bahwa kekuasaan negara harus dibagi dalam tiga kekuasaan yang terpisah (*la separation des pouvoirs*), ketiga kekuasaan tersebut adalah kekuasaan membentuk Undang-undang (legislatif), kekuasaan menjalankan Undang-undang (eksekutif) dan kekuasaan mengadili pelanggaran terhadap Undang-undang (yudikatif). Menurut Montesquieu yang dikutip oleh M Solly Lubis²² bahwa ketiga kekuasaan tersebut dibagi sedemikian rupa sehingga yang satu

²⁰ Surahman & Andi Hamzah *Ibid.*

²¹ Maurice Duverger, *Teori dan Praktek Tata Negara, terjemahan Suwirjadi*, PT. Pustaka Rakyat, Jakarta 1961, hal 56-61.

terpisah dari yang lainnya, dan pembagian ini perlu supaya kekuasaan pemerintah tidak terpusat pada satu tangan saja. Lebih lanjut ia menyatakan bahwa pemikiran Montesquieu ini telah diterima pula oleh berbagai negara demokrasi lainnya walaupun diikuti dengan perubahan-perubahan dan penambahan sehingga merupakan variasi, variasi ini tergantung pada bentuk negara dan sistem pemerintahannya.

Demikian halnya dengan negara RI, konsep pemisahan kekuasaan ini tidak dianut secara murni, tetapi dengan modifikasi tertentu sesuai dengan kondisi Indonesia. Miriam Budihardjo²³ mengemukakan bahwa ketiga UUD menjalani demokrasi konstitusional, maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut Trias Politica dalam arti pembagian kekuasaan.

Seirama dengan pendapat tersebut di atas, Moh Kunardi mengungkapkan bahwa UUD 45 itu tidak menganut asas trias politica melainkan asas pembagian kekuasaan²⁴. Begitu pula Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa pebagian kekuasaan negara beserta lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 tidaklah mengikuti ajaran pemisahan kekuasaan dari Montesquieu yang populer dengan ajaran Trias Plitica, tidak juga mengikuti pola dan praktek negara-negara Eropa khususnya Belanda, sistem pemerintahan menurut UUD 1945 adalah sistem yang unik.²⁵ Bertolak dari ulasan berbagai pendapat tersebut dapat diperoleh pemahaman bahwa negara RI tidak menganut ajaran Trias

²² M. Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1980, hal 60.

²³ Miriam Budihardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1987, hal 156.

²⁴ Moh. Kunardi dan R. Bintar Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, PT. Gramedia, Jakarta 1983, Lihat Juga Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1977, hal. 16.

²⁵ Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisis Hukum Kenegaraan*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal. Ix.

Plitica secara murni, namun teori tersebut diterima dengan modifikasi. Hal ini tentu berimplikasi terhadap lembaga kekuasaan negara RI, termasuk kekuasaan pemerintah negara.

Namun demikian meski tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan, namun masih dianut pembagian kekuasaan yang memberikan peluang terhadap upaya pelaksanaan kekuasaan yudikatif yang mandiri. Sehubungan dengan hal tersebut, untuk mewujudkan kemandirian kekuasaan yudikatif sangat dipengaruhi oleh politik hukum pemerintah.

Bagaimanakah konsepsi tentang tujuan politik hukum, Theo Huijbers mengemukakan bahwa tujuan politik hukum adalah sbb:²⁶

1. Menjamin keadilan dalam masyarakat (tujuan utama).
2. Menciptakan ketenteraman hidup, dengan memelihara kepastian hukum.
3. Menangani kepentingan-kepentingan nyata dalam kehidupan bersama secara konkrit.

Dalam menggariskan politik hukum di Indonesia tidak terlepas dari berbagai faktor yang turut menentukannya, antara lain²⁷ dasar-dasar filosofis, konstitusional, staats idee, recht idee, perkembangan yang bersifat ideologis dan normatif. Selain itu terdapat juga faktor-faktor lain berupa dasar-dasar dan corak politik yang telah dibangun, sistem ekonomi, pemahaman tentang hukum, perkembangan masyarakat, realitas sosial dan kecenderungan yang bersifat global.

²⁶ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1991, hal 116-118.

²⁷ Bagir Manan, *Mengkazji Ulang Syariah dan Hukum Menuju Pembangunan Hukum Nasional*, Diskusi Panel, FH Universitas Brawijaya, Malang, 4 Juni 1994, hal. 17.

Keberadaan lembaga kejaksaan, pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari kerangka besar yang disebut dengan kekuasaan kehakiman. Pasal 24 ayat 1 UUD 1945 menegaskan bahwa:

"kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-undang".

Tetapi batasan pengertian "kekuasaan kehakiman" sendiri tidak dijelaskan. Pasal 24 tersebut hanya menegaskan badan yang disertai tugas/kewenangan untuk melakukan atau melaksanakan kekuasaan kehakiman. Dalam penjelasannya tidak memberikan batasan kekuasaan kehakiman yang bebas tersebut, tetapi hanya menegaskan sifat dari kekuasaan kehakiman yaitu kekuasaan yang merdeka dan mandiri (terlepas dari pengaruh/intervensi kekuasaan pemerintah).

Sementara dalam pasal 1 UU No. 14 tahun 1970⁴⁴ tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa:

"Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum RI".

Lebih lanjut dalam pasal 2 (1) ditegaskan:

"Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman tercantum dalam pasal 1 diserahkan kepada badan-badan peradilan dan ditetapkan dengan UU, dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya".

Ketentuan pasal 1 dan 2 (1) mempersempit makna kekuasaan kehakiman, bahwa kekuasaan kehakiman yang dimaksudkan adalah kekuasaan peradilan atau kekuasaan mengadili. Pemaknaan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam UU N. 14 th. 1970 perlu diperhatikan untuk dikaji ulang, apakah sudah sesuai dengan yang dimaksudkan dalam pasal 24 UUD 1945. Mengapa demikian karena pada hakekatnya kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara dalam menegakkan hukum.²⁸ Jadi kekuasaan kehakiman identik dengan kekuasaan untuk menegakkan hukum" atau kekuasaan penegakan hukum.³⁰ Hakekat yang demikian sebenarnya terungkap juga dalam perumusan pasal 1 di atas, yaitu pada kalimat "guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum RI", sayangnya kalimat tersebut tidak dirumuskan sebagai pengertian kekuasaan kehakiman, tetapi sebagai tujuan diselenggarakannya peradilan.

Manakala tujuan ini menjadi pengertian dari kekuasaan kehakiman, maka tidak hanya berarti "kekuasaan mengadili" (kekuasaan menegakkan hukum di badan-badan pengadilan), tetapi mencakup kekuasaan menegakkan hukum dalam seluruh proses penegakan hukum.

Konsekuensi lebih lanjut dengan adanya ini adalah, dalam perspektif SPP kekuasaan kehakiman (kekuasaan penegakan hukum) di bidang hukum pidana mencakup seluruh sub-sistem SPP. Dengan demikian kejaksaan sebagai bagian dari SPP/sub-sistem SPP, tentu saja menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman yang memiliki kekuasaan yang merdeka/bebas/ndependen/mandiri.

²⁸ Telah dirubah dengan UU No. 35 tahun 1999, namun terhadap pasal ini tidak mengalami perubahan.

²⁹ Barda Nawawi Arief, *Pokok-pokok Pikiran Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka*, Bahan Masukan Untuk Laporan Akhir Tim Pakar Departemen Kehakiman, Periode 1998/1999.

Dalam kaitannya dengan kewenangan kejaksaan dalam melakukan penyidikan terhadap TPK, dimana masalah korupsi memiliki karakteristik berkorelasi/berhubungan dengan pejabat pemerintah (eksekutif), maka independensi kejaksaan sangat mutlak diperlukan.

Definisi korupsi yang terkait dengan konsep jabatan dalam pemerintahan dan penyimpangan terhadap kaidah hukum dan etika pemegang jabatan yang bersangkutan dilukiskan dengan jelas dalam 3 karya penulis sebagai berikut:³¹

1. Menurut Bayley perkataan "korupsi" dikaitkan dengan perbuatan penyuapan yang berhubungan dengan penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan sebagai akibat adanya pertimbangan dari mereka yang memegang jabatan bagi keuntungan pribadi.
2. Menurut M.Mc. Mullan seseorang pejabat pemerintah dikatakan "korup" apabila ia menerima uang yang dirasakan sebagai dorongan untuk melakukan sesuatu yang ia bisa lakukan dalam tugas jabatannya padahal ia selama menjalankan tugasnya seharusnya tidak boleh berbuat demikian. Atau dapat berarti menjalankan kebijaksanaannya secara sah untuk alasan yang tidak benar dan dapat merugikan kepentingan umum. Yaitu penyalahgunaan kewenangan dan kekuasaan.
3. Menurut J.S. Nye Korupsi sebagai perilaku yang menyimpang dari kewajiban-kewajiban normal suatu peranan jawatan pemerintah, karena kepentingan pribadi (keluarga, golongan, kawan akrab), demi mengejar status dan gengsi, atau melanggar peraturan dengan jalan melakukan atau mencari pengaruh bagi kepentingan pribadi. Hal-hal tersebut meliputi tindakan seperti penyuapan (memberi hadiah dengan maksud hal-hal menyelewengkan pertimbangan seseorang dalam kedudukan pada jawatan dinasnya), nepotisme (kedudukan sanak saudaranya sendiri didahulukan, khususnya dalam pemberian jabatan atau memberikan perlindungan dengan alasan hubungan asal-usul dan bukanya berdasarkan pertimbangan prestasi).

³⁰ Barda Nawawie Arief, *Ibid*.

³¹ Soedjono Dirdjosisworo, *op cit* hal 19.

Penyalahgunaan atau secara tidak sah menggunakan sumber penghasilan negara untuk keperluan pribadi.

F. Metode Penelitian.

1. Pendekatan.

Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah independensi kejaksaan dalam melakukan penyidikan tindak pidana korupsi (TPK), sehingga akan melihat 2 (dua) entitas penting yaitu memandang hukum dalam arti peraturan perundang-undangan dan hukum dalam arti realitas sosial. Oleh sebab itu akan membawa konsekuensi pada penggunaan 2 (dua) pendekatan secara sekaligus, yaitu pendekatan yuridis normatif dan pendekatan empiris atau sosiologis.

Pendekatan normatif berarti berangkat dari peraturan perundang-undangan yang mendasari bekerjanya lembaga kejaksaan. Penelitian dimaksud adalah penelitian berupa inventarisasi hukum positif dan penelitan terhadap asas-asas hukum.

Sedangkan pendekatan sosiologis dilakukan dengan terang pikir pengembang paradigma³² alamiah (naturalistic paradigma)³³ yang melihat suatu realitas sebagai suatu kenyataan ganda, dibentuk dan merupakan keutuhan, dan inkuirinya terikat nilai, oleh karena

³² Paradigma (penelitian) menurut Bogdan dan Bikten (1982:3) adalah kumpulan longgar dari sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep atau proposisi yang mengarahkan cara berpikir dan penelitian, baca dalam Ley J. Moleong, ketika membahas topic "Paradigma Penelitian Kualitatif" dalam bukunya *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, (cetakan ke-7), 1996, hal 30. Coba bandingkan juga dengan pengertian paradigma menurut Thomas Khun, yang lebih kurang dipahami sebagai seperangkat keyakinan komunitas ilmu dalam berolah ilmu, Deborah A. Redman, *Economic and The Philosophy of Social Science*, New York, Oxford University Press, 1991, p. 16.

³³ Paradigma ini berawal dari pandangan Max Weber yang selanjutnya diteruskan oleh Irwin Deutcher, dan yang lebih dikenal dengan pandangan "fenomenologis". Paradigma ini mendasari aksimanya pada "the naturalistic sociological theory" dan "the qualitative phenomenological theory", yang kalau hendak disingkat menurut Lincoln dan Guba bertumpu pada 5 (lima) aksioma, Lihat Lexy J. Moleong, Ibid. hal 31-32.

itu pula peneliti disyaratkan melakukan studi dengan latar alami, bersifat deskriptif dan penafsirannya terikat ruang dan waktu.

Dengan menggunakan paradigma alamiah, latar alamiah menempati posisi yang sangat penting, oleh sebab itu institusi hukum (dalam hal ini kejaksaan) dipahami tidak semata-mata dipandang sebagai entitas normatif yang eksoterik per se, tetapi lebih dipandang sebagai bagian subsistem dari keseluruhan sistem sosial yang tentu saja memiliki hubungan yang saling berkaitan dengan variabel sosial yang lain.

Dengan demikian, kejaksaan dalam penelitian ini dilihat sebagai sub-sistem SPP, dan SPP sendiri berada/menjadi bagian dari subsistem sosial. Terhadap hal ini membawa konsekuensi logis akan pendekatan yang digunakan untuk meneliti masalah ini, yaitu berangkat dari dua pendekatan yaitu, pertama model "interaksionisme simbolik"³⁴ untuk memahami kejaksaan sebagai bagian dari subsistem sosial. Kedua, model "rationalistik"³⁵, dalam rangka membangun pemahaman penafsiran, sebagai landasan tinjauan terhadap Undang-

³⁴ Konsep interaksionisme simbolik paling tidak bertolak dari 7 (tujuh) proposisi dasar; 1) simbol dan interaksi itu menyatu (tidak cukup bila kita hanya merekam fakta, kita harus mencari yang lebih jauh, yaitu mencari konteks sehingga dapat ditangkap simbol dan maknanya); 2) karna simbol dan makna itu tidak bisa lepas dari sikap pribadi, maka jati diri subyek perlu dapat ditangkap; 3) peneliti harus sekaligus mengkaitkan antara simbol dengan jati diri dengan lingkungan dan hubungan sosialnya; 4) Konsep jati diri terkait dengan konsep sosiologi tentang struktur social dan lainnya; 5) hendaknya direkam situasi yang menggambarkan simbol dan maknanya, bukan hanya merekam fakta sensualnya saja; 6) metode yang dipakai hendaknya mampu menangkap makna di balik interaksi; 7) sensitizing (yaitu sekedar mengarahkan pemikiran) itu yang cocok dengan interaksionisme simbolik, dan ketika mulai memasuki lapangan perlu dirumuskan menjadi yang lebih operasional, menjadi scientific concepts, Periksa Nung Muhadjir, Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi ke-II), Penerbit Rakesasih, Yogyakarta, 1996, hal. 136-138.

³⁵ Metode pendekatan ini berpijak pada proposisi bahwa mencari makna secara ontologis menggunakan kerangka berfikir reflektif, verstehen, dengan menggunakan pola pikir divergensi, kreatif, inovatif untuk mendapatkan makna yang lebih jauh dari hanya sekedar signifikansi. Atas dasar proposisi yang demikian inilah aka kerangka teoritis sebuah penelitian disyaratkan; 1) ada grand-concepts yang melandasi kerangka teoritis seluruh pemikiran teori dari penelitian; 2) membangun kerangka teori berdasarkan teori-teori substansi; dan 3) perkerangkaan teori adalah hipotesis atau tesis yang hendak diuji kebenarannya secara empirik, Nung Muhadjir Ibid. hal 74-80.

undang yang mendasari bekerjanya kejaksaan khususnya dalam menangani korupsi.

2. Jenis dan Sumber Data.

Jenis data dalam penelitian ini adalah data kualitatif yang terdiri dari data primer dan data sekunder, keduanya saling melengkapi.

Pada prinsipnya terdapat 2 (dua) kategori data yang akan dikumpulkan dalam penelitian ini yaitu (1) data tentang bekerjanya lembaga kejaksaan yang meliputi legitimasi, intepretasi yuridis atas landasan hukum yang mendasari bekerjanya kejaksaan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi; (2) faktor-faktor yang mempengaruhi independensi kejaksaan dalam menangani korupsi yang didukung oleh persepsi masyarakat terhadap bekerjanya kejaksaan yang meliputi peran-peran yang seharusnya dilakkukan oleh kejaksaan serta tipe ideal kejaksaan yang seharusnya.

Dengan bertitik tolak dari pendekatan yang digunakan yaitu interaksionisme simbolik dan rasionalisme, yang akhirnya akan sampai pada upaya untuk memahami apa adanya dan apa yang seharusnya kejaksaan dalam pemberantasan korupsi, maka akan didapatkan 3 (tiga) sumber. Sumber dimaksud adalah aparat birokrasi kejaksaan, aparat lain yang berkompeten dengan kejaksaan dan aspirasi yang berkembang di masyarakat.

Penetapan informan dalam penelitian ini dilakukan secara pruposive sesuai kepentingan dan keperluan analisis. Pengembangan data maupun sumbernya dilakukan dengan mengikuti prinsip *snow bolling* hingga mencapai

titik kejenuhan dalam arti sampai kelengkapan dan validitas data dirasa cukup bagi kepentingan analisis.

Sedangkan sumber data, diperoleh dari sumber data primer dan sumber data sekunder. Terhadap data sekunder yang menjadi sumber data primer adalah peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, sedangkan sumber data sekunder yang menjadi rujukan adalah dokumen-dokumen atau risalah perundang-undangan, pendapat para ahli hukum dan peraturan perundang-undangan negara lain, serta hasil kegiatan ilmiah lainnya, bahkan juga digunakan data sekunder yang bersifat publik.

Untuk data empiris diperoleh dari penelitian sosiologis yang dilakukan terhadap jaksa-jaksa yang menangani TPK di Kejaksaan Agung dan di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

3. Teknik Pengumpulan Data.

Penelitian ini berusaha menggali data primer dan data sekunder secara sekaligus dengan harapan keduanya saling mendukung.

Dalam rangka pengumpulan data primer ditempuh dengan menggunakan 2 (dua) teknik yaitu; (1) wawancara mendalam (*dept interview*); dan (2) teknik observasi partisipasif (*partisipant observation*). Sebelum secara terus menerus dilakukan pengumpulan dengan dua teknik tersebut, terlebih dahulu dilakukan apa yang oleh Spradly dipakai sebagai penciptaan rapport untuk meminimalisir transfer peneliti dengan para responden penelitian dan sekaligus menjajagi fisibilitas untuk dapat bekerja sama. Hal ini menjadi sangat penting karena responden dalam memberikan informasi belum

tentu dapat memberikan apa adanya secara natural, karena kemungkinan terdapat hal-hal yang sifatnya sensitif untuk diungkapkan.

Melalui teknik wawancara akan digali selengkap-lengkapnya tidak hanya tentang apa yang diketahui, apa yang dialami informan dan responsen penelitian, tetapi juga apa yang ada di balik pandangan, pendapat dan atas perilaku yang terobservasi. Oleh sebab itu alat-alat bantu wawancara disiapkan secara maksimal. Sedangkan teknik observasi partisipatif dilakukan untuk mengumpulkan data-data yang tidak dapat diperoleh melalui wawancara seperti situasi, sikap atau aktivitas-aktivitas dalam struktur sosial dalam rangka kerja lembaga kejaksaan, untuk itu observasi dilakukan dari hal yang paling umum hingga terfokus pada hal-hal yang paling khusus.³⁶

Sedangkan untuk pengumpulan data sekunder ditempuh dengan penelitian kepustakaan (studi pustaka) dan studi dokumen.

4. Teknik Analisa dan Intepretasi Data.

a. Teknik Analisa Data.

Terhadap data yang telah dianggap valid dan reliable, selanjutnya dilakukan konstruksi data melalui pendekatan yang bertumpu pada logika individu konseptualis dan emik.³⁷ Dengan logika

³⁶ Dalam Metode Penelitian Kualitatif, jenis dan cara observasi yang demikian dipakai sebagai jenis observasi yang dimulai dari cara kerja diskriptif, kemudian observasi terfokus dan pada akhirnya observasi terseleksi, Lihat Sanafiah Faisal, Ibid. hal. 80.

³⁷ Apabila seorang pengamat akan menguraikan perilaku manusia, ada 2 titik tolak yang dianut yang bermanfaat menurut situasi tertentu. Jika seseorang menggunakan pendekatan etik terhadap data, maka ia melakukan generalisasi pernyataan tentang data bahwa ia (a) mengelompokkan secara sistematis seluruh data yang dapat diperbandingkan, seluruh kebudayaan dunia, ke dalam sistem tunggal; (b) menyediakan peringkat kriteria untuk mengklasifikasikan setiap unsur data; (c) mengorganisasikan data yang telah diklasifikasikan ke dalam tipe-tipe; (d) mempelajari, merencanakan dan menguraikan setiap data baru yang

pikir induksi konseptualis, peneliti akan mengkonstruksikan semua fakta empiris selajutnya membangun konsep, hipotesis, maupun pengembangan teori. Sedangkan dengan logika pikir emik, dilakukan untuk memahami hubungan antara berbagai pemahaman budaya dan tradisi hukum masyarakat dalam memandang kejaksaan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Meskipun model analisa data penelitian ini tidak mengikuti tata pikir analisis komparasi konstan (konstruck comparative anallysis) atau sebagaimana dipahami oleh Glaser dan Strauss sebagai grounded theory research³⁸ dalam rangka membangun teori grounded, namun secara praktis operasional, teknik analisis data dalam penelitian ini tetap dalam menggunakan teknik analisis tipe Straus dan Corbin,³⁹ yang menyatakan bahwa analisa data kualitatif sebaiknya dilakukan semenjak peneliti berada di lapangan, dengan mengikuti model interaktif sebagaimana dikemukakan oleh Matthew B. Miles & A. Michael Huberman⁴⁰ bahwa peneliti bergerak dalam 3 (tiga) siklus yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan dalam suatu jalinan dalam rangka membangun analisis data yang komprehensif.

ditemukan ke dalam kerangka sistem yang telah dibuat sebelum mempelajari kebudayaan dari data yang ditentukan. Sebaliknya pendekatan emik merupakan esensi yang sah untuk satu bahasa/satu kebudayaan pada satu waktu tertentu; pendekatan ini merupakan usaha untuk mengungkapkan pola tertentu dari bahasabudaya. Jadi pendekatan ini tidak berusaha menguraikan segi generalisasi ke dalam klasifikasi yang diperoleh sebelum studi suatu kebudayaan dilakukan. Ley J. Moleong, Ibid. hal. 54.

³⁸ Periksa Sanafiah Faisal, *Op cit.* Hal. 103-109.

³⁹ Periksa A. Strauss and J. Corbin, *Busir (Qualitative Research; Grounded Theory Prosedur and Techniques)*, London, Sage Publication; 1990, h. 19.

⁴⁰ Periksa Mathhew B. Miles & A. Michael Huberman, *Analisa Data Kualitatif*, Penerbit UI Press, 1992, hal. 20.

b. Teknik Interpretasi Data.

Proses siklus polibios yang menandai alur kegiatan analisis data emik penelitian ini akan terhenti menakala akan dilakukan interpretasi etik, karena didekati dengan jalan mengedepankan data secara non struktural dalam arti menyusun kategori logis tanpa memperdulikan struktur yang ada dalam bahasa perorangan (kesimpulan emik), untuk kemudian membangun interpretasi-interpretasi secara teoritis. Dalam penelitian ini interpretasi teoritis dilakukan dengan menggunakan tinjauan "kritis".

5. Teknik Pengecekan Keabsahan Data.

Keabsahan data merupakan tahap penting dalam penelitian. Keabsahan data yang dalam *positivisme* dikenal dengan istilah kesahihan (*validitas*) dan keandalan (*reliabilitas*) dalam penelitian ini bertumpu pada "derajat kepercayaan" (*level of confidence*) atau *credibility*⁴¹ melalui teknik pemeriksaan keabsahan "ketekunan pengamatan" dan triangulasi. Untuk menetapkan keabsahan (*thrust worthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan atas sejumlah kriteria tertentu. Terdapat 4 kriteria yang digunakan yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*) dan kepastian (*confirmability*).

⁴¹ Kriteria ini menurut Lincoln dan Guba (1981) dan Patton (1987) berfungsi untuk (1) melakukan inkuiri sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan dapat diatasi, dan (2) menunjukkan derajat kepercayaan hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti, lihat Ley J. Mleong, *Op cit.* Hal. 173.

Melalui teknik pemeriksaan "ketekunan pengamatan" akan samai pada ciri-ciri dan unsur-unsur yang relevan dengan pokok permasalahan penelitian dan kemudian dirinci serta diobservasi secara mendalam. Sedangkan melalui teknik triangulasi dilakukan dengan memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data sebagai pembanding terhadap data yang diperoleh.

Penggunaan "triangulasi" ini dimaksudkan adalah triangulasi sumber⁴² dan metode⁴³. Secara teknik operasional, triangulasi sumber dilakukan dengan mengadakan komparasi atau perbandingan data dan sumbernya untuk mensistematisir baik perbedaan maupun persamaan pandangan maupun pendapat berdasarkan kualifikasi, situasi sumber saat penyampaian data dan atau kesesuaian dengan dokumen yang menjadi data penelitian. Sedangkan melalui triangulasi metode dilakukan dengan mengadakan strategi pengecekan lewat teknik pengumpulan data observasi, partisipatif dan wawancara mendalam di satu pihak dan teknik pengumpulan data lewat *fokus group discussion* (FGD) di pihak lainnya.

G. Sistematika Penulisan.

Bahwa penulisan hasil penelitian ini secara garis besar akan disusun dengan sistematika sebagai berikut:

⁴² Menurut Patton (1987) triangulasi sumber dilakukan dengan jalan (1) membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara, (2) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi, (3) membandingkan apa yang dikatakan sepanjang waktu, (4) membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan sesuai kualifikasi tertentu, dan (5) membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen, lihat Ley J. Moleong, *Ibid* hal. 178.

⁴³ Menurut Patton, ada 2 strategi yang bisa dilakukan pada triangulasi dengan metode, yaitu (1) pengecekan derajat kepercayaan temuan penelitian lewat beberapa teknik pengumpulan data; dan (2) pengecekan derajat kepercayaan terhadap sumber data dengan metode yang sama, lihat Ley J. Moleong, *Ibid*.

Bab I tentang Pendahuluan yang berisi latar belakang penulisan, tujuan penulisan, permasalahan yang akan diteliti serta metode yang digunakan dalam penelitian ini.

Bab II tentang Tinjauan Pustaka, yang secara garis besar akan menguraikan tentang Sejarah Kejaksaan dan Landasan Yuridis Tugas dan Kewenangan Kejaksaan, Sistem Peradilan Pidana, Kekuasaan Kehakiman, Instrumen internasional yang relevan serta kewenangan-kewenangan kejaksaan dalam hal ini tentang pemberantasan korupsi.

Bab III berisikan uraian tentang analisis terhadap data-data yang diperoleh dalam penelitian dan hasil penelitian itu sendiri.

Sedangkan Bab IV berupa penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Korupsi.

1. Pengertian dan Ruang Lingkup.

Korupsi berasal dari perkataan bahasa Latin "corruptio", yang berarti kerusakan atau kebobrokan.¹ Ada pula yang berpendapat bahwa dari segi istilah "korupsi" yang berasal dari kata "corrupteia" yang dalam bahasa Latin berarti "bribery" atau "seduction", maka yang diartikan dengan "corrupto" dalam bahasa Latin ialah "corrupter" atau "seducer".² "Bribery"³ dapat diartikan sebagai memberikan kepada seseorang agar seseorang tersebut berbuat untuk keuntungan pemberi. Sementara "seduction" berarti sesuatu yang menarik agar seseorang menyeleweng.

Sementara dalam *The Dictionary of The Social Sciences*; "the use of public power for private profit ... in a way that constitutes a breach of law ..."⁴ This covers the case not only of an official who receives bribes either to act or not to act⁵, but also of the one who takes none, but uses his offices to enrich himself illegally". Lebih lanjut dijelaskan bahwa "the term of private is to be understood as not

¹ Soedjono Dirdjosisworo, *Fungsi Perundang-undangan Pidana Dalam Penanggulangan Korupsi di Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1984, hal. 16.

² Lihat *Kamus Latin-English*, Barnes and Noble, h. 122, lihat pula Hermien Hadiati Koeswadji, dalam *Korupsi di Indonesia Dari Delik Jabatan Ke Tindak Pidana Korupsi*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h. 32.

³ *Seduction* berarti "very attractive and charming, likely to lead a person astray (but often with no implication of immorality)", sedangkan *bribery* berarti "promised to subject in order to get him to do something (often something wrong) in favour of the giver", Lihat *The Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Second Edition, by A.S. Hornby, E. V. Gacoby & H. Wakefield.

⁴ Aikin, *The Dictionary of The Social Sciences*, 1964.

⁵ Mc. Mullan, 1961, hal 183-184.

limited to the official, but also including a group or class with which he identifies, while profit should be taken to cover all forms of advantage or benefit, not merely financial".⁶

Korupsi pada hakekatnya bukan sekedar masalah kriminal tetapi juga masalah sosial. B. Sudarso dalam bukunya "Korupsi di Indonesia" mengatakan bahwa menghadapi masalah korupsi yang sudah meluas dan berurat berakar, yang oleh sementara kalangan dikatakan sudah merupakan "way of life", orang setengah putus asa dan acuh tak acuh. Malahan ada pendapat bahwa sebaiknya kita tidak berbicara lagi mengenai korupsi tetapi pembangunan saja. Pada saat-saat tertentu memang seakan-akan timbul harapan bahwa penyakit itu akan sungguh-sungguh dapat diatasi, tetapi saat-saat penuh harapan demikian biasanya tidak berlangsung lama yang segera disusul oleh keraguan, keprihatinan, kekecewaan dan kemudian sinisme.⁷

Ketika pembicaraan tentang korupsi dikaitkan dengan penyebab terjadinya korupsi, maka pada umumnya orang akan berpaling untuk menghubungkan tumbuh suburnya korupsi dengan sebab yang paling gampang untuk dikaitkan, misalnya kurangnya gaji pejabat, buruknya ekonomi, mental pejabat kurang baik, administrasi dan manajemen yang kacau yang menghasilkan adanya prosedur yang berliku-liku dan sebagainya.⁸

⁶ Periksa pula Leslie Palmier, *The Control of Bureaucratic Corruption, Case Study in Asia*, Allied Publishers Private Limited, New Delhi Bombay Calcuta Madras Bangalore Hyderabad Ahmedabad, 1985, hal 1.

⁷ B. Sudarso dalam Djoko Prakoso, *Peranan Pengawasan Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi*, Aksara Persada Indonesia, April 1990, h. 70.

⁸ *Ibid.*

Bahararudin Lopa menyatakan, bahwa tampaknya masalah korupsi ini selalu ada. Ia akan ada dalam masyarakat primitif (tradisional), ia akan ada di suatu masyarakat yang sedang membangun, dan bahkan ia akan ada dalam masyarakat yang sudah maju sekalipun. Rupa-rupanya perbuatan korupsi ini sejak semula lahir bersama kelahirannya dunia ini dan agaknya umurnya pun akan seumur dengan dunia, apabila kita tidak mulai dari sekarang bersungguh-sungguh mencegah/memberantasnya.⁹

Namun demikian sebenarnya alasan kurangnya gaji, buruknya ekonomi, tidak teraturnya sistem administrasi dan manajemen tidak lagi merupakan penyebab utama timbulnya korupsi. Hal ini dapat dilihat di negara-negara majupun, dimana gaji pejabat sudah tinggi, ekonomi sudah berkembang serta tumbuh dengan pesatnya, administrasi dan manajemen sudah teratur dan modern, toh masih terjadi banyak korupsi. Lihat saja kasus bekas PM Jepang Kakuei Tanaka yang dituduh menerima suap dari perusahaan industri pesawat terbang AS sebesar Y.500 juta (US\$ 2,48 juta). Cara Tanaka melakukan ini adalah, bahwa ia selaku PM Jepang telah memberikan fasilitas khusus kepada *All Nippon Airways*, sehingga lancarlah penjualan pesawat-pesawat terbang keluaran *Lockhead Aircraft Corporation*. Dan sebagai balas jasa, Tanaka diberi hadiah (Sogokan).¹⁰

Kasus lain, adalah skandal Korupsi di Afrika Selatan yang terjadi antara tahun 1975/1978 yang

⁹ Baharudin Lopa, *Korupsi, Sebab-sebabnya dan Penanggulangannya*, Prisma 3, 1986, h. 24.

¹⁰ *Far Eastern Economic*, 16 Maret 1979, h. 24-25, dalam Djoko Prakoso, *Peranan Pengawasan Dalam Penangkalan Tindak Pidana Korupsi*, Aksara Persada Indonesia, 1990 h. 72.

dilakukan Eschel Rhoodie PM Afsel. Pada kasus ini terlibat beberapa Menteri Kabinet, bahkan disebut-sebut Presiden Afsel. Skandal ini dapat dianggap yang paling menarik perhatian dunia, karena korupsi yang menggerogoti berjuta-juta dolar AS itu bermaksud memperkuat komplotan klik Pemerintah Afrika Selatan untuk meneruskan politik rasialisnya. Uang itu digunakan untuk membiayai penerbitan di dalam dan luar negeri yang menutup-nutupi praktek rasialis yang keji itu. Beberapa negara asing turut khawatir akan terbongkarnya skandal itu sampai ke akar-akarnya termasuk Israel, sehingga terdapat dugaan bahwa dalam penyalahgunaan dana yang bertujuan politis itu, Israel berdiri di belakangnya.¹¹

Dengan memperhatikan uraian tersebut di atas, tidaklah berlebihan kiranya bila dikatakan bahwa masalah korupsi akan senantiasa berkaitan erat dengan lingkaran elit pemegang kekuasaan baik dalam jajaran birokrasi pemerintahan maupun organisasi yang lain. Itulah sebabnya dapat disebutkan disini bahwa ruang lingkup korupsi tidak akan jauh dan selalu bekatat pada pemegang kekuasaan atau setidaknya berhubungan erat dengan pemegang kekuasaan. Karena memang hanya orang yang memegang kekuasaan sajalah yang dapat menyimpangkan kekuasaan yang dimilikinya.

2. Sejarah Perundang-undangan Korupsi.

Memperhatikan sejarah perkembangan perundang-undangan yang mengatur tentang korupsi terlihat adanya upaya yang rasional dalam memberantas tindak pidana

¹¹ News Week, 19 Maret 1979, hal. 25.

korupsi (TPK). Dari berbagai peraturan yang pernah ada hingga Undang Undang Nomor 31 tahun 1999 menunjukkan adanya pembaharuan hukum pidana.

Pembaharuan hukum pidana khususnya mengenai korupsi ini tidak hanya terbatas pada substansi atau segi-segi materiel dari korupsi saja, tetapi juga hukum formilnya atau hukum acaranya.

Berkenaan dengan hukum acaranya, dalam hal ini masalah upaya penegakan hukum, jadi berkaitan dengan kewenangan dari penegak hukum juga mengalami perkembangan-perkembangan.

a. Latar Belakang Lahirnya Peraturan perundang-undangan Korupsi.

Apabila kita perhatikan, maka alasan yang menjadi dasar dikeluarkannya peraturan tentang korupsi selalu bermuara pada pemikiran bahwa Undang Undang yang ada dirasa kurang efektif dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Lebih jelasnya dapat kita lihat dalam konsideran masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut:

1). Konsideran Prt/Peperpu/013/1958

- Bahwa untuk perkara-perkara pidana yang menyangkut keuangan negara atau daerah atau badan hukum lain yang mempergunakan modal dan atau kelonggaran-kelonggaran lainnya dari masyarakat misalnya, baik koperasi, wakaf dan lain-lain yang bersangkutan dengan kedudukan si pembuat pidana, perlu diadakan tambahan berupa aturan pidana, pegusutan, penuntutan dan pemeriksaan yang dapat memberantas perbuatan-perbuatan yang disebut perbuatan korupsi (Garis bawah dari penulis).

- Bahwa dalam hubungan pemberantasan perbuatan-perbuatan korupsi termaksud di atas, perlu diadakan pula peraturan yang memungkinkan penyitaan dan perampasan harta benda yang kurang/tidak terang siapa pemiliknya atau yang dicurigai tjara memperolehnya (garis bawah dari penulis).

2). Konsideran Undang Undang No. 24 Prp tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi.

"Bahwa untuk perkara-perkara pidana yang menyangkut keuangan negara atau daerah, atau badan hukum lain yang mempergunakan modal dan atau kelonggaran-kelonggaran lainnya dari negara atau masyarakat, bank, koperasi, wakaf dan lain-lain atau yang bersangkutan dengan kedudukan si petindak pidana, perlu diadakan beberapa aturan pidana khusus dan praturan-peraturan khusus tentang pengusutan, penuntutan dan pemeriksaan yang dapat memberantas perbuatan-perbuatan itu disebut tindak pidana korupsi (garis bawah dari penulis).

3). Konsideran UU No. 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- Bahwa perbuatan-perbuatan korupsi sangat merugikan keuangan/perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional.
- Bahwa UU No. 24 Prp. Tahun 1960 tentang pengusutan penuntutan dan pemeriksaan tindak pidana korupsi berhubung dengan perkembangan masyarakat kurang mencukupi untuk dapat mencapai hasil yang diharapkan, dan oleh karenanya undang undang tersebut perlu diganti (garis bawah dari penulis).

4). Konsideran UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi butir c.

"Bahwa Undang Undang No. 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat, karena itu

perlu diganti dengan Undang Undang pemberantasan tindak pidana korupsi yang baru sehingga diharapkan lebih efektif dalam mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi (garis bawah dari penulis)".

Dari beberapa konsideran sebagaimana tersebut di atas; tercermin suatu proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang ditujukan agar hukum pidana khusus lebih efektif untuk menangkal korupsi. Lebih dari pada itu adalah komitmen positif dari penyelenggara negara untuk secara aktif berusaha memberantas korupsi. Komitmen ini diwujudkan dengan cara mengganti peraturan perundang-undangan yang dianggap kurang akomodatif terhadap permasalahan penanganan tindak pidana korupsi.

Peraturan-peraturan yang ada pada saat itu dalam bentuk Peraturan Penguasa Militer/Peraturan Penguasa Perang sehubungan dengan keadaan politik Indonesia yang pada saat itu tidak stabil.

b. Perumusan Tindak Pidana Korupsi.

Sebelum sampai pada pembahasan mengenai siapa yang berwenang dalam penyidikan korupsi, terlebih dahulu akan dibahas mengenai sejarah perkembangan perumusan tindak pidana korupsi itu sendiri. Hal ini dimaksudkan bahwa penegakan hukum akan terkait erat dengan pemaknaan terhadap korupsi itu sendiri.

1. Periode Penguasa Perang Militer.

Sebelum keluarnya Peraturan Penguasa Militer, KUHP telah mengatur tentang korupsi atau yang dikenal dengan delik jabatan. Pasal-pasal yang dimaksud adalah yang terdapat dalam

Bab XXVIII yaitu penggelapan pasal 415; pemalsuan pasal 416; menerima suap 418, 419 dan 420 dan menguntungkan diri sendiri secara tidak sah 423, 425, 435.¹²

Perbuatan-perbuatan yang merupakan delik jabatan atau tindak pidana yang dilakukan oleh pejabat (ambtenaar) berupa tindakan penggelapan, pemalsuan, menerima suap dan menguntungkan diri sendiri yang dilarang. Pasal-pasal yang telah disebut merupakan perbuatan korupsi sebelum adanya PPM tentang perbuatan korupsi.¹³

a) Perumusan korupsi menurut PPM No. Prt/PM-06/1957.

Pasal 1 ayat (1):

(1) Tiap perbuatan yang dilakukan oleh siapapun juga, baik untuk kepentingan diri sendiri, untuk kepentingan orang lain atau untuk kepentingan suatu badan yang langsung atau tidak langsung menyebabkan kerugian bagi keuangan perekonomian negara;

(2) Tiap perbuatan yang dilakukan oleh seorang pejabat yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah ataupun selama suatu badan yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah, yang dengan mempergunakan kesempatan atau kewenangan atau kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh jabatan, langsung atau

¹² Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 125.

¹³ Soedjono Dirdjosisworo. *Op Cit.* hal. 50.

tidak langsung membawa keuntungan
keuntungan material baginya.

Memperhatikan perumusan pasal tersebut, perumusan subyek/pelaku yang dapat dijerat dengan UU korupsi adalah sangat luas sekali yaitu "tiap perbuatan yang dilakukan oleh siapapun juga". Disamping itu perbuatan yang dikategorikan sebagai korupsi juga sangat luas yaitu "menggunakan kesempatan atau kewenangan atau kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh jabatan".

Disamping itu kewenangan yang dimiliki oleh Penguasa Militer sangat besar sekali, hal ini lebih dimaksudkan untuk mempermudah penanganan tindak pidana korupsi. Sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Prt/PM-06/1957 yang antara lain berbunyi "Peraturan ini bermaksud menetapkan suatu tata kerja yang dapat melancarkan usaha-usaha memberantas apa yang dinamakan korupsi".

b) Perumusan Korupsi menurut PPM No. Prt/PM-08/1957 tentang Penilikan Harta Benda.

Dalam ketentuan ini tidak memperluas perumusan korupsi, namun lebih merupakan upaya terobosan untuk mempermudah pelaksanaan Penguasa Militer dalam pemberantasan korupsi. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 1 (a) yang berbunyi sbb: "selain wenang mengadakan penilikan terhadap harta benda seseorang yang disangka melakukan korupsi menurut PPM No.

Prt/PM/06/1957 tanggal 9 April 1957, Penguasa Militer berwenang pula mengadakan penilikan terhadap harta benda setiap orang atau badan di dalam daerahnya yang kekayaannya diperoleh secara mendadak dan mencurigakan".

Penilikan harta benda tersebut dapat dilakukan penyitaan dengan kriteria sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 yang berbunyi "Harta benda orang atau badan yang dengan sengaja atau karena kelalaiian tidak diterangkan pemiliknya atau pengurusnya, harta benda yang tidak terang siapa pemiliknya, dan harta benda orang yang kekayaannya oleh penilik pembantu harta benda dianggap diperoleh secara mendadak dan mencurigakan, dapat disita oleh penilik pembantu harta benda".

Lebih lanjut, kewenangan yang besar yang dimiliki oleh Penguasa Perang Militer tersebut, didukung dengan kewenangan untuk menyelesaikan terhadap harta benda yang disita menjadi milik negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 14 yang berbunyi sbb:

- (1) Harta benda yang disita karena, dengan sengaja atau karena kelalaiannya tidak diterangka oleh pemiliknya atau pengurusnya menjadi milik negara.
- (2) Kecuali apabila penyitaan masih diperlukan berhubung dengan suatu perkara pidana, maka harta benda yang disita karena oleh penilik pembantu

harta benda dianggap diperoleh secara mendadak dan mencurigakan:

- a. dihapuskan penyitaannya dan dikembalikan kepada pemiliknya setelah ternyata harta benda itu tidak diperoleh karena perbuatan yang merugikan keuangan negara, dan setelah oleh si pemilik dapat diperlihatkan kepada Penguasa Militer bukti yang sah tentang pelunasan pajak istimewa yang ditetapkan untuk itu, atau
- b. menjadi milik negara apabila ternyata harta benda itu diperoleh dari perbuatan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara.

(3) Harta benda yang dimaksud dalam ayat 2a pasal ini sebagian atau seluruhnya menjadi milik negara, apabila si pemilik dalam waktu 30 hari tidak dapat memperlihatkan kepada Penguasa Militer bukti yang sah tentang pelunasan pajak istimewa yang ditetapkan untuk itu.

c) Perumusan Korupsi menurut PPM No. Prt/PM-011/1957 tentang Penyitaan dan Perampasan Harta Benda yang Asal Mulanya Diperoleh Dengan Perbuatan yang Melawan Hukum.

Hal menarik dari ketentuan ini adalah ditentukannya perbuatan melawan hukum, sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 yang berbunyi sbb:

Perbuatan melawan hukum adalah tiap-tiap perbuatan yang:

- 1) mengganggu orang lain;
- 2) bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat;
- 3) bertentangan dengan kesusilaan;
- 4) bertentangan dengan ketelitian, keseksamaan atau kecermatan yang harus diperhatikan dalam pergaulan masyarakat terhadap tubuh atau benda orang lain.

Terhadap perbuatan sebagaimana dimaksudkan dalam huruf b, dan c tersebut disita Penguasa Militer menjadi milik negara.¹⁴ Dalam pelaksanaannya, Penguasa Militer mendengarkan petunjuk/nasehat Jaksa Agung.¹⁵

Memperhatikan ketentuan Penguasa Militer No. 6, 8 dan 11 tersebut dapat dilihat hal-hal penting antara lain disamping hal-hal yang berhubungan dengan keadaan darurat sebagaimana telah diuraikan di muka, maka pada ketiga peraturan Penguasa militer tersebut tercermin bahwa pihak penguasa pada saat itu menetapkan kehendak politik (*political will*), dengan tekad yang sungguh-sungguh berusaha memberantas korupsi di Indonesia. Kemudian kehendak politik yang dituangkan dengan peraturan penguasa militer tersebut merupakan modal berharga untuk dikembangkan dan disempurnakan dalam rangka membuat Undang Undang tentang penanggulangan

¹⁴ Lihat pasal 2 PPM. Pr/PM-011/1957.

¹⁵ *Ibid.* pasal 3.

korupsi yang dapat memenuhi tuntutan kebutuhan dan cita masyarakat Indonesia.¹⁶

Dengan demikian dari perkembangan Peraturan Penguasa Militer tersebut, terdapat upaya pembaharuan bagaimana mengefektifkan perbuatan tindak pidana korupsi baik dalam perumusan delik maupun keleluasaan penanganan tindak pidana korupsi.

- d) Perumusan Korupsi menurut Peraturan Penguasa Perang Pusat Angkatan Darat No. Prt/Peperpu/013/1958 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi Pidana dan Penilikan Harta Benda.

Ketika Undang Undang keadaan bahaya no. 74 tahun 1957 berlaku dan menggantikan Regeling of de Staat van Oorlog en van Beleg, maka ketiga peraturan tersebut diatas diganti.¹⁷ Lebih lanjut Soedjono Dirdjosisworo menyatakan bahwa maksud dan tujuan dari Peraturan Penguasa Perang ini adalah agar dengan peraturan penguasa diberantas perbuatan-perbuatan korupsi yang diwaktu itu sangat merajalela sebagai akibat dari suasana bahwa seakan-akan pemerintah sudah tidak berwibawa lagi.¹⁸

Peraturan Penguasa Perang Pusat Angkatan Darat No. Prt/Peperpu/013/1958 ini memuat hal-hal baru dalam hal perumusan tindak pidana korupsi yang tidak ditentukan dalam peraturan-

¹⁶ Soerdjono Dirdjosisworo, *Op. Cit.* Hal. 54.

¹⁷ Soedjono Dirdjosisworo, *Ibid.* hal 55.

¹⁸ Soedjono Dirdjosisworo, *Ibid.*

peraturan yang lain. Perumusan tersebut dikelompokkan dalam dua hal yaitu perbuatan korupsi pidana dan perbuatan korupsi lainnya. Di dalam pasal 2 diatur yang dimaksud dengan perbuatan korupsi pidana ialah:

- (1) Perbuatan seseorang yang dengan atau karena melakukan suatu kejahatan atau pelanggaran memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan atau perekonomian negara atau daerah atau merugikan keuangan suatu badan yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah atau badan hukum lain yang mempergunakan modal dan kelonggaran dari masyarakat.
- (2) Perbuatan yang dengan atau karena melakukan suatu kejahatan atau pelanggaran memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan dan yang dilakukan dengan menyalahgunakan jabatan atau kedudukan.
- (3) Kejahatan-kejahatan yang tercantum dalam pasal 41 sampai 50 Peraturan penguasa Perang Pusat ini dan dalam pasal 209, 210, 418, 419 dan 420 KUHP.

Sementara itu pasal 3-nya menentukan bahwa yang dimaksud Perbuatan Korupsi lainnya adalah sbb:

- (1) Perbuatan seseorang yang dengan atau karena melakukan perbuatan melawan hukum memperkaya

diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara atau daerah atau merugikan keuangan suatu badan yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah, atau badan lain yang mempergunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari masyarakat.

- (2) Perbuatan seseorang yang dengan atau karena melakukan perbuatan melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan dan yang dilakukan dengan menyalahgunakan jabatan atau kedudukan.

Urgensi adanya perumusan korupsi dengan dua macam bentuk korupsi ini lebih dimaksudkan untuk mengefektifkan dengan memperluas jaring terhadap pelaku korupsi dikatikan dengan keadaan yang ada pada saat itu.

Mencermati ketentuan ini rupanya masih berusaha untuk mempertahankan ide pokok untuk menindak orang-orang yang melakukan perbuatan yang tidak merupakan suatu perbuatan pidana, tetapi dianggap bertentangan dengan rasa keadilan, yaitu perbuatan tercela, sebagaimana yang dimaksudkan oleh pasal 3 tersebut dengan perbuatan berupa korupsi lainnya.¹⁹

Namun demikian berlakunya Peperpu No. Prt/Peperpu/013/1958 meliputi daerah-daerah yang dikuasai oleh Angkatan Darat saja. Tidak berlaku

¹⁹ Hermien Hadiati Koeswadji, *Korupsi di Indonesia Dari Delik Jabatan ke Tindak Pidana Korupsi*, PT. Citra Aditya bakti, Bandung, 1994, hal 50.

bagi daerah-daerah yang tidak dikuasai oleh Angkatan Darat, dan oleh karenanya maka Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Laut mengeluarkan juga peraturan yang nada dan isinya sama dengan peraturan tersebut, yaitu Peraturan No. Prt/2 L/17 yang diperlakukan untuk daerah yang dikuasai Angkatan Laut.

2) Periode Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 24 tahun 1960.

Bahwa pada tanggal 9 Juni 1960 dikeluarkan peraturan tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi yaitu Perpu No. 24/1960. Perpu tersebut kemudian disahkan menjadi UU dengan UU No. 1 tahun 1961 sejak tanggal 1 Januari 1961 yang kemudian disebut dengan UU No. 24 Prp tahun 1960.

Dari penjelasan dapat diketahui bahwa perpu tersebut dimaksudkan dalam hal ikhwal yang memaksa dan bersifat darurat.²⁰

Secara garis besar rumusan korupsi sebagaimana yang dimaksud dalam UU ini adalah sebagai berikut:

- (1) Tindakan seseorang yang dengan atau karena suatu kejahatan atau pelanggaran memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan atau perekonomian negara, daerah atau merugikan

²⁰ Lihat Penjelasan UU No. 24 Prp 1960.

keuangan suatu badan yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah atau badan hukum lainnya yang menggunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat.

- (2) Perbuatan seseorang yang dengan atau karena melakukan suatu kejahatan atau pelanggaran memperkaya diri sendiri atau orang lain atau badan yang dilakukan dengan menyalahgunakan jabatan atau kedudukan.
- (3) Lejahatan-kejahatan tercantum dalam pasal 17 sampai 21 peraturan ini, dan pasal 209, 210, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 425 dan 435 KUHP.

Meskipun dibuat dalam keadaan memaksa, kehadiran UU ini mempunyai arti penting dalam perkembangan hukum pidana. Hal senada juga dikemukakan oleh Soerdjono Dirdjosisworo, bahwa UU tersebut dibuat dengan tujuan untuk membahas suatu perbuatan kejahatan tertentu, dalam hal ini khususnya korupsi yang saat itu merajalela.

Lebih lanjut Soedjono menyatakan bahwa disamping itu pula dari mana UU yaitu tentang pengusutan, penuntutan dan pemeriksaan tindak pidana korupsi terjalin ketentuan-ketentuan pidana beserta saksinya dan pedoman hukum acaranya yang khusus untuk delik ini (pengusutan, penuntutan dan pemeriksaan). Adanya unsur kontrol sosial dalam bentuk kebijaksanaan penanggulangan korupsi dan aspek

acara pidana di dalamnya, telah memuat unsur-unsur penting dalam hukum pidana yang telah berkembang, seperti di negeri Belanda sebagaimana dikemukakan oleh CH. J. Enschede dan Heider sbb:

"Bila tindak pidana dilihat dari segi peranannya sebagai alat kontrol sosial, maka kita berpendapat bahwa kaidah-kaidahnya mempunyai pengaruh-pengaruh dalam masyarakat, dan hanya ingin mempertahankannya, dimana pelanggaran norma juga dapat dicegah. Sekarang pelaksanaan hukum pidana, dalam hal ini tidak hanya berlaku untuk sanksi-sanksi sebagai akibat dari proses pidana, akan tetapi juga bagi naskah-naskah Undang Undang dan untuk jalannya proses pengusutan sampai akhirnya kepada pelaksanaan peraturan pengadilan mempunyai pengaruh di berbagai lingkungan".²¹

3) Periode UU No. 3 tahun 1971.

Menyadari akan kelemahan-kelemahan peraturan perundang-undangan yang ada, maka dikeluarkanlah UU No. 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. UU yang baru ini menampakkan adanya banyak penyempurnaan jika dibandingkan dengan peraturan-peraturan yang terdahulu, yaitu terutama dalam perumusan tindak pidana korupsi.²²

²¹ CH. J. Enschede & A. Heijder, *Beginselen van Strafrecht, derde druk*; Alih bahasa oleh R. Achmad Socmo Dipradja, Dalam Soedjono Dirdjosisworo, hal 60.

²² Hermien Hadiati-Kocswadji, *Op. Cit.* hal. 60.

Ketentuan Pasal 1 UU No. 3 th. 1971 menentukan, Dihukum karena tindak pidana korupsi ialah:

- (1) a. Barangsiapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan atau memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau sesuatu badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan Negara dan atau perekonomian Negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan-perbuatan tersebut merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara;
- b. Barangsiapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatannya atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara;
- c. Barangsiapa melakukan kejahatan tercantum dalam pasal-pasal 209, 210, 387, 388, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 425 dan 435 KUHP;
- d. Barang siapa memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri seperti dimaksud dalam pasal 2 dengan mengingiat sesuatu kekuasaan atau sesuatu wewenang yang melekat pada jabatannya atau kedudukannya atau oleh si pemberi hadiah

atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan itu;

- e. Barang siapa tanpa alasan yang wajar, dalam waktu yang sesingkat-singkatnya setelah menerima pemberian atau janji yang diberikan kepadanya seperti tersebut dalam pasal 418, 419, dan 420 KUHP tidak melaporkan pemberian atau janji tersebut kepada yang berwajib.
- (2) Barang siapa melakukan percobaan atau permufakatan untuk melakukan tindak pidana-tindakan pidana tersebut dalam ayat (1) a, b, c, d, dan e pasal ini.

Memperhatikan ketentuan Pasal 1 ayat 1 (a), syarat adanya dilakukannya lebih dahulu suatu kejahatan atau pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam UU No. 24/Prp/1960 dihapuskan dan diganti dengan istilah "dengan melawan hukum". Ini merupakan sarana dan mengandung pengertian baik formal maupun material. Oleh sebab itu sebenarnya pada ketentuan UU No. 3 tahun 1971 ini lebih dekat pada ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam PPM No. Prt/PM/06/1957 yang telah dihapus sebelumnya, yaitu kembali pada perumusan yang luas.

Lebih lanjut dapat dilihat bahwa disamping perumusan korupsi sebagaimana yang dimaksud di atas, terdapat ketentuan tentang dapat dijatuhkannya pidana terhadap

penyertaan dan percobaan terhadap kelima macam perbuatan korupsi tersebut.

Dimasukkannya permufakatan jahat dan percobaan ini merupakan hal baru mengingat hal ini belum dijumpai dalam perumusan sebelumnya. Ketentuan ini dapat disebut sebagai suatu perluasan atas pengertian perbuatan pidana korupsi yang ancaman pidananya disamakan dengan delik-delik korupsi lainnya.

Dalam hal istilah pegawai negeri, maka terlihat adanya perluasan pengertian pegawai negeri tersebut, bahwa Pegawai negeri ialah meliputi orang-orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah atau yang menerima gaji atau upah dari suatu badan atau badan hukum yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah, atau badan hukum lain yang menggunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran serta fasilitas-fasilitas dari negara atau masyarakat.²³

- 4) Periode UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Perumusan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam UU ini terbagi dalam beberapa antara lain:

1. Korupsi sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 ayat 1:

²³ Lihat Pasal 2 UU No. 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

(1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

2. Korupsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 3;

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

3. Korupsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 s/d 13 yang diambil dari pasal-pasal KUHP secara garis besar dapat dikelompokkan dalam 4 kelompok:

- (1) Perbuatan yang bersifat penyuapan sebagaimana dimaksud dalam pasal 209, 210, 418, 419 dan 420 KUHP.
- (2) Perbuatan yang bersifat penggelapan, yaitu pasal 415, 416 dan 417 KUHP.
- (3) Perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 423 dan 425 KUHP (knevelarij, extortion) atau kerakusan.
- (4) Perbuatan yang berkaitan dengan pemborongan dan rekanan serta leveransir pasal 387, 388 dan 435 KUHP.

4. Percobaan, pembantuan atau permufakatan jahat, pemberian kesempatan, sarana atau keterangan terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh orang yang berada di luar Indonesia.

5. Korupsi sebagaimana dimaksud pasal 21 s/d 24 yang sebenarnya bukan merupakan tindak pidana korupsi, tetapi tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi.

Pasal 21;

"Setiap orang yang dengan sengaja mencegah, merintang, atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tersangka atau

terdakwa ataupun par askasi dalam kasus korupsi..."

Pasal 22;

"Setiap orang sebagaimana dimaksud dalam pasal 28, pasal 29, pasal 35 atau pasal 36 yang dengan sengaja tidak memberi keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar..."

Pasal 23;

"Dalam perkara korupsi, pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 220, pasal 231 pasal 241 pasal 429 atau pasal 430 KUHP..."

Pasal 24;

"Saksi yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 31,..."

B. Kejaksaan.

1. Sejarah Perkembangan Kejaksaan RI.

Pada jaman pemerintahan Hayam Wuruk (1350-1390) di Majapahit telah dikenal adanya jabatan yang dinamakan dhyaksa dan adhyaksa yang dibebani tugas untuk menangani masalah-masalah peradilan di bawah pimpinan dan pengawasan Gajah Mada. Dhyaksa adalah Hakim Pengadilan sedangkan adhyaksa adalah Hakim tertinggi yang memimpin dan mengawasi para dhyaksa.²⁴

Tugas Gajah Mada dalam urusan penegakan hukum bukan hanya sekedar bertindak sebagai adhyaksa, tetapi juga bertugas menjalankan segala peraturan raja (shitinarendran) dan sebagai astapada Raja Hayam Wuruk yang bertugas memberikan laporan kepada raja mengenai segala peradilan perkara-perkara yang

²⁴ Kejaksaan Agung RI, *Lima Windu Sejarah Kejaksaan RI*, Jakarta, 1985, hal. 8.

sulit.²⁵ Tugas yang terakhir ini mirip tugas jaksa sebagai lembaga penegak hukum selaku pihak yang menyerahkan perkara ke pengadilan agar diperiksa dan diadili seperti yang dikenal pada saat ini.²⁶ Para dhyaksa sebagai pejabat yang mengurus bidang peradilan di bawah kekuasaan raja, sedangkan dalam rangka menjalankan tugas-tugas peradilan di bawah pimpinan dan pengawasan Gajah Mada yang bergelas adhyaksa. Berdasarkan sebutan jabatan-jabatan penegak hukum pada zaman Majapahit, yaitu dhyaksa, adhyaksa, sampai saat ini masih dipergunakan secara resmi sebutan jaksa sebagai suatu jabatan penegak hukum di lingkungan instansi Kejaksaan RI.

Dalam perkembangan selanjutnya kejaksaan dan badan peradilan yang ada berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Badan-badan peradilan yang sudah mulai tertata secara modern dimulai pada masa pemerintahan kolonial Belanda.

Badan-badan peradilan yang ada pada masa pemerintahan Belanda didasarkan pada *Reglement of de Rechterlyke Organitatie en het Beleid der Justitie (RO) S.1847-23* dengan wilayah yustisi pulau Jawa dan Madura, sedangkan di luar pulau Jawa dan Madura berlaku RBG (*Recht Reglement Buitengewesten*).

Hukum acara yang dipergunakan adalah *Inlandsch Reglement (IR)* berlaku sejak tahun 1845, yang kemudian mengalami perubahan menjadi HIR (*Het Herziene Inlands Reglement*) pada tahun 1941. Berdasarkan Pasal 1 RO terdapat 7 unit badan-badan

²⁵ Gunawan Goetomo, *Sejarah Perkembangan Lembaga Kejaksaan di Indonesia*, Fakultas Hukum Undip, Semarang, tanpa tahun, hal. 18.

²⁶ Kejaksaan Agung RI, *Ibid.*

umum, sementara Kejaksaan sendiri berperan penting dan Pengadilan Negeri (*Landraad*) Pengadilan Justisi (*Raad van Justitie*) dan MA (*Hooggerechtshof*). Dalam ketiga jenjang tersebut tugas dan wewenang Jaksa disebut *Openbaar Ministerie* (OM).

Dengan memperhatikan ketentuan Pasal 55 RO dan HIR Pasal 30 serta *Regelement of de Strafvordering* (SV) tugas dan wewenang OM tersebut adalah mempertahankan ketentuan UU, melakukan penyidikan dan penyidikan lanjutan, penuntutan kejahatan dan pelanggaran, dan melaksanakan putusan pengadilan pidana.

Berdasarkan OM di Hindia Belanda pada dasarnya merupakan penerapan asas konkordansi peraturan yang ada dinegeri Belanda serta mengetahui sistem peraturan yang berlaku di Perancis²⁷.

OM pada Pengadilan Negeri (*Landraad*) serta *Raad van Justitie* dilaksanakan oleh *Officer van Justitie* atau substitusi, sedangkan pada tingkat *Hoogerecht* oleh *Procureur General* atau substitusinya disebut *Advocaat General*. Pada *Offisier van Justitie* pada *Landraad* adalah Penuntut Umum yang penuh (*vowardig*) dan mempunyai hubungan hierarkhis dengan *Procureur General* demikian juga pada *Raad van Justitie* sehingga tidak masuk ke dalam *Korps Pangreh Praja* (*Bestuursambtenaren*).

²⁷ Sistem Peradilan Perancis sebelum abad IV memberi wewenang raja untuk menempatkan seseorang pejabat yang dipercaya di pengadilan untuk bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan peraturan raja dan pemungutan denda-denda vital bagi penghasilan negara telah dipungut. Pejabat tersebut dinamakan *procureur duroi* (pengacara raja). Sejak abad ke IV sistem *procureur du roi* ditingkatkan menjadi lembaga atau dinas negara disebut *Ministere Publique* (MP) yang dilaksanakan oleh para *procureur du roi*. Setelah Perancis menjadi Republik, sebutan *Procureur du roi* berganti *procureur de la republique*. Sistem di Perancis itu diterapkan pula di ngri Belanda pada abad ke XIX dan diterjemahkan sebagai *Openbaar Ministerie* (OM). Lihat Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, hal. 82.

Hal itu berbeda dengan posisi para residen/asisten residen yang tetap masuk korps Pangreh Praja meskipun di dalam pengadilan bertindak sebagai *Magistraat*²⁸.

Pada masa pemerintahan Jepang, terjadi perubahan pada lembaga penuntutan, yaitu penghapusan jabatan *Magistraat* dan *Officier van Justitie*, selanjutnya memberikan tugas dan wewenang penuntutan pada PU Bumi Putra (Jaksa) di bawah pengawasan Kepala Kantor Kejaksaan yaitu seorang Jaksa berkebangsaan Jepang. Perubahan tersebut menjadikan Jaksa sebagai satu-satunya pejabat di bidang penuntutan sebagai PU yang penuh. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Osamu Seirei tahun 1942, tugas dan wewenang kejaksaan adalah mencari atau menyidik kejahatan dan pelanggaran, menuntut perkara, menjalankan putusan pengadilan kriminal, dan mengurus pekerjaan lain menurut hukum.

Pada *Seikoo Hooin* terdapat Kantor Kejaksaan (*Kensatsu Kyoku*) masing-masing; *Seiko Kensatsu Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Agung), *Kootoo Kensatsu Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Tinggi), *Tihoo Kensatsu Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Negeri)²⁹.

Posisi Kejaksaan yang secara hierarkhis berada pada setiap tingkat peradilan, bukan berarti kedudukan Kejaksaan tersebut bersifat subordinasi dengan lembaga peradilan, tetapi secara organik dan fungsional terpisah. Hal tersebut menggambarkan bahwa kedudukan kejaksaan merupakan lembaga penegak hukum yang berada di lingkungan kekuasaan eksekutif

²⁸ Kejawung RI. *Op. Cit.* Hal 28.

²⁹ Pasal 3 Osamu Seirei Nomor 3 tahun 1942.

sedangkan pengadilan berada di lingkungan yudikatif, secara fungsional menjalankan tugas peradilan secara bersama-sama berdasarkan asas-asas hukum dan peradilan.

Secara yuridis, keberadaan kejaksaan terbentuk semenjak pengumuman pemerintah tanggal 19 Agustus 1945 tentang susunan menteri-menteri Kabinet Presidensial pertama, dimana Mr. Dr. Kusumaatmaja dan Mr. Gatot sebagai Ketua MA dan Jaksa Agung yang pertama.

Istilah "Kejaksanaan" sendiri dipergunakan secara resmi dalam UU buatan Jepang yaitu UU No. 1 th. 1942, yang diganti dengan Osamu Seirei No. 3 th. 1942, No. 2 th. 1944 dan No. 49 th. 1944. Peraturan-peraturan tersebut tetap berlaku dengan adanya pasal II AP UUD 1945, PP No. 2 th. 1945, UU No. 1 th. 1946, UU No. 7 th. 1947, dan UU No. 19 th. 1948. Kedudukan Kejaksaan di dalam struktur ketatanegaraan Indonesia tetap berada di lingkungan kekuasaan eksekutif, dan bertindak selaku PU dibebani tugas penegakan hukum bersama-sama dengan penegak hukum lain di dalam lingkungan kekuasaan yudikatif.

Mengacu pada Pasal II Aturan Peralihan, serta PP No. 2 th. 1945, maka istilah *Gouverneur General* di dalam pasal 56 RO harus dibaca dengan istilah Presiden, dengan demikian Kejaksaan merupakan komponen eksekutif dan bertanggungjawab secara hierarkhis pada Presiden.

Pada masa RIS, kedudukan kejaksaan secara organik fungsional dan operasional berada di bawah kekuasaan Departemen Kehakiman, sehingga dalam melaksanakan penegakan hukum JA bertanggungjawab

kepada Menteri Kehakiman. Sementara pada periode Negara Kesatuan th. 1950, Kejaksaan tetap berada di dalam Departemen Kehakiman. Kejaksaan menjadi lembaga yang terpisah dari Departemen Kehakiman baru terlaksana dengan Kepres tanggal 15 Agustus No. 204 tahun 1960, berlaku surut tanggal 22 Juli 1960.

Pada masa ORBA, status Kejaksaan sebagai Departemen ditiadakan dan Kejaksaan Agung dinyatakan sebagai Lembaga Kejaksaan Tinggi Pusat dan Jaksa Agung tidak berkedudukan sebagai Menteri. Ketentuan tersebut tertuang dalam SK Presidium Kabinet Ampera No. 26/U/KEP/9/66, tanggal 6 September 1966 yang berlaku hingga sekarang.

Pada tanggal 22 Juli 1991 diundangkan UU No. 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan menggantikan UU No. 15 tahun 1961.

2. Kedudukan Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

Kejaksaan, tidak pernah disebut dalam Undang Undang Dasar 1945, demikian pula dengan istilah Jaksa Agung maupun Lembaga Penuntut Umum. Andi Hamzah³⁰ berpendapat bahwa hal itu disebabkan oleh karena menurut pendapat penyusun Undang Undang Dasar yang juga para pendiri Republik ini, yang semuanya berpendidikan Barat atau Belanda, Kejaksaan dan Jaksa Agung itu sudah termasuk dalam ruang lingkup "kekuasaan kehakiman" yang merupakan salinan bahasa Belanda *Rechtelijke Macht*, bukan "kekuasaan hakim". Lebih lanjut ia menyatakan bahwa pengertian

³⁰ A. Hamzah, *Posisi Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, makalah disampaikan dalam Seminar Hari Bhakti Adhyaksa (HBA) 20 Juli 2000 di Kejaksaan Agung RI.

kekuasaan kehakiman itu sudah termasuk Kejaksaan dan Jaksa Agung di dalamnya. UUD 45 Pasal 24 ayat 1 "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman" bukan lain-lain "badan pengadilan"; yang berdasarkan sistem Eropa Kontinental, termasuk Jaksa Agung pada Mahkamah Agung di situ. Itulah sebabnya antara tahun 1945-1959 Jaksa Agung disebut Jaksa Agung pada Mahkamah Agung. Hal ini membawa dampak lebih jauh yaitu Jaksa Agung itu tidak 100% eksekutif. Dalam hal penuntutan, apalagi sejak ia duduk dalam sidang kasasi Mahkamah Agung, Jaksa Agung sudah berada dalam ruang lingkup yudikatif. Di situ Jaksa Agung tidak dapat lagi diberi perintah oleh eksekutif/presiden.

Keadaan ini berubah sejak Presiden Soekarno mengobrok-abrik sistem ketatanegaraan kita yang Jaksa Agung bahkan juga Ketua Mahkamah Agung diangkat menjadi menteri yang menurut UUD 1945 adalah pembantu Presiden. Sejak itu Kejaksaan yang Jaksa Agung berada di puncaknya, menjadi alat pemukul paling efektif penguasa (presiden)³¹.

Kendatipun dalam teks UUD 1945 tidak ada ketentuan yang secara tegas mengatur tentang Kejaksaan, namun ini tidak berarti bahwa perancang UUD melalaikan atau tidak menaruh perhatian terhadap eksistensi Kejaksaan³². Dalam UUD 1945 terdapat 3 pasal yang sekalipun tidak secara tegas dan ekplisit mengatur eksistensi Kejaksaan beserta tugas dan wewenangnya, namun mengandung asumsi atau dapat

³¹ A. Hamzah, *Ibid*.

³² Kejaksaan Agung RI, *Op. Cit*.

ditafsirkan secara historis bahwa para perancangnya telah mengetahui dan menyadari adanya Kejaksaan yaitu Pasal 24 ayat 1, Pasal 25 dan Pasal II Aturan Peralihan³³. Materi ketiga pasal tersebut telah ada pada tanggal 13 Juli 1945 dalam Konsep UUD yang disusun oleh Panitia Kecil (yang diketuai oleh Prof. Supomo) dan Panitia Kecil Perancang UUD (yang diketuai Bung Karno)³⁴. Dalam konsep ini Aturan Peralihan itu merupakan Bab tersendiri yaitu Bab V yang terdiri dari 5 pasal, yakni Pasal 37 s/d 41. Yang penting artinya dan ada relevansinya bagi Kejaksaan adalah Pasal 37 ayat (2) dari Bab V ini. Namun demikian atas usul Bung Karno, Aturan Peralihan itu tidak dijadikan Bab tersendiri, namun menjadi "additioneel", Aturan Peralihan itu berisi 4 pasal yang ditulis dalam angka Romawi³⁵, yang semula merupakan Pasal 37 ayat 2 menjadi Pasal II Aturan Peralihan. Isinya tetap sama, yaitu bahwa sebelum Negara Republik Indonesia membentuk badan-badan dan peraturan-peraturan negaranya sendiri sesuai dengan ketentuan UUD, maka segala badan dan peraturan negara yang ada masih langsung berlaku. Dengan PP No. 2 tahun 1945 tertanggal 10 Oktober 1945, Pasal II Aturan Peralihan ini diberlakukan surut terhitung tanggal 17 Agustus 1945, dan maksudnya dipertegas³⁶.

Pada saat itu badan negara dan peraturan yang ada ialah yang diciptakan oleh Pemerintah Balatentara Pendudukan Jepang ditambah dengan peninggalan dari Jaman kekuasaan Kolonial Hindia

³³ Kejaksaan Agung RI, *Ibid.*

³⁴ Moh Yamin dalam *Ibid.* hal 44.

³⁵ Moch Yamin, *Ibid.*

Belanda yang oleh Jepang dinyatakan masih berlaku, baik dengan ataupun tanpa perubahan³⁷.

Menurut Osamu Seirei No. 3 tahun 1942 tanggal 20 September 1942 dalam masa pemerintahan Bala Tentara Pendudukan Jepang di Jawa eksistensi Kejaksaan itu dikaitkan dengan esistensi badan-badan peradilan, khususnya dengan Pengadilan Agung (*Saikoo Hooiin*), Pengadilan Tinggi (*Kootoo Hooiin*) dan Pengadilan Negeri (*Tihoo Hooiin*). Pada *Saikoo Hooiin*; *Kootoo Hooiin* dan *Tihoo Hooiin* masing-masing ada Kejaksaannya (*kensatsu kyoku*), yaitu *Saikoo Kensatsu Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Agung), *Kootoo Kensatsu Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Tinggi), dan *Tihoo Kensatsu Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Negeri).

Adapun tugas yang diatur dalam pasal 55 RO jo Pasal 30 HIR yang berlaku di jaman Hindia Belanda yaitu: 1). Melakukan penyidikan dan penuntutan tindak pidana; 2). Menjalankan putusan pengadilan pidana; 3). Melakukan pekerjaan lain menurut ketentuan Undang-undang.

Dengan mengingat Pasal II Aturan Peralihan serta pasal 1 PP No. 2 th. 1945, di jaman Jepang secara formal disamping Pengadilan Agung (MA) ada Kejaksaan Pengadilan Agung (Kejaksaan Agung), maka adanya MA di negara RI menurut Pasal 24 ayat 1 UUD 1945 harus diasumsikan secara logis bahwa disamping MA itu ada pula Kejaksaan Agung.

Apabila dikaitkan dengan sistem pemerintahan Negara Kesatuan RI dengan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 jo PP No. 2 tahun 1945, maka kata

³⁶ Lihat Penjelasan Peraturan Pemerintah No 2 tahun 1945 tanggal 10 Oktober 1945

³⁷ Lihat angka I, alinea 1 Penjelasan Umum UU No. 1 tahun 1946.

"Gouverneur General" dalam pasal 56 R.O. itu harus dibaca sebagai "Presiden". Dengan demikian, maka seluruh aparatur Kejaksaan, ada dibawah perintah Presiden dan bertanggungjawab kepadanya secara hierarkhis. Dengan demikian kedudukan Kejaksaan dalam struktur ketatanegaraan RI adalah alat kekuasaan eksekutif dalam bidang yustisial.

Istilah Kejaksaan itu sendiri dipergunakan secara resmi oleh Undang Undang bikinan Pemerintah Balatentara Pendudukan jepang No. 1/1942 yang kemudian diganti oleh Osamu Seirei No. 3/1942, No. 2 th. 1944 dan No. 49/1944. Peraturan-peraturan ini tetap dipergunakan dalam negara RI berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan, PP No 2/1945, UU No. 1 1946, UU No. 7/1947 dan UU No. 19/1948.

Jaksa Agung memiliki kewenangan untuk memberikan perintah kepada aparat Kejaksaan maupun Kepolisian sebab ia adalah Kepala Polisi Kehakiman (*Gerechtelijke atau Justitiele Politie*) baik represif maupun preventif sebagaimana tercantum dalam pasal 180 dan 181 R.O., Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 dan Pasal 1 PP No. 2 tahun 1945.

Dalam hubungannya dengan hal ini, Maklumat Pemerintah tanggal 1 Oktober 1945 yang diumumkan bersama-sama oleh Mendagri, Menkeh dan Jaksa Agung dengan tegas dan jelas menyatakan bahwa pimpinan kepolisian kehakiman (*Justitie Politie*) dipegang oleh Jaksa Agung.

Dalam perkembangan selanjutnya, pada saat berlangsung sidang pembentukan departemen-departemen tanggal 19 Agustus 1945 oleh PPKI, dalam konsep yang disusun oleh Mr. Subardjo, yang dimasukkan ke dalam

Departemen Kehakiman itu selain Kejaksaan juga urusan wakaf, akan tetapi kemudian dirubah oleh Prof. Supomo hingga yang termasuk ke dalam urusan kehakiman adalah urusan-urusan pengadilan, penjara, kejaksaan, kadaster dsb³⁸. Dari penjelasan Prof. Supomo itu nampak bahwa urusan Kejaksaan bersama-sama dengan pengadilan dimasukkan ke dalam urusan kehakiman, walaupun demikian urusan Kejaksaan merupakan urusan tersendiri disamping urusan Pengadilan.

Pandangan yang demikian membuat Kejaksaan sejak tanggal 19 Agustus 1945 hingga tahun 1960 tetap berada dalam lingkungan Departemen Kehakiman dan baru berubah pada tanggal 22 Juli 1960. Pada waktu itu sidang Kabinet memutuskan Kejaksaan menjadi Departemen yang berdiri sendiri dilepaskan dari Departemen Kehakiman. Putusan ini kemudian dilegalisir dengan Kepres No. 204/1960.³⁹

3. Sitem Penuntutan

Sebagai bahan perbandingan, untuk menjelaskan dan memahami kedudukan kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, tidak bisa dihindari perlunya mencari pembandingan dengan sistem penuntutan yang dianut oleh negara-negara lain. Dalam hal ini difokuskan pada 2 mainstream besar sistem penuntutan yang ada, yaitu sistem Eropa Kontinental dan sistem Anglo-Amerika.

Dalam struktur organisasi kejaksaan di Eropa Kontinental pada masing-masing Kantor Kejari

³⁸ Kejaksaan Agung RI, *Op. cit.* hal.

³⁹ Keppres ini dikeluarkan tanggal 15 Agustus 1960 dan berlaku surut terhitung tanggal 22 Juli 1960.

terdapat struktur hierarkhis sehingga lebih bersifat sentralistik. Mereka yang menduduki eselon atas memiliki wewenang untuk memberikan instruksi-instruksi. Para Jaksa PU dalam hierarki kepangkatan maupun promosi sangat tergantung pada loyalitas pada atasan yang sifatnya berjenjang. Ruang-lingkup pekerjaan para JPU yang berada dalam struktur organisasi yang bersifat hierarkhis ini akan cenderung menciptakan tekanan-tekanan ke arah pelaksanaan yang sifatnya seragam.

Di samping itu juga menekankan pada hal-hal yang berorientasi pada dedikasi dan keterampilan dalam pelaksanaan tugas ditujukan bagi kebanggaan korps lembaga dan kurang peluang peran personal secara profesional. Tipe organisasi yang lebih menekankan spesifikasi hierarki dalam rantai komando ini biasanya bisa dipahami dari dimensi sentralisasi atau desentralisasi⁴⁰.

Sistem penuntutan perkara pidana di Anglo-Amerika lebih menekankan dimensi desentralisasi. Di AS pelaksanaan penuntutan dilakukan oleh para Jaksa yang bekerja dalam suasana yang lebih memberikan otonomi di kantor-kantor yang beroperasi di daerah-daerah. Jaksa di AS pada umumnya merupakan pejabat yang diangkat berdasarkan hasil pemilihan di daerah

⁴⁰ Lyman W. Porter, Edward Lawler dan J. Richard Hickman "membedakan tipe organisasi yang menekankan sentralisasi disebut organisasi birokratis atau mekanistik, sedangkan organisasi yang menekankan desentralisasi disebut organisasi adaptif atau organik". *The dimension of authority that distinguishes one organization from another is wheather authority is concentrated among a small group of individual at the very top fo the structure, or wheater is widely dispersed among a number of different echelons and units such that these units and individuals have a relatively high degree of authonomy. Organizations of the fist type have been labeled more bureaucratic or mechanistic, while the latter have been labeled more adaptive or organic, lihat Lyman W. Porter, Hickman, dan Lawler, Behavior in Organization, Mc. Graw-Hill Book Company, h. 258. Periksa juga Umar Sekaran, dalam Organization Behavior, Tata Mc. Graw-Hill Publishing Company, Limited, New Delhi, 1989, h. 199-201.*

untuk masa jabatan di dalam lembaga PU untuk beberapa tahun, sehingga jarang jabatan-jabatan Jaksa semata-mata karena jabatan yang bersifat tetap, tetapi menampakkan sebagai seorang politikus karena jabatan tersebut diperoleh berdasarkan hasil pemilihan di daerah hukum setempat para jaksa bekerja.⁴¹

Para Jaksa akan bekerja secara profesional karena keberadaan jabatan seorang Jaksa tergantung pada penilaian para pemilih atau masyarakat dalam rangka melaksanakan tugas penuntutan terhadap tindak pidana di daerah hukumnya. Keberhasilan penegakan hukum bagi seorang Jaksa akan dapat menarik para pemilih untuk memilih kembali para Jaksa untuk menduduki jabatan Jaksa di tingkat lokal.⁴²

Kedudukan para Jaksa di AS yang didasarkan pada asas desentralisasi dan kebebasan tersebut akan dapat memberikan kemerdekaan yang luas bagi para Jaksa dalam melakukan tugas penuntutan. Penuntutan terhadap tindak pidana dilakukan lebih menekankan pada bukti-bukti dan situasi serta kondisi sosial yang dapat diterima oleh masyarakat setempat.⁴³

Perbedaan organisasi Kejaksaan sebagai lembaga PU di dalam sistem Anglo-Amerika dan Eropa Kontinental didasarkan pada sistem peradilan pidana dan sistem pemerintahan yang berbeda dari kedua sistem tersebut. Substansi sistem Anglo-Amerika memperlihatkan ide individualisme dan

⁴¹ Soedjono Dirdjosisworo, *Filsafat Peradilan Pidana dan Perbandingan Hukum*, Armico, Bandung 1984. h. 31. periksa juga Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Arikha Media Cipta, Jakarta. 1993, h. 87.

⁴² Jack Wirthlyn dan Peter W. Lewis, *Modern Criminal Justice*, Mic Graw-Hill, Inc. New York, 1978. h. 135.

desentralisasi, sedangkan sistem Eropa-Kontinental didasarkan pada prinsip keseragaman, organisasi birokratik dan sentralisasi.⁴⁴

Sistem Anglo-Amerika memperlihatkan kecenderungan untuk mengutamakan keadilan dalam prosedur dan cara peradilan serta perlindungan hak-hak individu sangat tinggi, sedangkan sistem Eropa-Kontinental sangat mengutamakan pengembangan hukum acara peradilan secara hati-hati dan memadai dalam rangka pengungkapan fakta-fakta di dalam proses peradilan agar dapat memberikan putusan yang adil dalam suatu perkara pidana.

Pendekatan yang berbeda antara kedua sistem tersebut di dalam administrasi peradilan pidana dapat dijabari kembali pada masa perkembangan kedua sistem. Sistem Anglo-Amerika dipengaruhi oleh liberalisme Inggris. Faham liberalisme lebih mengedepankan hak-hak asasi dan kebebasan individu, sehingga faham tersebut sangat mewarnai proses peradilan terbukti dengan pembatasan campur tangan negara tercermin dari posisi hakim yang pasif dalam persidangan dan lebih memberikan keleluasaan bagi para pihak yaitu PU dan terdakwa.

Sehingga nampak bahwa seolah-olah suatu tindak pidana merupakan suatu konflik antara individu dan negara yang diwakili oleh PU. Faham individualisme yang mengedepankan hak-hak asasi individu ini terlihat dari "kekuasaan" yang dominan dari para

⁴³ Soedjono, *Op. Cit.*

⁴⁴ Lihat Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, h. 221. Keputusan-keputusan penegak hukum harus ditentukan oleh standar yang seragam dan dilindungi dari pengaruh pribadi. Hal itu merupakan cara untuk mengatakan bahwa pelaksanaan UU yang bersifat birokratik diperlukan masyarakat.

juri untuk menilai dan menetapkan kesalahan terdakwa di dalam proses peradilan, sebagai bentuk partisipasi dan kekuasaan masyarakat. Dewan juri mengemban beban berat yang diberikan sehubungan dengan partisipasi warga masyarakat dalam menjalankan kekuasaan negara, juga di dalam kekuasaan yudikatif (dalam kaca mata trias politika)⁴⁵.

Sistem Eropa-Kontinental tentang acara pidana dalam kerangka sistem peradilan pidana, juga dibentuk berdasarkan asas-asas liberalisme, namun demikian liberalisme Eropa pada abad XVIII dan permulaan abad XIX berkembang sangat berbeda dengan liberalisme di Inggris dan Amerika. Pengadilan di Inggris dan Amerika Serikat diberi wewenang berupa fungsi untuk melindungi individu terhadap penyalahgunaan kekuasaan negara. Ketika liberalisme Eropa berhasil membatasi kekuasaan Monarki Absolut (kerajaan yang berkuasa mutlak), maka tugas untuk melindungi kebebasan dan hak milik didelegasikan kepada badan perundang-undangan, bukan kepada pengadilan lagi karena UU yang tertulis dianggap lengkap untuk melindungi warga masyarakat terhadap tindakan kesewenang-wenangan pemerintah.

Pembatasan oleh UU terhadap tindakan pemerintah tersebut diperlukan karena pemerintah mendominasi kekuasaan yang telah didelegasikan oleh masyarakat, sehingga sistem Eropa_Kontinental lebih menekankan pembentukan UU atau hukum tertulis yang bersifat birokratis dalam bidang peradilan. Masyarakat

⁴⁵ Soedjono D., *ibid.* hal. 28. Periksa C. Damaska. *Structure of Authority and Comparative Procedure*, Yale, L. Y, 1975, hal. 480.

bersedia menerima pengawasan secara yuridis terhadap persidangan-persidangan pidana, juga ditandai dengan dibentuknya lembaga penuntut umum yang kuat dan diatur secara birokratis.⁴⁶

Hal ini tentu saja berbeda dengan sistem Anglo-Amerika yang kurang menonjolkan UU yang bersifat birokratis, tetapi lebih menekankan fungsi pengadilan yang didasarkan pada hukum tidak tertulis (yurisprudensi) yang berkembang secara dinamis. Bidang penuntutan yang masuk dalam bidang yudikatif sangat memperhatikan partisipasi masyarakat dalam pengangkatan Jaksa berdasarkan pemilihan masyarakat dan pengadilan yang melibatkan Juri yang diangkat dari anggota masyarakat.

Institusi Kejaksaan di Indonesia sekarang keberadaannya tidak terlepas dari perkembangan historis.

Indonesia sebagai bekas jajahan Belanda tentu saja tidak terlepas dari sistem Eropa-Kontinental yang dianut oleh Belanda. Berdasarkan asas konkordansi semua peraturan hukum dan institusi peradilan di negeri Belanda juga diberlakukan di daerah jajahan Belanda termasuk Indonesia.

⁴⁶ Soedjono D., *Ibid*, hal. 29.

4. Birokrasi dan Organisasi Kejaksaan.

Hukum sebagai sarana kontrol sosial⁴⁷ (*social engineering*) tidak dapat dihindari lagi dalam masyarakat modern. Menurut Satjipto Rahardjo untuk dapat menunjukkan hal tersebut, dibutuhkan organisasi yang sangat kompleks. Mengingat kompleksitas upaya pengorganisasian masyarakat yang sangat beragam, maka negara sebagai otoritas masyarakat diperlukan untuk melakukan campur-tangan dalam usaha mewujudkan ide-ide hukum yang bersifat abstrak itu dengan sarana berbagai badan atau lembaga. Lebih lanjut Satjipto Rahardjo menjelaskan:

"... kita tidak mengenal adanya jawatan hukum atau kantor hukum, melainkan: Pengadilan, Kejaksaan, Kepolisian, Pemasyawaratan dan perundang-undangan. Badan-badan yang tampak sebagai organisasi yang berdiri sendiri-sendiri tersebut, pada hakekatnya menggambarkan tugas yang sama, yaitu mewujudkan hukum atau penegakan hukum dalam masyarakat. Kita juga bisa menyatakan; bahwa tanpa dibuatnya organisasi-organisasi tersebut, hukum tidak bisa dijalankan dalam masyarakat. Apabila keadaannya demikian, maka tentunya dalam rangka membicarakan penegakan hukum, kita tidak dapat melewatkan segi keorganisasian ini. Tujuan-tujuan hukum yang abstrak di tengah-tengah suatu masyarakat yang kompleks ini hanya akan dapat diwujudkan melalui pengorganisasian yang kompleks pula. Seperti diuraikan di muka, untuk

⁴⁷ Fungsi kontrol sosial tersebut dilaksanakan melalui sarana organisasi-organisasi badan penegak hukum. Lihat, misalnya Donal Black *"The Behavior of Law"* New York: Academic Press; 1976, hal. 101. *"In General, social control varies directly with organization, and, in general, it is greater a direction from more to less organization than from less, to more. This applies, for instance, to social control within an organization such as voluntary association, bussiness, school, army, or prison. For these purposes, a group in an organization if it has one or more adminsirative officer. Social control in group of this kind is bureaucracy. Moreover, bureaucracy is a qualitative variable; some organization have more rvules and regulations than others, more complaints, hearings, dismissals and others penalties. Some have a standard procedure for praictically everything; others are loose and flexible"*.

mewujudkan tujuan-tujuan hukum diperlukan berbagai organisasi, yang sekaligus pada hakekatnya bertugas mengantarkan orang kepada tujuan-tujuan hukum, namun masing-masing tetap berdiri sendiri-sendiri sebagai badan yang sedikit banyak bersifat otonom".⁴⁸

Organisasi dalam masyarakat modern disusun secara birokratis berdasarkan maksud untuk mencapai tujuan yang rasional secara maksimal. Suatu organisasi mempunyai ciri ketepatan, kecermatan, kesinambungan, disiplin, keajegan (reliabilitas). Perkembangan bentuk-bentuk organisasi modern di semua bidang (negara, gereja, partai, perkumpulan sukarela) selalu identik dengan perkembangan dan peningkatan yang berkesinambungan dengan administrasi birokrasi.⁴⁹

Ciri utama organisasi modern⁵⁰ adalah rasionalitas dan efisiensi dalam kerangka otoritas "legal-rational" sehingga menggambarkan proses birokratisasi. Birokratisasi sendiri bukan merupakan suatu proses yang sederhana. Pada satu sisi berkaitan erat dengan pembentukan susunan negara, di sisi lain terkait dengan lapisan dan mobilitas sosial, perubahan nilai kultural masyarakat maupun proses sosial lainnya. Bahkan Max Weber menyatakan bahwa birokratisasi berarti semakin tumbuhnya penggunaan peraturan dan ketentuan-ketentuan yang dibangun secara formal rasional, pemisahan antara kehidupan umum dan

⁴⁸ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, BPHN, Jakarta, tt., hal. 17.

⁴⁹ Martin Albrow, *Birokrasi*, terjemahan M. Rusli dan Toto Daryanto, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989, hal. 34.

pribadi, terjadinya bentuk legalitas baru yang beralasan rasional, meluasnya cara bertindak yang rasional dan pelembagaan semua faktor ini ke dalam sebuah administrasi modern.⁵¹

Weber menyebut organisasi sebagai suatu birokrasi⁵⁰ yang menentukan normanya sendiri untuk dilaksanakan. Organisasi memiliki peraturan, dan juga memberikan perintah agar organisasi dapat berfungsi secara efektif semua peraturan harus ditaati. Dalam rangka mempertahankan ketaatan ini digunakan instrumen sanksi (punishment) bagi yang menyimpang dan ganjaran (reward) bagi yang patuh.

Faktor penting di dalam birokrasi yang berfungsi menggerakkan dan mengendalikan organisasi adalah suatu *inertia* yang oleh Weber disebut *Herrschaft*. Menurut Satjipto Raradjo pengertian *herrschaft* ini tidak begitu mudah digantikan dengan istilah lain, sebagaimana tampak dalam penggunaan istilah ini oleh penulis lain tentang birokrasi, antara lain *domination* (Fischhoff), *Imperatif control* (Parson dan Henderson), *Authority* (Shill) (Alan Hunt, *The Sociological Movement in Law*). Dalam bahasa Indonesia pengertian *herrschaft* ini berarti bentuk kekuasaan, sifat pengaturan masyarakat, atau sumber legitimasi, yang

⁵⁰ Lihat dalam Victor A. Thompson, *Modern Organization*, New York, Knopf, 1961, h. 5, "an organization is highly rationalized and impersonal integration of a large number of specialists cooperating to achieve some announced specific objective".

⁵¹ Max Weber dalam Hans Ditter dan Tilman Schiel, *Kelompok-kelompok Strategis: Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi dan Pembentukan Kelas-Kelas di Dunia Ketiga*, Terjemahan Aan Efendi, Yayasan Obor, Jakarta, 1990, h. 227.

⁵² Lihat Edward C. Page, Harverster, 1992, h. 5 dinyatakan bahwa "birokrasi tidak bisa didefinisikan, tetapi bisa dibedakan dalam beberapa pengertian yaitu: (1) *Bureaucracy as a system of rule*; (2) *Set of interpretations of term bureaucracy sees it as amode of conduct*; (3) *Bureaucracy as efficiency or inefficiency*; (4) *Bureaucracy can refer to a social group-those who work in bureaus*".

selanjutnya dipergunakan istilah *domination*, yang diserap dalam bahasa Indonesia menjadi dominasi. Dalam mempelajari istilah dominasi tersebut, Weber memusatkan analisis pada jenis dominasi yang disebut dominasi rasional. Dominasi rasional ini disebut sebagai puncak atau akhir perjalanan dari proses perkembangan yang panjang masyarakat Eropa di bidang ekonomi khususnya dan berpuncak pada ekonomi kapitalis.⁵³

Dominasi rasional sebagai faktor determinan dari birokrasi yang berfungsi sebagai pengendali dan pembenar dalam pencapaian tujuan organisasi, membentuk struktur organisasi ke dalam spesialisasi, hierarki, jabatan, keahlian para anggota organisasi dalam rangka menggerakkan organisasi.

Oleh sebab itu tingkat penghargaan seseorang dalam organisasi selalu dikaitkan dengan struktur organisasi baik pangkat maupun jabatan. Hubungan antara manusia sebagai anggota organisasi ditentukan oleh simbol yang melekat pada masing-masing anggota organisasi berupa pangkat atau jabatan. Orang yang memiliki simbol-simbol yang mempesona seperti pangkat, jabatan, kedudukan, kekayaan akan dihargai oleh orang lain, sebaliknya orang yang tidak mempunyai simbol sulit untuk mendapat tempat dalam panggung penghargaan.⁵⁴

Dominasi peraturan-peraturan formal yang mengikat para anggota organisasi sebagai sarana menuntut kepatuhan, didukung oleh nilai-nilai

⁵³ Sajipto Rahardjo, *Hukum dan Birokrasi*, Masalah-masalah Hukum No. 4 tahun 1989, h. 24.

⁵⁴ Miñah Thoha, *Dimensi-Dimensi Ilmu Administrasi Negara*, CV. Rajawali. Jakarta. 1984, h. 121.

tersembunyi yang sengaja diciptakan organisasi serta lazim disebut ideologi organisasi. Mitos-mitos atau ideologi-ideologi tersebut menjadi bagian yang integral dari hampir semua organisasi besar, bersifat privat atau publik.⁵⁵ Mitos-mitos organisasi merupakan alat untuk meningkatkan *esprit de corps* dan pengabdian para anggota organisasi.

Penetrasi ideologi organisasi, di satu sisi menciptakan keterikatan-keterikatan yang menguntungkan organisasi, di sisi lain cenderung dapat menekan pandangan-pandangan kritis yang sangat esensial diperlukan untuk meningkatkan vitalitas organisasi. Namun demikian penghayatan yang berlebihan akan menjurus terbentuknya *stereotif* birokrasi yang tidak efisien, bahkan lebih jauh akan menghambat timbulnya kritik-kritik konstruktif dan mengurangi dinamika organisasi. Gambaran tentang penerimaan ideologi organisasi yang berlebihan tersebut, di dalam konteks penegakan hukum lazim disebut kondisi yang disebut instansi sentris.⁵⁶

Perspektif organisasi, menggambarkan organisasi sebagai suatu mesin yang bekerja dengan suatu keteraturan dan keajegan tertentu, yang menekankan adanya tingkat produktivitas tertentu, taraf efisiensi tertentu dan dikendalikan oleh suatu legitimasi otoritas pimpinan. Premis dasar dari paradigma ini berpijak pada pemahaman bahwa

⁵⁵ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Ibid*, hal. 73.

organisasi sebagai kelompok manusia ekonomi yang rasional, sehingga lewat pembagian kerja, spesialisasi hubungan kerja secara hierarkhis, maka usaha pencapaian tujuan bersama akan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Metapora yang dipergunakan adalah organisasi sebagai suatu sistem mesin (mechanism paradigm). Perwujudan yang tampak dari model organisasi seperti ini, yaitu organisasi yang disusun berdasarkan prinsip struktur piramida, kesatuan komando, jenjang pengawasan, spesialisasi berdasarkan fungsi, pembagian kerja lini dan staf, yang dikenal sebagai prinsip-prinsip organisasi.⁵⁷

Formalitas prosedur di dalam birokrasi yang sering digunakan untuk mencapai efisiensi dalam rangka mencapai tujuan organisasi, berpeluang menjadi prosedur yang bersifat kontra-produktif. Prosedur formal cenderung membuat administrasi yang berbelit-belit, yang lazim disebut *red tape*, sehingga tidak ada keraguan bahwa birokrasi kerap kali tidak efisien.⁵⁸ Formalitas prosedur sebagai dasar pelaksanaan administrasi organisasi, pada tahapan implementasi ternyata merupakan mekanisme birokrasi yang pada hakekatnya bersifat impersonal dan terbatas berfungsi sebagai patokan-patokan yang bersifat umum. Mekanisme birokrasi yang bersifat impersonal dan formalitas prosedur yang berfungsi sebagai patokan yang bersifat umum tersebut, tidak akan menjangkau permasalahan-permasalahan pada

⁵⁶ Lihat, Kadri Husin, "Relevansi Kesatuan Pandang Penegak Hukum dalam Penanggulangan Kejahatan". Penundukan anggota organisasi yang berlebuhlah cenderung menimbulkan instansi sentris, lebih mengutamakan prestise daripada prestasi.

⁵⁷ Miftah Thoha, *Ibid*, h. 133.

⁵⁸ *Ibid*, h. 199.

tahap implementasi yang bersifat khusus. Kondisi seperti itu akan menciptakan ketidakberdayaan birokrasi dan menimbulkan *red-tape* (kekusutan pelaksanaan birokrasi). Sifat impersonal birokrasi menjadi "pagar pengaman" untuk mengikat kepatuhan anggota organisasi, sekaligus menjadi lambang ketidakberdayaan birokrasi.

Birokrasi yang demikian menimbulkan *displacement of goal* (penyimpangan tujuan), yaitu perbedaan antara tujuan yang dimaksudkan dari suatu lembaga yang telah dirancang secara formal dan tujuan yang secara nyata telah dirancang secara formal dan tujuan yang secara nyata telah dicapai.

Penyimpangan tujuan tersebut bisa terjadi apabila cara-cara organisasional yang telah dirancang untuk meningkatkan efisiensi menjadi tujuan dan diterapkan tanpa pandang bulu terhadap semua kasus tanpa memperhatikan akibatnya. Apabila para birokrat dididik untuk menaati secara kaku peraturan-peraturan organisasi dalam rangka menjamin keseragaman dan menghindari *favoritisme*, bisa berakibat terjadinya ketidakmampuan yang terpola. Para pejabat bersikap terlalu seragam dan menjadi tidak peka terhadap keadaan-keadaan yang tidak diatur di dalam peraturan organisasi yang telah ditetapkan, sehingga tidak memungkinkan menerapkan peraturan terhadap kekhususan yang ditemukan.

Menurut Satjipto Rahardjo, birokrasi yang menekankan pembatasan-pembatasan secara formal prosedural membatasi penegakan hukum ke dalam uraian jabatan yang dinyatakan secara jelas, dan

terperinci.⁵⁹ Untuk memahami kemampuan birokrasi akibat pembatasan formal prosedural tersebut, lebih lanjut Satjipto Rahadjo menyatakan:⁶⁰

"Sebagai suatu bentuk proses yang dilembagakan, maka ia terlibat dalam pembatasan-pembatasan oleh berbagai kendala seperti fasilitas fisik, pembiayaan dan personalia. Tingkat keberhasilan untuk menghadapi bekerjanya kendala-kendala tersebut menentukan praktik sehari-hari. Kegagalan untuk memenuhi tuntutan kendala fisik, misalnya masalah pembiayaan akan menyebabkan, bahwa lembaga harus berusaha untuk mencari jalannya sendiri yang sekarang lazim disebut inkonvensional agar lembaga tersebut tetap dapat beroperasi sebagaimana biasa".

Apabila organisasi terlalu menekankan prosedur-prosedur formal yang membelenggu keleluasaan bergerak, maka akan menimbulkan kemampuan-kemampuan yang tidak memungkinkan organisasi menghadapi setiap permasalahan yang timbul.

Lembaga penegak hukum yang harus menjalankan tugas dan kewenangannya di dalam masyarakat, tidak bisa mengabaikan pengaruh lingkungan. Lebih lanjut Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa pengaruh lingkungan terhadap organisasi meliputi; pertama, oleh karena ia mendapatkan serta menggali sumber dayanya dari lingkungan tersebut; kedua, lembaga tidak dapat melaksanakan tugasnya secara membuta-tuli begitu saja, melainkan dituntut untuk membuat

⁵⁹ Penegakan hukum yang berlangsung secara formal prosedural oleh Richard A. Myren disebut dengan istilah *Procedural Justice*. *The substantive rule that promote the must be impemented in an imartial manner through just procedure. Those implementing mechanism comprise procedural justice, some times called formal justice. Substantive rule that are just can be unjustly administered. While unjust substantive rule can be unjustly adminitered. While unjust, substantlve rule can be justly administere. The result in either situation in justice. Achievement of justice requires that just substantive rules be justly administered.* Richard A. Myren, Brooks/Cole Publising Company Pasific Grave, Calicornia, 1988, h. 28.

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, Ibid, h. 46.

perhitungan-perhitungan yang realistik, yang tidak lain memberikan perhatian terhadap aspek efisiensi kerja lembaga penegak hukum.⁶¹

Upaya lembaga penegak hukum untuk meningkatkan dan menarik keuntungan dari masyarakat serta menekan hambatan-hambatan, bisa menimbulkan kecenderungan penegakan hukum yang meringankan golongan masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan menekan golongan masyarakat yang tidak memiliki kekuasaan.⁶² Fenomena ini merupakan gambaran dari penegakan hukum yang bersifat pilih-pilih atau diskriminatif. Gambaran penegakan hukum yang demikian ternyata bisa dijelaskan dari aspek organisasi yang bersifat birokratis.

Organisasi sekarang lebih membutuhkan fleksibilitas yang lebih besar dari pada organisasi yang diberikan oleh model birokrasi yang lebih luwes (flesible) tidak dapat diketahui sampai seberapa jauh terlaksana dan diragukan apakah birokrasi bisa bersifat transendental seluruhnya. Apabila diteliti secara cermat, maka bisa diketahui bahwa pengetahuan tentang sebab-sebab menurutnya taraf pasca birocratik bukanlah merupakan pekerjaan meramal semata-mata. Ringkasnya, tidak setiap dinamika intern bisa mengungkapkan suatu proses pengembangan.⁶³

Transformasi birokrasi yang bersifat terbuka sangat diperlukan dalam konteks masyarakat yang sedang mengalami perubahan yang cepat. Adanya

⁶¹ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, PHN, Jakarta, tt. h. 21.

⁶² *Ibid.*

perubahan yang melanda masyarakat, berarti timbul keragaman permasalahan-permasalahan yang tidak cukup diatasi dengan model penegakan hukum yang menekankan birokratisasi. Urgensi transformasi birokrasi tersebut diperlukan mengingat sifat kaku dari birokrasi yang sangat sulit menghadapi keragaman permasalahan dalam masyarakat yang tidak pernah berhenti dilanda perubahan, sehingga penegakan hukum pun memerlukan birokrasi yang bersifat responsif.

C. Kedudukan Kejaksaan Dalam Peradilan Pidana.

1. Sebagai Penuntut Umum.

Kedudukan Kejaksaan dalam peradilan pidana di Indonesia mengalami pergeseran sejalan dengan pergeseran tugas dan kewenangan yang dimilikinya. Dalam kaitannya dengan peradilan pidana, tugas dan kewenangan kejaksaan diatur dalam hukum acara pidana yaitu UU No. 8 tahun 1981 (KUHP), sementara dalam kaitannya dengan kelembagaannya sendiri diatur dalam UU No. 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan. Dari masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut pada prinsipnya merupakan hasil perkembangan dari peraturan perundangan yang ada sebelumnya.

Memahami bagaimana kedudukan kejaksaan dalam peradilan pidana tidak lepas dari pemahaman terhadap UU yang mengaturnya tersebut. Ketentuan Pasal 2 Menyebutkan sebagai berikut:

- (1) Kejaksaan RI, selanjutnya dalam UU ini disebut kejaksaan, adalah lembaga pemerintahan yang

⁶³ Ronny Hanitidjo Soemitro, *Tahap-tahap Perkembangan Hukum dan Birokrasi*, Masalah-masalah Hukum Nomor 4 tahun 1984, h. 36.

melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan.

(2) Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan dalam melakukan penuntutan.

Sementara, Pasal 1 ke-1 menyebutkan "Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh UU ini untuk bertindak sebagai Penuntut Umum serta melaksanakan petusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap". Sedangkan penuntutan itu sendiri Pasal 1 ke-2 menyebutkan "Penuntutan adalah tindakan Penuntut Umum untuk melimpahkan perkara ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam hukum acara pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan". Pelaksanaan kekuasaan negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2 yaitu "penuntutan" diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri.

Dengan demikian kedudukan kejaksaan dalam peradilan pidana bersifat menentukan, karena merupakan jembatan yang menghubungkan tahap penyidikan dengan tahap pemeriksaan di sidang pengadilan. Berdasarkan doktrin hukum berlaku suatu asas bahwa Penuntut Umum mempunyai monopoli penuntutan, artinya setiap orang baru bisa diadili jika ada tuntutan pidana dari Penuntut Umum, yaitu lembaga kejaksaan karena hanya Penuntut Umum yang berwenang mengajukan seseorang tersangka pelaku tindak pidana ke muka sidang pengadilan.

Jaksa melakukan penuntutan untuk dan atas nama negara, sehingga jaksa merupakan satu-satunya pejabat yang mempunyai wewenang melakukan penuntutan.

Penuntutan pidana terhadap pelaku tindak pidana merupakan monopoli Jaksa. Kedudukan Jaksa di sini sebagai "wakil negara", maka Jaksa harus bisa menampung seluruh kepentingan masyarakat, negara dan korban kejahatan agar bisa dicapai rasa keadilan masyarakat.

Hampir di setiap yurisdiksi, Jaksa itu merupakan tokoh utama dalam penyelenggaraan peradilan pidana, karena jaksa memainkan peranan penting dalam proses pembuatan keputusan pengadilan. Bahkan di negara-negara yang memberi wewenang kepada Jaksa untuk melakukan penyidikan sendiri, jaksa tetap memiliki kebijakan (diskresi) penuntutan yang luas. Jaksa memiliki kekuasaan yang luas, apakah suatu perkara akan dilakukan penuntutan ke pengadilan atau tidak. Kedudukan Jaksa yang sedemikian penting itu, oleh *Harmuth Horstkote*, seorang Hakim Tinggi Federasi Jerman memberi julukan kepada Jaksa sebagai bossnya proses perkara (*master of the procedure*), sepanjang perkaranya itu tidak diajukan ke muka pengadilan.⁶⁴

Secara sederhana dapat dijelaskan bahwa Jaksa dengan berbagai sistem penuntutan tidak tertutup kemungkinan untuk mengambil kebijakan (diskresi) dalam menyelesaikan perkara. Kedudukan Jaksa di berbagai yurisdiksi sebenarnya Jaksa itu "setengah hakim" (*semi-judge*) atau seorang "hakim semu" (*quasi-judicial officer*). Itulah sebabnya Jaksa boleh mencabut dakwaan atau menghentikan proses perkara. Bahkan diskresi putusan berupa tindakan penghentian penuntutan,

⁶⁴ Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peran dan Kedudukannya*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 6-7.

penyampingan perkara, transaksi.⁶⁵ Fungsi yuridis semu Jaksa itu berasal dari peran dan fungsi Jaksa yang bersifat ganda, karena sebagai Jaksa: "mempunyai kekuasaan dan wewenang yang berfungsi sebagai administrator dalam penegakan hukum yang merupakan fungsi eksekutif, sementara itu ia harus membuat putusan-putusan agak bersifat yustisial yang menentukan hasil suatu perkara pidana, bahkan hasilnya final".⁶⁶

Lebih lanjut Stanley Z. Fisher, sebagai administrator penegakan hukum, Jaksa bertugas menuntut yang bersalah; menghindarkan keterlambatan dan tunggakan-tunggakan perkara yang tidak perlu terjadi; karena ia mempunyai kedudukan sebagai pengacara masyarakat yang penuh antusias. Berdasarkan kedudukan Jaksa sebagai pengacara masyarakat tersebut, ia akan senantiasa mengusahakan jumlah penghukuman oleh hakim yang sebanyak-banyaknya, sementara sebagai "setengah hakim" atau sebagai "menteri hakim", Jaksa juga harus melindungi yang tidak bersalah dan mempertimbangkan hak-hak tersangka. Untuk melakukan tugas-tugas tersebut, Jaksa diberi wewenang penghentian proses perkara, sehingga Jaksa harus berperilaku sebagai seorang pejabat yang berorientasi kepada hukum acara pidana dan memiliki moral pribadi yang tinggi sekali.⁶⁷

Kedudukan Jaksa sebagai "hakim semu" (quasi judicial officer) di dalam Sistem Peradilan Pidana Amerika Serikat tergambar dari lembaga "Plea of

⁶⁵ *Ibid.* h. 12.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Stanley Z. Fisher, dalam Surachman dan Andi Hamzah, *Ibid.*

Guilty". *Plea of Guilty*, yaitu pengakuan bersalah oleh tersangka tanpa melalui pemeriksaan di muka pengadilan, dengan imbalan pidana yang lebih ringan dibandingkan apabila dilakukan pemeriksaan pengadilan dan selanjutnya dijatuhkan pidana sesuai dengan tingkat kesalahan tersangka. Apakah tersangka telah memberikan pengakuan bersalah dan diterima oleh Jaksa, dan selanjutnya akan memberikan rekomendasi kepada pengadilan agar menjatuhkan pidana lebih ringan.⁶⁸

Menurut *Skolnick*, pemanfaatan lembaga *plea of guilty* tersebut, menggambarkan karakteristik administrasi peradilan pidana AS (*administration of criminal justice*) sebagai peradilan tanpa pengadilan (*justice without trial*). Lembaga ini dipandang sebagai suatu cara yang bisa dipahami untuk mengatasi persoalan keterbatasan fasilitas peradilan pidana di AS.

Lembaga *Plea of Guilty* bagi Jaksa merupakan otonomi yang luas dalam proses peradilan pidana, sehingga terlihat bahwa Jaksa tidak hanya memperhatikan masalah-masalah teknis yuridis tentang keadilan, tetapi juga bagaimana mencari cara-cara yang tepat untuk mempercepat penyelesaian perkara. Jaksa tidak sekedar bertindak sebagai penegak hukum, tetapi juga bertindak sebagai administrator peradilan.

b. Sebagai Penyidik.

Secara etimologis istilah penyidikan berasal dari "opsporing" (Belanda) atau "investigation" (Inggris). Penyidikan sendiri menurut Pasal 1 angka 2 KUHAP

⁶⁸ *Ibid.*

merupakan serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Undang Undang untuk mencari dan mengumpulkan bukti sehingga membuat terang suatu tindak pidana guna menemukan tersangkanya.

Penanganan perkara korupsi sebelum sampai pada tahap penyidikan ini, lebih dahulu dilakukan penyelidikan. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 KUHP disebutkan bahwa penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyelidikan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam Undang Undang.

Dalam kaitannya dengan penyidikan korupsi ini, selain sebagai lembaga penuntut umum, Kejaksaan bertindak sebagai lembaga penyidik. Dengan demikian jaksa berwenang untuk melakukan penyidikan.

Ketentuan yang mendasari adalah Pasal 284 ayat (2) KUHP yang berbunyi, "dalam waktu dua tahun setelah Undang-undang ini diundangkan maka terhadap semua perkara diberlakukan ketentuan undang-undang ini, dengan pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana disebutkan pada undang-undang tertentu, sampai ada perubahan dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi". Dan berdasarkan Pasal 32 huruf b UU No. 5 tahun 1991 (LNRI 1991-59; TLNRI 3451) tentang Kejaksaan RI serta pasal 17 PP No. 27 tahun 1983 beserta penjelasannya, tindak pidana korupsi disidik dan dituntut oleh pihak Kejaksaan.

Namun demikian dalam UU No. 31 tahun 1999 terdapat lembaga baru yang menangani tindak pidana korupsi yaitu TGPK (Tim Gabungan Pemberantasan

Korupsi). Namun demikian implementasi dari UU No. 31 tahun 1999 ini belum jelas betul.

D. Kekuasaan Kehakiman.

Baik *Locke* maupun *Montesquieu*, menyatakan bahwa di dalam negara demokrasi harus ada lembaga peradilan yang bebas dan merdeka dari kekuasaan lain dalam melakukan tugas-tugasnya. Namun, tidak ada bukti yang cukup kuat untuk menyatakan bahwa prinsip bebas merdeka itu harus diartikan adanya struktur organisasi ketatanegaraan yang betul-betul memisahkan lembaga yudikatif dan lembaga eksekutif. Artinya, secara struktur kelembagaan bisa saja yudikatif itu tidak terpisah dari eksekutif tetapi dalam pelaksanaan tugas-tugasnyalah yang harus betul-betul merdeka.⁶⁹

Pernyataan yang terakhir ini dapat dilihat dari fakta tentang organisasi kelembagaan negara dan pengangkatan hakim-hakim di negara yang menganut Trias Politika yang ternyata tidak seragam. Di AS memang diadakan pemisahan yang tegas antara ketiga poros kekuasaan baik organisasi maupun fungsinya yang ditetapkan oleh kongres. Tetapi di Inggris, yang oleh *Montesquieu* dikatakan sebagai contoh terbaik dari implementasi Trias Politika, justru badan peradilannya dibentuk oleh eksekutif dan tidak ada hakim-hakim yang dipilih. Sedangkan di Perancis yang dikenal sebagai tempat lahirnya Trias Politika (karena *Montesquieu* berasal dari sana) hakim juga diangkat oleh eksekutif. Tetapi di negara-negara tersebut hakim menikmati

⁶⁹ Moh. Mahfud MD., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, 1999, h. 273.

kebebasannya secara penuh. Bahkan di Inggris dan Amerika ada prinsip "habeas corpus" yang merupakan hak sipil yang sangat fundamental yang gunanya jika ada suatu perintah tertulis dari hakim agar penjaga tahanan melepaskan tahanan, maka tahanan itu harus dilepas secepatnya agar dapat hadir di pengadilan untuk menuntut kebebasannya. Dengan adanya *habeas corpus* ini maka kelompok politik minoritas mempunyai kebebasan dari tekanan-tekanan kelompok politik mayoritas.⁷⁰

Salah satu hal yang perlu ditegaskan bahwa negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 tidaklah menganut paham trias politika. Namun, demikian pelembagaan berbagai kekuasaan negara menunjukkan dengan tegas bahwa para perumus UUD 1945 sangat dipengaruhi oleh ajaran trias politika. Dikatakan tidak menganut trias politika karena poros-poros kekuasaan di Indonesia bukan hanya tiga melainkan ada 5 yang sejajar yaitu legislatif (Presiden dan DPR), eksekutif (Presiden), yudikatif (MA), auditif (BPK), dan konsultatif (DPA). Kemudian di atas kelima proses itu ada MPR yang merupakan lembaga suprematif. Selain itu, proses kekuasaan yang ditentukan oleh UUD 1945 tidaklah diletakkan pada posisi yang terpisah secara mutlak melainkan dijalin oleh satu hubungan kerja sama fungsional.

Namun, seperti dikatakan di atas, pelembagaan kekuasaan negara atas proses-proses seperti itu jelas sekali sangat dipengaruhi oleh trias politika; minimal hal itu bisa dilihat dari adanya kekuasaan-kekuasaan yang dibangun dalam trias politika yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Prinsip trias politika yang juga

⁷⁰ Moh. Mahfud MD, *Ibid.* hal. 272.

dianut di dalam UUD 1945 adalah adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak sebagai ciri dan syarat tegaknya negara hukum.

Keberadaan lembaga Kejaksaan, pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari kerangka besar yang disebut dengan kekuasaan kehakiman. Sementara untuk dapat memahami kekuasaan kehakiman itu sendiri dapat dilihat dalam Pasal 24 ayat 1 UUD 1945 menegaskan bahwa:

"kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-undang".

Tetapi batasan pengertian "kekuasaan kehakiman" sendiri tidak dijelaskan. Pasal 24 tersebut hanya menegaskan badan yang disertai tugas/kewenangan untuk melakukan atau melaksanakan kekuasaan kehakiman. Dalam penjelasannya tidak memberikan batasan kekuasaan kehakiman yang bebas tersebut, tetapi hanya menegaskan sifat dari kekuasaan kehakiman yaitu kekuasaan yang merdeka dan mandiri (terlepas dari pengaruh/intervensi kekuasaan pemerintah).

Sementara dalam pasal 1 UU No. 14 tahun 1970⁷¹ tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa:

"Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum RI".

Lebih lanjut dalam pasal 2 (1) ditegaskan:

⁷¹ Telah dirubah dengan UU No. 35 tahun 1999, namun terhadap pasal ini tidak mengalami perubahan.

"Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman tercantum dalam pasal 1 diserahkan kepada badan-badan peradilan dan ditetapkan dengan UU, dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya".

Ketentuan pasal 1 dan 2 (1) mempersempit makna kekuasaan kehakiman, bahwa kekuasaan kehakiman yang dimaksudkan adalah kekuasaan peradilan atau kekuasaan mengadili. Pemaknaan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam UU N. 14 th. 1970 perlu diperhatikan untuk dikaji ulang, apakah sudah sesuai dengan yang dimaksudkan dalam pasal 24 UUD 1945. Mengapa demikian karena pada hakekatnya kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara dalam menegakkan hukum.⁷² Jadi kekuasaan kehakiman identik dengan kekuasaan untuk menegakkan hukum" atau kekuasaan penegakan hukum.⁷³ Hakekat yang demikian sebenarnya terungkap juga dalam perumusan pasal 1 di atas, yaitu pada kalimat "guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum RI", sayangnya kalimat tersebut tidak dirumuskan sebagai pengertian kekuasaan kehakiman, tetapi sebagai tujuan diselenggarakannya peradilan.

Manakala tujuan ini menjadi pengertian dari kekuasaan kehakiman, maka tidak hanya berarti "kekuasaan mengadili" (kekuasaan menegakkan hukum di badan-badan pengadilan), tetapi mencakup kekuasaan menegakkan hukum dalam seluruh proses penegakan hukum.

Konsekuensi lebih lanjut dengan adanya ini adalah, dalam perspektif SPP kekuasaan kehakiman (kekuasaan

⁷² Barda Nawawi Arief, *Pokok-pokok Pikiran Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka*, Bahan Masukan Untuk Laporan Akhir Tim Pakar Departemen Kehakiman. Periode 1998/1999.

⁷³ Barda Nawawie Arief, *Ibid.*

penegakan hukum) di bidang hukum pidana mencakup seluruh sub-sistem SPP. Dengan demikian kejaksaan sebagai bagian dari SPP/sub-sistem SPP, tentu saja menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman yang memiliki kekuasaan yang merdeka/bebas/independen/mandiri.

E. Sistem Hukum dan Sistem Peradilan Pidana Indonesia.

Sistem adalah "suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain". Pemahaman yang demikian itu hanya menekankan pada ciri keterhubungan dari bagian-bagiannya, tetapi mengabaikan cirinya yang lain; yaitu, bahwa bagian-bagian tersebut bekerja bersama-sama secara aktif untuk mencapai tujuan pokok dari kesatuan tersebut (Shrode & Voich, 1974:122).⁷⁴ Lebih lanjut Shrode & Voich menyatakan bahwa pengertian dasar yang terkandung dalam sistem tersebut adalah sebagai berikut:

1. Sistem itu berorientasi pada tujuan.
2. Keseluruhan adalah lebih dari sekedar jumlah dari bagian-bagiannya (wholism).
3. Suatu sistem berorientasi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungannya (keterbukaan sistem).
4. Bekerjanya bagian-bagian dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga (transformasi).
5. Masing-masing bagian harus cocok satu sama lain (keterhubungan).
6. Ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu (mekanisme kontrol).⁷⁵

Selanjutnya fuller mengajukan suatu pendapat untuk mengukur apakah kita pada suatu saat dapat berbicara

⁷⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, cetakan ke IV, hal. 48.

⁷⁵ Satjipto Rahardjo, *Ibid.*

mengenai adanya suatu sistem hukum.⁷⁶ Ukuran tersebut diletakkannya pada delapan asas yang dinamakannya "principle of legality" yaitu:

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan, yang dimaksud di sini adalah, bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat ad-hoc.
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Lebih lanjut Fuller menyatakan bahwa kegagalan untuk menciptakan sistem yang demikian itu tidak hanya melahirkan sistem hukum yang jelek, melainkan suatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali.

Dalam kaitannya dengan peradilan pidana, maka dalam implementasinya dilaksanakan dalam suatu sistem peradilan pidana. Tujuan akhir dari peradilan ini tidak lain adalah pencapaian keadilan bagi masyarakat.

⁷⁶ Fuller. 1971:39 -91 dalam Satjipto Rahardjo. *Ibid.* hal. 51.

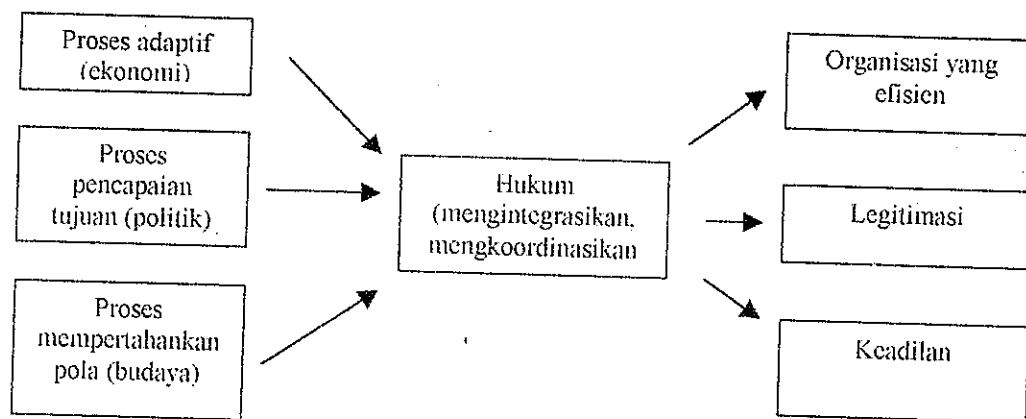
Keadilan merupakan salah satu kebutuhan hidup manusia yang umumnya diakui di semua tempat di dunia ini. Apabila keadilan itu kemudian dikukuhkan ke dalam institusi yang namanya hukum, maka institusi itu harus mampu untuk menjadi saluran agar keadilan itu dapat diselenggarakan secara seksama dalam masyarakat. Beberapa ciri yang umumnya melekat pada institusi sebagai perlengkapan masyarakat yang demikian itu adalah:

1. Stabilitas. Disini kelahiran institusi hukum menimbulkan suatu kemantapan dan keteraturan dalam usaha manusia untuk memperoleh keadilan.
2. Memberikan kerangka sosial terhadap kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat. Di dalam ruang lingkup kerangka yang telah diberikan dan dibuat oleh masyarakat itu, anggota-anggota masyarakat memenuhi kebutuhannya.
3. Sebagai kerangka sosial untuk kebutuhan manusia itu, maka institusi menampilkan wujudnya dalam bentuk norma-norma. Norma-norma itulah yang merupakan sarana untuk menjamin agar anggota-anggota masyarakat dapat dipenuhi kebutuhannya secara terorganisir.
4. Jalinan institusi. Sekalipun berbagai institusi dalam masyarakat itu diadakan untuk menyelenggarakan kebutuhan-kebutuhan tertentu, namun tidak dapat dihindari terjadinya tumpang-tindih antara mereka itu.⁷⁷

Lebih lanjut dikatakan bahwa posisi hukum sebagai institusi sosial terlihat dengan baik dalam bagan yang dibuat Henry C. Bredemeier yang memanfaatkan kerangka besar sistem masyarakat dari Talcott Parson. Manfaat bagan Bredemeier terletak pada kemampuannya untuk

⁷⁷ Satjipto Rahardjo, *Ibid.* hal 118-120.

menunjukkan betapa pekerjaan hukum serta hasil-hasilnya tidak hanya merupakan urusan hukum, melainkan merupakan bagian dari proses kemasyarakatan yang lebih besar.⁷⁸



(Pola yang dibuat Bredemeier ini memempatkan pengadilan sebagai pusat kegiatannya)

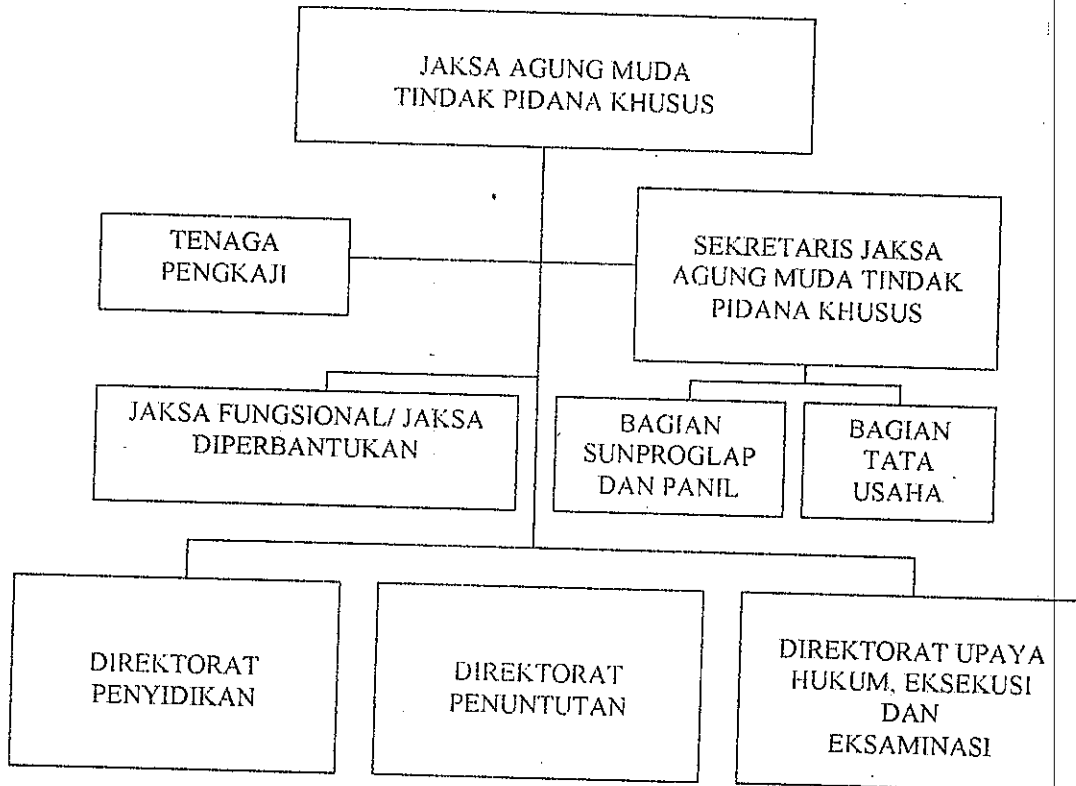
Hukum membutuhkan kekuasaan, tetapi ia juga tidak bisa membiarkan kekuasaan itu untuk menguasai hukum.⁷⁹ Kekuasaan yang menekan hukum pada akhirnya kan merusak sistem hukum secara keseluruhan.

Suatu sistem dikatakan hancur, manakala sebagai akibat dari pertukarannya dengan perubahan-perubahan tersebut ia tidak mampu mempertahankan eksistensinya, sehingga harus mengalah terhadap tekanan tersebut, sebaliknya apabila ia sanggup mengatasi tantangan-tantangan tersebut dan mampu beradaptasi dengan baik terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di sekelilingnya, maka sistem itu akan hidup terus.⁸⁰

⁷⁸ Ibid, hal 143.

⁷⁹ Ibid, hal. 146.

SUSUAMAN ORGANISASI
JAKSA AGUNG MUDA TINDAK PIDANA KHUSUS
KEJAKSAAN AGUNG RI
(KEPRES NO. 86 TH. 1999)



Penjabaran lebih lanjut dari Kepres No. 68 tahun 1999 tersebut telah dikeluarkan Keputusan Jaksa Agung RI No. Kep-115J.A/10/1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI.

Direktorat Penyidikan di bawah Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus bertugas untuk mengadakan penyelidikan dan penyidikan korupsi, sebagaimana dimaksud dalam pasal 270 yang berbunyi:

"Direktorat Penyidikan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus dalam penyelidikan dan penyidikan perkara tindak pidana korupsi, tindak pidana ekonomi dan tindak pidana khusus lainnya".
(garis bawah dari penulis)

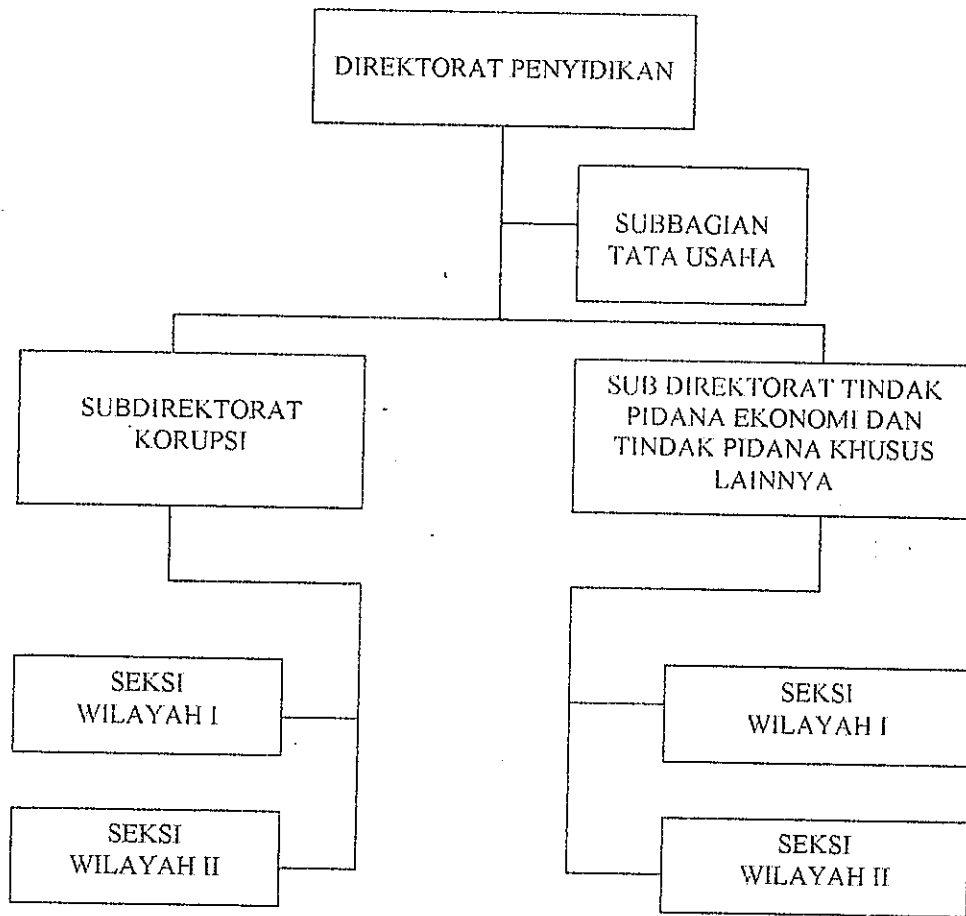
Sementara di bawah direktorat penyidikan terdapat subdirektorat tindak pidana korupsi, Subdirektorat Tindak pidana Ekonomi dan tindak pidana khusus lainnya dan Subbagian Tata Usaha.

Tugas dari subdirektorat tindak pidana korupsi secara tegas diatur dalam pasal 273 yang berbunyi;

"Subdirektorat Tindak Pidana Korupsi mempunyai tugas melaksanakan penyelidikan, penyidikan dan tindakan hukum lainnya di bidang perkara tindak pidana korupsi". (garis bawah dari penulis)

Untuk mengetahui secara lebih jelas dapat dilihat dalam struktur organisasi sebagai berikut:

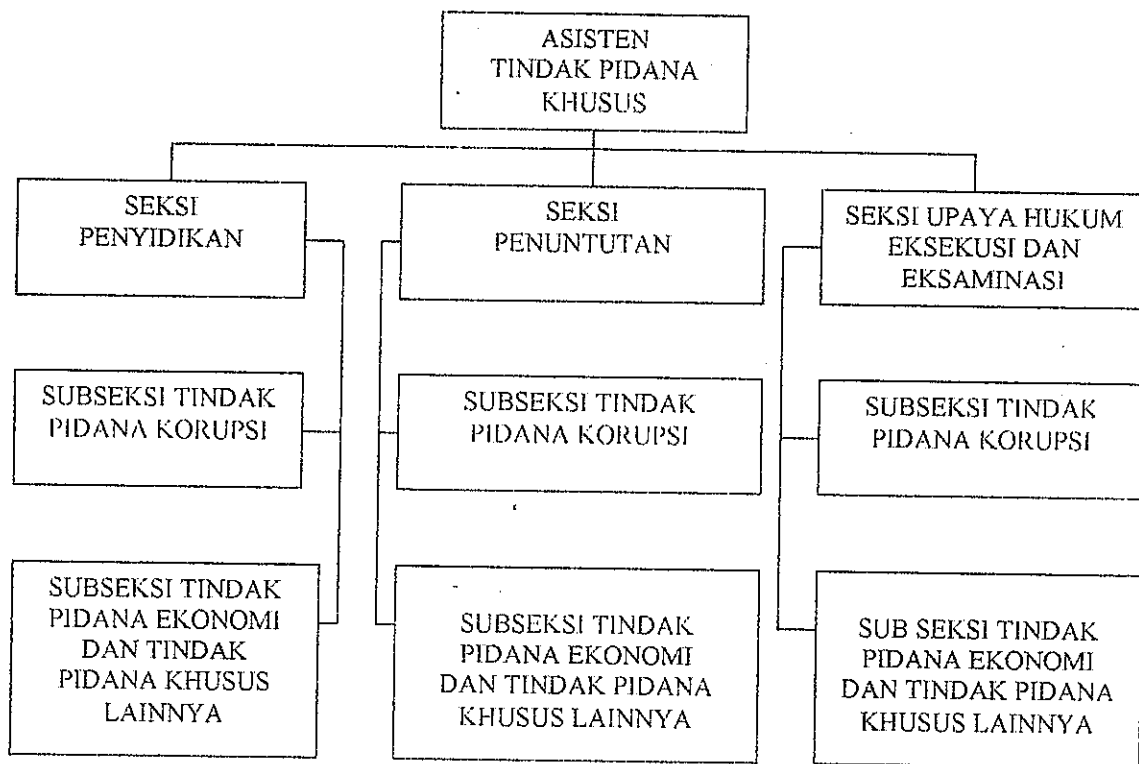
STRUKTUR ORGANISASI
DIREKTORAT KORUPSI JAM PIDSUS
KEJAKSAAN AGUNG RI



Sementara itu di tingkat Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah, Jaksa Tinggi membawahi beberapa Asisten, salah satunya adalah Asisten Tindak Pidana Khusus. Tugas dari Asisten Tindak Pidana Khusus (Aspidsus) diatur dalam pasal 559 yang berbunyi;

"Asisten Tindak Pidana Khusus mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Kejaksaan di bidang yustisial yang menyangkut tindak pidana khusus di daerah hukum Kejaksaan Tinggi yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah dan Jaksa Agung/Kepala Kejaksaan Tinggi".

Aspidsus ini membawahi tiga seksi yaitu Seksi Penyidikan, seksi Penuntutan dan Seksi Upaya Hukum, Eksekusi dan Eksaminasi. Seksi penyidikan mempunyai tugas melakukan penyidikan tindak pidana khusus sebagaimana diatur dalam pasal 562. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam strukturnya sbb:



Dengan demikian fungsi penyidikan tindak pidana khusus juga dilakukan oleh jajaran Kejaksaan Tinggi dalam hal ini Aspidsus.

Kejaksaan Tinggi menangani perkara-perkara korupsi yang besar baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya, dalam arti perkara korupsi yang menarik perhatian masyarakat luas di lingkup daerah hukum Kejaksaan Tinggi.

Terhadap perkara korupsi yang ditangani oleh Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah, pengendalian perkaranya dilakukan oleh Jaksa tinggi. Bahkan dalam perkara korupsi yang menarik perhatian masyarakat luas pengendalian penyidikan dilakukan secara berjenjang hingga Jaksa Agung Muda Pidana Khusus.

Sementara itu struktur organisasi kejaksaan dalam tingkat Kejaksaan Negeri terbagi dalam dua kelompok. Terhadap Kejaksaan Negeri type A, terdapat seksi pidana khusus yang membawahi subseksi penyidikan, subseksi penuntutan, dan subseksi upaya hukum eksekusi dan eksaminasi. Sedangkan terhadap Kejaksaan Negeri type B Seksi Pidana Khusus membawahi subseksi penyidikan dan penuntutan; dan subseksi upaya hukum, eksekusi dan eksaminasi.

Penyidikan terhadap tindak pidana korupsi di Kejaksaan Negeri Semarang, dilakukan oleh seksi pidana khusus utamanya subseksi penyidikan. Namun demikian biasanya dilakukan dalam bentuk Team.

Pengendalian terhadap penyidikan korupsi di tingkat Kejaksaan Negeri Semarang ini dibawah kendali Kepala Kejaksaan Negeri (Kajari). Sesuai dengan jenjang hierarkhi, maka perkara yang menarik perhatian masyarakat atas perkara korupsi yang ditangani pihak Kejaksaan Negeri pengendaliannya dilakukan oleh Kepala Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah hingga Jaksa Agung, Muda Pidana Khusus.

Sementara itu suatu perkara korupsi, sebelum sampai pada tahap penyidikan, harus ditentukan terlebih dahulu apakah suatu perkara ini cukup bukti atau tidak dengan mengadakan penyelidikan yang dikenal dengan operasi intelijen yustisial.

Dengan demikian ketika ada laporan adanya dugaan korupsi, maupun hasil operasinya sendiri, sesuai dengan tingkatannya akan dilakukan operasi intelijen yustisial yang bertujuan untuk mengadakan pengumpulan data.

Operasi intelijen yustisial ini dilakukan oleh bagian Intelijen. Di Kejaksaan Agung dulu ada Pusat

Operasi Intelijen Yustisial (sekarang sudah dibubarkan dan tugasnya diintegrasikan dalam direktorat-direktorat yaitu Direktorat Ekonomi dan Moneter, Direktorat Sosial Budaya dan Direktorat Politik); sedangkan di tingkat Kejaksaan Tinggi dilakukan oleh Asisten Intelijen; dan di tingkat Kejaksaan Negeri dilakukan oleh Seksi Intelijen.

Hasil operasi intelijen ini akan menentukan apakah suatu perkara korupsi tersebut layak untuk ditingkatkan ke penyidikan atau tidak. Untuk menentukan ini biasanya dilakukan ekspose yang dihadiri oleh mereka yang terlibat dalam operasi intelijen yustisial dengan dihadiri oleh eksposan yang terdiri dari pejabat struktural yang ada. Para eksposan inilah yang menentukan layak tidaknya perkara ini ditingkatkan ke penyidikan atau tidak.

Memperhatikan struktur organisasi Kejaksaan baik di tingkat Pusat hingga di daerah yaitu Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri, terlihat telah terlembagakan secara rapi dengan tugas dan fungsi yang jelas. Hal ini tentu saja sesuai dengan apa yang disebut Weber ciri-ciri organisasi modern.

Struktur yang demikian diharapkan mampu mengantisipasi tugas-tugas penyidikan korupsi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Kewenangan Kejaksaan Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi.

Dilihat dari aspek kebijakan hukum pidana (penal policy), sasaran/adressat dari hukum pidana tidak hanya mengatur perbuatan warga masyarakat pada umumnya, tetapi

juga mengatur perbuatan (dalam arti "kewenangan/kekuasaan") penguasa/aparat penegak hukum.³ Lebih lanjut Barda Nawawi Arief menyatakan, bahwa dilihat dari pengertian pidana dalam arti luas (yaitu pidana dilihat sebagai suatu proses), maka kewenangan penyidikan pada hakekatnya merupakan bagian juga dari kewenangan pemidanaan.

Dalam bagian akhir dari tulisannya tersebut akhirnya disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan tentang badan/lembaga penyidikan seyogyanya disusun sedemikian rupa sehingga merupakan satu kesatuan integral dengan keseluruhan kebijakan/sistem/proses penegakan hukum pidana. Kesatuan integral yang dimaksud di sini tentunya tidak hanya pada mekanisme/prosesnya, tetapi juga jiwa/spirit/idenya. Idenya ialah, bahwa kekuasaan/ kewenangan penyidikan pada hakekatnya merupakan bagian integral dari kebijakan/kekuasaan/kewenangan penegakan hukum pidana. Jadi merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman (yaitu kekuasaan menegakkan hukum) yang seyogyanya merupakan kekuasaan mandiri dan merdeka.⁴

Namun demikian pada kenyataannya pemikiran tersebut belum mampu terakomodasi oleh lembaga kejaksaan yang menangani penyidikan dalam hal ini tindak pidana korupsi.

1. Sejarah Kewenangan Penyidikan Korupsi

³ Barda Nawawie Arief, *Kebijakan Legislatif Tentang Kewenangan Penyidikan Dalam Konteks Kebijakan Penegakan Hukum Pidana*, Masalah-Masalah Hukum, Edisi I/Mei-Juni 1998, FH UNDIP.

⁴ Barda Nawawie Arief, *Ibid.*

Sementara itu terhadap siapa yang berwenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi adalah sebagai berikut:

- a. Peraturan Penguasa Militer No. Prt/PM/06/1957 Kepala Staf Angkatan Darat selaku Penguasa Militer atas Daerah Angkatan Darat di seluruh wilayah Indonesia, penyidik tindak pidana korupsi dilakukan oleh Staf Penguasa Militer dan Penilik Pembantu Harta Benda sebagaimana diatur dalam pasal 4;

"Penilikan harta benda dilakukan oleh 3 orang yang terdiri dari anggota-anggota Staf Penguasa Militer dan atau orang lain yang ditunjuk oleh Penguasa Militer yang merupakan Pembantu Penguasa Militer dalam penilikan Harta Benda dan yang selanjutnya disebut Penilik Pembantu Harta Benda".

Hasil dari penilikan tersebut dilaporkan kepada Kepala Kejaksaan.⁵ Sementara terhadap pejabat yang pada umumnya melaksanakan pengusutan terhadap tindak pidana tetap berwenang melaksanakan kewajibannya⁶. Dengan demikian kejaksaan berwenang untuk mengadakan pengusutan terhadap tindak pidana korupsi.

- b. Peraturan Penguasa Militer No. Prt/PM/08/1957.

Berdasarkan Peraturan Penguasa Militer ini Kepala Staf Angkatan Darat selaku penguasa militer atas Angkatan Darat di seluruh wilayah

⁵ Pasal 12 PPM No. Prt/PM/06/1957 "Penilik Pembantu Harta Benda wajib memberi laporan tentang hasil pekerjaannya kepada Penguasa Militer yang bersangkutan kepada Kepala Kejaksaan..."

Indonesia, penilikan dilakukan sebagaimana diatur dalam pasal 4 PPM Prt/PM/06/1957.⁷ Dengan demikian Kejaksaan juga memiliki kewenangan dalam penyidikan tindak. pidana korupsi.

Dalam melaksanakan penyitaan harus segera dilaporkan kepada Kepala Kejaksaan sebagaimana diatur dalam pasal 12.⁸

Lebih lanjut tindakan penguasa militer dalam soal harta benda diberitahukan oleh penguasa militer kepada Kepala Kejaksaan yang bersangkutan, supaya selalu diperhatikan kemungkinan-kemungkinan adanya suatu tindak pidana.⁹ Memperhatikan ketentuan dalam PPM ini, maka kejaksaan berwenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi. Bahkan berada dalam struktur terdepan, karena hasil-hasil penyidikan dilaporkan ke Kejaksaan.

c. Peratuan Penguasa Militer No. Prt/PM/011/1957

Bahwa dalam PPM No. Prt/PM/011/1957 tertanggal 9 April 1957 dan Prt/PM/08/1957 tertanggal 27 Mei 1957 belum ada ketentuan untuk menyita dan merampas harta benda yang asal-mulanya diperoleh dengan perbuatan melawan hukum, sehingga dikeluarkan ketentuan KSAD selaku Penguasa Militer atas daerah Angkatan Darat seluruh Indonesia.

⁶ Pasal 14, *Ibid.*

⁷ Pasal 2 PPM Prt/PM/08/1957.

⁸ Pasal 12 PPM Prt/PM/08/1957, "Penilik Pembantu Harta benda setelah menandatangani Berita Acara yang dimaksud pasal 11 harus segera menyampaikan kepada Penguasa Militer, Kepala Kejaksaan..."

⁹ Lihat penjelasan PPM No. Prt PM/08/1957.

Pasal 3 ditentukan bahwa "dalam mengambil tindakan tersebut dalam pasal 2, Penguasa Militer mendengar petunjuk/nasehat Jaksa Agung". Kemudian diperjelas dalam penjelasan yang berbunyi:

"Tindakan koreksi yang dilakukan oleh Penguasa Militer pada dasarnya ialah mengembalikan kekayaan itu pada negara, dan agar tindakan itu tidak disalahgunakan, selalu harus diminta petunjuk/nasehat dari Jaksa Agung. Dalam hal pengambilan untuk dimiliki, maka hak milik segera berpindah kepadanya". (garis bawah dari penulis)

Penjelasan terakhir ini semakin memperjelas, bahwa Jaksa Agung sebagai pengendali yang harus dimintai petunjuk.

- d. Peraturan Penguasa Perang Pusat No. Prt/Peperpu/013/1958 tentang "Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi Pidana dan Penilikan Harta Benda".

Bahwa peraturan-peraturan yang selama ini mengatur perbuatan korupsi ialah Prt. No. 06, 08, 011, menurut ketentuan pasal 60 UU Keadaan Bahaya No. 74 th. 1957 tanggal 17 April 1958 tidak berlaku lagi dengan sendirinya menurut hukum, sehingga dikeluarkan Peraturan Penguasa Perang Pusat AD tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi Pidana, dan Penilikan Harta Benda No. . Prt/PM/013/1958, dimana Kepala Kejaksaan sebagai "Pengawas"

sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 yang berbunyi:

"Di tiap-tiap wilayah Pengadilan Tinggi diadakan suatu Badan Koordinasi Penilik Harta Benda yang selanjutnya disebut Badan Koordinasi yang dipimpin oleh Pengawas Kepala Kejaksaan-Kejaksaan Pengadilan Negeri Propinsi setempat dan yang mempunyai hak mengadakan penilikan harta benda setiap orang dan setiap badan, jika ada petunjuk kuat, bahwa harta benda itu diperoleh dengan jalan yang diuraikan dalam pasal 3".
(garis bawah dari penulis)

- e. UU No. 24 Prp th. 1960 tentang Pengusutan Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi (menjadi UU berdasarkan UU No. 1 tahun 1961).

Dalam pasal 2 ayat (1) disebutkan:

"Aturan-aturan mengenai pengusutan dan penuntutan menurut peraturan biasa, berlaku bagi perkara korupsi, sekedar tidak ditentukan lain dalam peraturan ini".

Dari sini terlihat bahwa Jaksa tetap sebagai penyidik korupsi. Disamping itu dalam pasal-pasal selanjutnya yaitu 4 - 8 disebut-sebut akan kewenangan-kewenangan yang dimiliki Jaksa dalam kaitannya dengan mengambil tindakan-tindakan yang perlu untuk kepentingan pengusutan dan penuntutan.

- f. UU No. 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Bahwa kehadiran UU No 3 tahun 1971 ini dilatar belakangi oleh pemikiran bahwa UU No. 24 Prp th. 1960 kurang mampu mengakomodasi perkembangan masyarakat. Terhadap penyidikan ditentukan sebagaimana yang diatur dalam pasal 3 yang berbunyi:

"Penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi dijalankan menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku, sekedar tidak ditentukan lain dalam UU". (garis bawah dari penulis)

Lebih lanjut disebutkan dalam pasal 9 yang memberikan kewenangan bagi Jaksa untuk mengadakan pemeriksaan di bidang perbankan. Disebutkan pula secara eksplisit bahwa Jaksa Agung sebagai pemimpin/koordinator tugas penyidikan perkara korupsi terlihat dalam pasal 26 yang berbunyi:

"Jaksa Agung selaku penegak hukum dan penuntut umum tertinggi memimpin/mengkoordinir tugas kepolisian represif/yustisiil dalam penyidikan perkara-perkara korupsi yang diduga atau mengandung petunjuk telah dilakukan oleh seorang yang harus diadili oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Militer maupun oleh seorang yang harus diadili oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum". Bahkan didalam penjelasan disebutkan Jaksa Agung sebagai koordinator yang memimpin penyidikan korupsi baik pelaku sipil maupun militer.¹⁰

¹⁰ Lihat penjelasan UU No. 3 tahun 1971 bagian Umum.

- g. UU No. 31 th. 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kehadiran UU No. 31 th. 1999 ini juga dilatar belakangi pemikiran bahwa UU No. 3 tahun 1971 dianggap tidak sesuai lagi sebagaimana dituangkan dalam konsideran menimbang ke-c

"Bahwa UU No. 3 tahun 1971 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat, karena itu perlu diganti dengan UU pemberantasan tindak pidana korupsi yang baru sehingga diharapkan lebih efektif dalam mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi".

UU ini memuat beberapa hal penting yang berbeda seperti masalah pertanggungjawaban pidana korporasi, ancaman pidana menggunakan minimum khusus/speciale straf minima dan maximum serta pidana tambahan, pengembalian kerugian negara tidak menghapuskan pemidanaan, kewenangan bagi Jaksa Pengacara Negara untuk melakukan gugatan perdata terhadap ahli waris pelaku korupsi yang meninggal saat proses peradilan belum selesai, penggunaan sistem pembuktian terbalik terbatas, dimungkinkannya peran serta masyarakat dan pembentukan Tim Pemberantasan Korupsi.

Khusus mengenai dibentuknya Tim Pemberantasan Korupsi, terdapat hal-hal yang perlu dijelaskan. Bahwa menurut pasal 26 berbunyi:

"Penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tindak pidana korupsi, dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam UU ini".

Dengan demikian masalah penyidikan korupsi tetap berlaku peraturan perundang-undangan yang ada dalam hal ini berarti KUHAP. Sementara itu KUHAP mengatur dalam pasal 284 yang diatur lebih lanjut dalam PP No. 27 tahun 1983 memungkinkan penyidikan korupsi dilakukan oleh Jaksa. Sedangkan Team Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana dimaksud dalam UU no. 31 th. 1999 hanyalah mengenai korupsi yang sulit pembuktiannya sebagaimana diatur dalam pasal 27 yang berbunyi "Dalam menentukan Tim Pemberantasan Korupsi yang sulit pembuktiannya, maka dapat dibentuk tim gabungan dibawah koordinasi JA". Dalam pasal ini tercantum kata "dapat". Istilah "dapat" tidak berarti harus, bahkan dapat pula diartikan "kalau dipandang perlu" baru dibentuk Team. Dalam Penjelasan pasal 27 disebutkan "yang dimaksud dengan "tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya" antara lain tindak pidana korupsi dibidang perbankan, perpajakan, pasar modal, perdagangan dan industri, komoditi berjangka, atau dibidang moneter dan keuangan yang:

- a). Bersifat lintas sektoral;
- b). Dilakukan dengan menggunakan teknologi canggih;

c). Dilakukan oleh tersangka/terdakwa yang berstatus sebagai penyelenggara negara sebagaimana ditentukan dalam UU No. 28 th. 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Disamping itu andai saja dibentuk Tim Gabungan akan dikoordinasikan oleh Jaksa Agung. Dengan demikian kalau Jaksa Agung dalam Tim Gabungan saja menjadi Koordinator, maka dapat pula dikatakan bahwa Jaksalah sebagai penyidiknyanya, karena Jaksa Agung adalah pucuk pimpinan tertinggi di Kejaksaan.

Dalam penjelasan disebutkan bahwa "Dalam hal terjadi tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya, maka dibentuk tim gabungan yang dikoordinasikan oleh Jaksa Agung, sedangkan proses penyidikan dan penuntutan dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku". Lebih lanjut dijelaskan "Hal ini dimaksudkan dalam rangka meningkatkan efisiensi waktu penanganan tindak pidana korupsi dan sekaligus perlindungan manusia dari tersangka atau terdakwa". Dengan demikian, ketika tim ini dianggap tidak efisien, maka justru timbul pertanyaan apakah perlu?

Dengan demikian kewenangan kejaksaan dalam penyidikan korupsi sebenarnya tidak perlu diperdebatkan, meski ada Tim Gabungan, Jaksa tetap berwenang menyidik.

2. Dasar Pemikiran Kewenangan Kejaksaan Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi.

Secara etimologis, istilah penyidikan merupakan padan kata bahasa Belanda "opsporing", dari bahasa Inggris "investigation" atau dari bahasa Latin "investigatio".¹¹ Mengacu pada ketentuan Pasal 1 angka 3 KUHP, dapat disebut bahwa penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

Sementara itu menurut Andi Hamzah¹², bagian-bagian penyidikan yang berkaitan dengan cara pidana adalah:

1. Ketentuan-ketentuan tentang data-data penyidikan.
2. Ketentuan-ketentuan tentang diketahuinya terjadinya delik.
3. Pemeriksaan di tempat kejadian.
4. Pemanggilan tersangka atau terdakwa.
5. Penahanan sementara.
6. Penggeledahan.
7. Pemeriksaan atau investigasi.
8. Berita Acara (penggeledahan, interogasi dan pemeriksaan di tempat).
9. Penyitaan.
10. Penyampingan Perkara.

¹¹ Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi, (Tinjauan Khusus Terhadap Proses Penyidikan, Penuntutan, Pemeriksaan Serta Upaya Hukumnya Menurut UU No. 31 tahun 1999*, Penerbit PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000

¹² Andi Hamzah, *Pengertian Hukum Acara Pidana*, Penerbit Ghalia, Indonesia, Jakarta, 1984, hal 122 dan *Pengusutan Perkara Kriminal Melalui Sarana Teknik dan Sarana Hukum*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta 1986 hal. 96.

11. Pelimpahan perkara kepada PU dan pengembaliaanya kepada penyidik untuk disempurnakan.

Terhadap tindak pidana korupsi, sebelum keluarnya UU No. 31 tahun 1999, penyidikannya dilakukan oleh Kejaksaan. Namun demikian setelah lahirnya UU No. 31 tahun 1999 yaitu pasca Agustus 1999, penanganan terhadap tindak pidana korupsi ini memiliki keragaman pemahaman.

Di satu sisi ada yang beranggapan bahwa pihak Kepolisianlah yang berhak untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi.

Namun demikian di sisi lain, dengan bertitik tolak dari ide bahwa materi tindak pidana korupsi sebagai bagian dari hukum pidana khusus (*ius special, ius singulare/bijzonder strafrecht*) maka sebenarnya Kejaksaanlah yang berhak melakukan penyidikan terhadap korupsi.

Hal senada juga dikemukakan oleh Loebby Loqman, bahwa dari sejak dirancangnya Undnag-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disadari bahwa Undang-Undang tersebut merupakan Undang-Undang pidana khusus. Yaitu Undang-Undang hukum pidana yang sekaligus mengatur substansi maupun hukum acara pidana di luar KUHP dan KUHP.¹³

Kegamangan pemahaman sebagaimana yang terjadi saat ini disebabkan oleh ketidakjelasan dari ketentuan Pasal 26 UU No. 31 tahun 1999 yang berbunyi " Penyidikan, Penuntutan dan Pemeriksaan di sidang Pengadilan terhadap tindak pidana korupsi

¹³ Loebby Loqman, *Masalah Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, 1996/1999, Hal. 5.

dilakukan berdasarkan hukum acara yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam Undang-undang ini".

Pasal ini tidak menjelaskan secara eksplisit lembaga mana yang bertugas melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi.

Sehubungan dengan ketidak-jelasan ini, maka pembahasan berikut difokuskan pada asumsi-asumsi yang mendasari pemahaman bahwa Kejaksaan berwenang menangani penyidikan tindak pidana korupsi. Argumen-argumen yang mendasari pemikiran bahwa Kejaksaan masih berwenang menyidik tindak pidana korupsi antara lain sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan hukum pidana dapat dikategorikan menjadi hukum pidana umum (*ius commune*) dan hukum pidana khusus (*ius singulare*, *ius speciale* atau *bijzonder strafrecht*), ketentuan hukum pidana umum dimaksudkan berlaku secara umum seperti termaktub dalam KUHP, sedangkan ketentuan Hukum Pidana Khusus menurut Pompe A. Nolten, Sudarto dan E. Y. Kater¹⁴ diartikan sebagai ketentuan hukum pidana yang mengatur mengenai kekhususan subyek dan perbuatan yang khusus (*bijzonder lijk feiten*). Tindak pidana korupsi sebagai bagian dari tindak pidana khusus juga memiliki

¹⁴ Periksa:

- a) W.P.J. Pompe, *Handboek van het Nederlandsche Strafrecht*, NV Uitgevermaatschappij W.E.J. Tjeenk-Willink, Zwollo, 1959, hal 32-33.
- b) A. Nolte, *Het Strafrecht en de Afzonderlijke Wetten*, Nijmegen: Utrecht-Dekker & von de vejt, 1949, hal 97.
- c) Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Penerbit, Alunni Bandung, 1981, hal 61.
- d) E.Y. Kanter & S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Penerbit Alunni AHM-PTHM, Jakarta 1982, hal 22.

(Dalam Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi (Tinjauan Khusus Terhadap Proses Penyidikan, Penuntutan, Peradilan Serta Upaya Hukumnya Menurut Uu Nomor 31 tahun 1999*, Penerbit Pt. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000 hal 1).

kekhususan dalam hukum acaranya. Kalau dibuat perbandingan antara pasal 26 UU No. 31 tahun 1999, pasal 2 ayat (1) UU No. 24/Prp/1960 dan ketentuan Pasal 3 UU No. 3 tahun 1971 sbb:

Pasal 26 UU No. 31 th. 1999.

"Penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tindak pidana korupsi, dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam Undang-undang ini".

Pasal 2 ayat (1) UU Prp. 24 th. 1960.

"Aturan-aturan mengenai pengusutan dan penuntutan menurut peraturan biasa, berlaku bagi perkara korupsi, sekedar tidak ditentukan lain dalam peraturan ini".

Pasal 3 UU No. 3 th. 1971.

"Penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi dijelaskan menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku, sekedar tidak ditentukan lain dalam Undang-Undang ini"

Memperhatikan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, dapat diperbandingkan bahwa redaksionalnya hampir sama. Korupsi sebagai bagian dari hukum pidana khusus, maka mempunyai hukum acara khusus yang menyimpang dari ketentuan hukum acara pidana pada umumnya. Dengan demikian menggunakan hukum acara pidana yang bersifat "*lex specialist*". Penyimpangan-penyimpangan tersebut dimaksudkan untuk mempercepat prosedur dan mempermudah penyidikan, penuntutan serta pemeriksaan di sidang pengadilan serta dalam rangka pembuktiannya. Sementara kekhususan hukum acara menurut UU No. 31 tahun 1999 adalah sebagai berikut:

- a. Proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan mendapatkan prioritas untuk didahulukan dan mendapatkan penyelesaian secepatnya.¹⁵
- b. Perkara korupsi yang sulit pembuktiannya dapat dibentuk Tim Gabungan dibawah koordinasi Jaksa Agung.¹⁶
- c. Demi kepentingan penyidikan tersangka wajib memberikan keterangan terhadap seluruh harta bendanya istri, suami maupun anak yang diduga diperoleh dari korupsi.¹⁷
- d. Untuk kepentingan penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan berwenang untuk meminta keterangan dari Bank dan Gubernur BI berkewajiban untuk memenuhi permintaan itu.¹⁸
- e. Saksi dilarang menyebut identitas pelapor.¹⁹
- f. Jaksa Pengacara Negara dapat melakukan gugatan perdata.²⁰
- g. Dapat diselenggarakan peradilan in-absentia dalam hal terdakwa tidak hadir di sidang pengadilan setelah dipanggil secara sah.²¹
- h. Jaksa Agung mengkoordinasikan penyelidikan penyidikan, dan penuntutan dalam hal korupsi dilakukan bersama-sama oleh orang yang tunduk pada peradilan umum dan militer.²²

¹⁵ Lihat Pasal 25 UU No. 31 th. 1999.

¹⁶ Lihat Pasal 27 UU No. 31 th. 1999.

¹⁷ Lihat Pasal 28 UU No. 31 th. 1999.

¹⁸ Lihat Pasal 29 ayat (1) s/d (5) UU No. 31 th. 1999.

¹⁹ Lihat Pasal 31 ayat (1) UU No. 31 th. 1999.

²⁰ Lihat Pasal 32 UU No. 31 th. 1999.

²¹ Lihat Pasal 38 UU No. 31 th. 1999.

²² Lihat Pasal 39 UU No. 31 th. 1999.

2. Berdasarkan Kepres No. 228 tahun 1967 tanggal 2 Desember 1967 tentang Pembentukan Tim Pemberantasan Korupsi dimana ditentukan bahwa Ketua Timnya adalah Jaksa Agung. Pasal 5 berbunyi "Ketua Team Pemberantasan Korupsi adalah Jaksa Agung, yang dalam melakukan tugasnya bertanggungjawab kepada Presiden". Sementara tugas dan fungsinya secara tegas dinyatakan sebagai koordinator penyidik sebagaimana diatur dalam pasal 3 "Team Pemberantasan Korupsi mempunyai fungsi memimpin, mengkoordinir dan mengawasi semua alat-alat penegak hukum yang berwenang baik sipil maupun Angkatan Bersenjata Republik Indonesia alam melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan perkara-perkara korupsi baik yang dilakukan oleh oknum sipil maupun Angkatan Bersenjata Republik Indonesia". Dari pengalaman sejarah pembentukan Team tidak akan menghilangkan kewenangan yang dimiliki oleh Kejaksaan tetapi justru membantu tugas-tugas Kejaksaan. Dilihat dari sudut sejarah yang demikian tidak berlebihan kiranya bila Kejaksaan sekarang berwenang menyidik tindak pidana korupsi meskis sudah dibentuk Team.
3. Bertolak dari ketentuan pasal 284 ayat 2 yang berbunyi "dalam waktu 2 tahun setelah UU ini diundangkan, maka terhadap semua perkara diberlakukan ketentuan Undang-undang ini, dengan pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana disebutkan pada Undang-Undang tertentu, sampai ada perbuatan dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi". Penjelasan lebih lanjut terdapat dalam pasal 17 PP 27/83

tentang pelaksanaan KUHAP yang berbunyi "Penyidikan menurut ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada Undang-undang tertentu sebagaimana dimaksud dalam pasal 284 ayat (2) KUHAP dilaksanakan oleh penyidik, Jaksa, dan pejabat penyidik yang berwenang lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan". Ketentuan bahwa Jaksa dapat menyidik tindak pidana tertentu didukung dengan ketentuan pasal 32 huruf b UU No. 5 th. 1991, bahwa Jaksa Agung mengkoordinasikan penanganan perkara pidana tertentu dengan instansi terkait berdasarkan UU yang pelaksanaan koordinasinya ditetapkan oleh Presiden. Diperjelas dalam penjelasan bahwa yang dimaksud dengan perkara tertentu adalah perkara-perkara pidana yang dapat meresahkan masyarakat luas, dan/atau dapat membahayakan keselamatan negara, dan/atau dapat merugikan perekonomian negara. Berbagai rujukan tersebut dapat dikatakan bahwa kejaksaan berwenang untuk menyidik tindak pidana korupsi.

4. Instruksi Presiden Nomor 15 tahun 1983 dan Kepres No. 15 tahun 1991 pada pokoknya ditentukan bahwa dalam pedoman pelaksanaan pengawasan maka para menteri/pimpinan lembaga pemerintah non-departemen/pemimpin instansi lainnya yang bersangkutan setelah menerima laporan maka melakukan pengaduan tindak pidana dengan menyerahkan kepada kepala kejaksaan RI dalam hal terdapat indikasi tindak pidana khusus seperti korupsi dan lain-lain. Lebih jelasnya dapat dilihat dalam pasal 16 yang berbunyi sbb:

- (1) Para menteri/pemimpin lembaga pemerintah non-departemen/pimpinan instansi lainnya yang bersangkutan, setelah menerima laporan dimaksud dalam pasal 15 ayat (1) huruf a, mengambil langkah-langkah tindak lanjut untuk menyelesaikan masalah-masalah yang diidentifikasi dalam rangka pelaksanaan pengawasan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - (2) Tindak lanjut dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa: c. Tindakan pengaduan tindak pidana dengan menyerahkan perkaranya kepada kepolisian negara RI dalam hal terdapat indikasi tindak pidana umum, atau kepada kepala Kejaksaan RI dalam hal terdapat indikasi tindak pidana khusus, seperti korupsi, dll".
5. Ketentuan Pasal 39 UU No 31 tahun 1999 yang menentukan bahwa "Jaksa Agung mengkoordinasikan dan mengendalikan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang dilakukan bersama-sama oleh orang yang tunduk pada peradilan umum dan peradilan militer". Sedang yang dimaksud dengan istilah "mengkoordinasikan" adalah kewenangan Jaksa Agung sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan, yaitu pasal 32 huruf b "mengkoordinasikan penanganan perkara pidana tertentu dengan instansi terkait berdasarkan Undang-undang yang pelaksanaan koordinasinya ditetapkan oleh Presiden". (garis bawah dari penulis). Lebih lanjut dipertegas dalam penjelasan Undang-undang Kejaksaan tersebut bahwa "Yang dimaksud dengan "perkara pidana tertentu" adalah perkara-perkara pidana yang dapat meresahkan masyarakat luas, dan/atau dapat membahayakan

keselamatan negara, dan/atau dapat merugikan perekonomian negara" (garis bawah dari penulis).

Memperhatikan ketentuan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa Kejaksaan dapat menangani tindak pidana korupsi, karena Jaksa Agung sebagai koordinator dan yang memimpin penanganan perkara pidana tertentu, dan korupsi dapat digolongkan sebagai perkara pidana tertentu.

6. Kepres No. 86 tahun 1999 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI, dalam Pasal 16 menyebutkan bahwa "Jaksa Agung Tindak Pidana Khusus adalah unsur pembantu pimpinan dalam melaksanakan sebagian tugas dan wewenang serta fungsi kejaksaan di bidang yustisial mengenai tindak pidana khusus yang bertanggungjawab langsung kepada Jaksa Agung". Selanjutnya dalam pasal 17 disebutkan secara eksplisit bahwa Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus berwenang melakukan penyidikan tindak pidana korupsi, lebih jelasnya berbunyi demikian " Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus mempunyai tugas dan wewenang melakukan penyelidikan, penyidikan, pemeriksaan tambahan, penuntutan, pelaksanaan penetapan hakim dan putusan pengadilan, pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan lepas bersyarat dan tindakan hukum lain mengenai tindak pidana ekonomi, tindak pidana korupsi, dan tindak pidana khusus lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung" (garis bawah dari penulis).

Implementasi dari ketentuan ini dalam struktur hierarkinya, di bawah Jaksa Agung Muda

Tindak Pidana Khusus terdapat Direktorat Penyidikan yang bertugas untuk mengadakan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana ekonomi dan tindak pidana khusus lainnya.²³ Dalam Direktorat Penyidikan ini terdapat Subdirektorat Tindak Pidana Korupsi²⁴ yang bertugas mengadakan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi.²⁵ Sementara di tingkat Kejaksaan Tinggi juga terdapat Asisten Tindak Pidana Khusus yang juga membawahi kasi penyidikan. Sedangkan di Kejaksaan Negeri terdapat Kasi Pidsus yang membawahi kasubsi penyidikan. Dengan demikian secara organisatoris yang diatur dalam Kepres No. 86 tahun 1999 dan dijabarka lebih lanjut dengan Keputusan Jaksa Agung No. 115/J.A/10/1999 cukup meyakinkan bahwa kejaksaan sebagai lembaga yang berwenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi.

C. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Seorang mantan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus (JAM PIDSUS) Antonius Sujata menyatakan:

"Kalau ada lembaga penegak hukum yang dibuat semakin lama semakin impoten, lembaga tersebut tidak lain adalah Kejaksaan RI. Mula-mula melalui KUHP, kewenangan penyidikan dan penyidikan lanjutan dipangkas, kemudian wewenang mengawasi barnag-barang cetakan juga dipangkas. Lalu lelu penindakan terhadap penyelundupan diambil alih instansi bea cukai, azas oportunitas dibatasi, dan yang paling telak memukul roboh kejaksaan adalah akan dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi. Padahal kalau mau jujur berbagai peristiwa ataupun kasus

²³ Lihat Pasal 270 Keputusan Jaksa Agung RI No. 115/JA/10/1999.

²⁴ Lihat Pasal 272 Keputusan Jaksa Agung RI No. 115/JA/10/1999.

²⁵ Lihat Pasal 273 Keputusan Jaksa Agung RI No. 115/JA/10/1999.

yang menjadi sorotan masyarakat pada akhir-akhir ini justru sama sekali bukan karena ulah kejaksaan sebagai lembaga. Dengan kata lain, lembaga kejaksaan harus menanggung beban akibat kewenangan dipreteli, dan bukannya karena tidak mampu melakukan tugas, wewenang atau fungsinya sebagaimana diamanatkan oleh UU".²⁶

Pernyataan tersebut nampak terlalu emosional, namun sebagai seorang mantan JAM PIDSUS yang lebih dari setengah perjalanan hidupnya dijalani sebagai seorang Jaksa dengan didukung oleh argumen-argumennya, setidaknya cukup obyektif dan bisa dipahami kegelisahannya.²⁷

Undang-undang No. 31 tahun 1999 Pasal 43 (1) menyebutkan "Dalam waktu paling lambat 2 tahun sejak Undang-undang ini mulai berlaku, dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi". Sementara kewenangan lembaga ini memiliki kewenangan yang sangat luas meliputi koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Meski demikian hingga saat ini belum dibentuk komisi tersebut dan Undang-undangnya juga belum ada.

²⁶ Antonius Sujata. *Reformasi Dalam Penegakan Hukum*. Penerbit Djambatan. Jakarta, 2000, hal 136.

²⁷ Lebih lanjut ia mencontohkan, misalnya penanganan penyidikan kasus mantan Presiden Soeharto Mobnas, dan yayasan-yayasan miliknya. Bagi Kejaksaan, tentunya tidak terlalu sulit untuk menyelesaikannya, namun apakah keputusan akhir ada ditangan lembaga tersebut? Kasus lain mengenai laporan ICW terhadap Jaksa Agung non-aktif (waktu itu) yang menyangkut rekening pribadi; kebijaksanaan menunjuk Jaksa Agung ad-interim sampai dua kali (bertentangan dengan UU No. 5 th. 1991); perjalanan Menkeh dan Jaksa Agung ke Austria dan Swiss untuk melacak rekening mantan Presiden Soeharto yang belum menampakkan hasil konkrit. Secara jujur harus dikatakan, bahwa langkah ataupun kebijakan yang menjadi sorotan negatif tersebut di atas bukanlah tingkah polah aparat Kejaksaan. Tetapi mengapa Kejaksaan harus menanggung semua dosa dengan pemasangan kewenangannya, sementara Kejaksaan sendiri tidak bisa berbuat apa-apa karena yang tampil di DPR cq. Menkeh nampaknya sudah bertekad bulat mengikis habis tugas pokok di bidang tindak pidana khusus tersebut. Antonius Sujata, *Ibid*.

Keberadaan Komisi ini rupanya mengacu pada *The Independent Commission Against Corruption (ICAC)* yang didirikan oleh pemerintah Hongkong tahun 1974.²⁸

Komisi ini dalam struktur organisasinya terdiri dari Bidang Operasi (*Operations Department*) dengan tugas menerima laporan dan melakukan investigasi; Bidang Pencegahan (*Prevention Department*) dengan tugas melakukan penelitian terhadap praktek yang bersifat koruptif serta memberi saran kepada lembaga pemerintah; dan Bidang Humas (*Community Relations Department*), dengan tugas membawa, serta mengajak atau mendorong masyarakat untuk memerangi korupsi.²⁹ Indonesia rupanya dianggap mirip dengan keadaan Hongkong pada saat itu, sehingga UU No. 31 tahun 1999 mengamanatkan dibentuknya Komisi Pemberantas Korupsi.

Padahal sebagaimana kita ketahui bahwa sudah ada lembaga Kejaksaan yang selama ini menangani korupsi. Sementara pembentukan Komisi memerlukan proses yang tidak mudah, bahkan peraturan perundang-undangannya hingga ini belum terbentuk. Tidakkah permasalahannya justru terletak pada bagaimana mengefektifkan lembaga yang sudah ada.

Sehubungan dengan hal tersebut keberadaan Komisi sebaiknya tidak tumpang tindih dengan lembaga yang sudah ada. Dengan kata lain Komisi Independen tersebut wilayah tugas maupun kewenangannya berada dalam lingkup

²⁸ Pada dekade 1960-1970-an koloni Hongkong dilanda krisis korupsi, padahal wilayah protektorat Inggris tersebut tengah berusaha mewujudkan cita-citanya untuk menjadi pusat perdagangan Internasional di belahan Timur Jauh. Praktek-praktek korupstif seperti suap, perdagangan obat bius, prostitusi, judi gelap, dll merajalela dan dianggap lumrah. Kondisi tersebut sudah tidak bisa ditanggulangi oleh aparat yang ada, karena kebobrokan sudah menyeluruh, sampai merasuk ke tubuh apartur penegak hukum. Untuk memberantasnya, diperlukan institusi yang baru sama sekali, dengan kewenangan khusus untuk menindak serta prosedur kerja yang tidak birokratis, tanpa peduli siapa yang korupsi, apakah aparat sipil, militer, jaksa/hakim, polisi, politisi, atau anggota legislatif. Periksa Antonius Sujata, dalam *Ibid.* hal 153-154.

²⁹ Antonius Sujata, *Ibid.*

Prevention Department dan *Community Relation Department* sebagaimana dilaksanakan oleh ICAC. Sedangkan badan yang kini ada cq. Kejaksaan melaksanakan tugas operasi sebagaimana wewenang *Operations Department*. Dengan demikian, pemberantasan korupsi melalui *law enforcement* oleh aparat yang telah ada memperoleh dukungan mutlak dari Komisi Independen tersebut, sehingga aspek preventif dan represif dapat diimplementasikan secara sinergis.

Sementara itu terhadap ketentuan pasal yang mengamanatkan dibentuknya Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPK) yang diketuai oleh Adi Andoyo, SH. Mantan Hakim Agung yang berkantor di Kejaksaan Agung, telah dibentuk. TGPK ini dimaksudkan untuk menangani korupsi yang sifatnya lintas sektoral dan sulit pembuktiannya. Namun demikian kalau kita berbicara tentang hasil, hingga kini belum menampakkan keberhasilan yang dapat dirasakan secara nyata.

Terlepas dari ada tidaknya Komisi ini, perlu dikedepankan pemahaman bahwa, pada saat kapanpun, dan dengan instansi macam apapun, keberhasilan pemberantasan korupsi sangat ditentukan oleh kemauan politik (*political will*) dari pemegang kekuasaan, bukan dengan tambal sulam atau tambal sulam ataupun dengan mengobok-obok tatanan yang sudah berlaku. Pemberantasan korupsi tanpa kemauan politik yang jujur justru akan mengundang kecurigaan serta sinisme bahwa sebenarnya hal tersebut ditujukan untuk menangkapi ikan-ikan besar dengan melepaskan ikan-ikan kecil, melemparkan kail-kail tanpa umpan.³⁰

³⁰ Antonius Sujata, *Ibid.*

Namun demikian perlu dimaknai secara positif bahwa UU No. 31 tahun 1999 mengandung spirit positif upaya pemberantasan korupsi.

D. Peraturan Perundang-undangan yang Mempengaruhi Independensi Kejaksaan Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi.

1. Undang-Undang Kejaksaan.

Dewasa ini sangat jelas bahwasanya masyarakat menyoroti secara tajam dalam bentuk kritik-kritik bahkan demonstrasi terhadap kejaksaan. Fenomena ini agaknya harus dilihat sebagai suatu cerminan persepsi masyarakat yang menganggap bahwa lembaga hukum ini kurang independen, kurang cepat bergerak, kurang profesional, dan pula dipertanyakan integritas personilnya.³¹

Pemahaman yang demikian sebenarnya tidak hanya dialami oleh kejaksaan semata, namun juga dialami oleh lembaga-lembaga lain penegak hukum. Bahkan Hakim yang secara yuridis dan telah diakui memiliki kekuasaan bebas, masih sering menjadi obyek kritikan dan tuduhan bahwa hakim mendapatkan pengaruh atau diintervensi dari pemegang kekuasaan/eksekutif. Mengapa kejaksaan menjadi pusat perhatian, tidak lain lebih dikarenakan oleh kasus-kasus besar yang saat ini sedang ditangani kejaksaan, nasibnya hingga kini kurang jelas sampai dimana penanganannya (seperti pelanggaran HAM, Korupsi Bank Bali, Korupsi mantan Presiden Soeharto dsb). Sementara itu tidak setiap persoalan tersebut mendapatkan penyelesaian yang baik oleh kejaksaan.

Sehingga mau tidak mau kejaksaan mendapatkan sorotan dan kritikan, tidak terkecuali masalah independensi kejaksaan.

Korupsi, yang diharapkan masyarakat mendapatkan prioritas penyelesaian, ternyata tidak banyak berubah. Bahkan terkesan jalan ditempat. Disinyalir ini terjadi karena kejaksaan terlalu kompromi dengan pemegang kekuasaan dengan segala bentuk intervensinya sehingga tidak responsif terhadap rasa keadilan masyarakat yang menuntut penyelesaian korupsi secara cepat.

Terlepas dari kritik-kritik negatif terhadap kejaksaan yang cenderung memojokkan kejaksaan, sangat jarang dijumpai alternatif-alternatif penyelesaian yang disodorkan kepada kejaksaan terhadap masalah yang sedang dihadapi. Bahkan untuk sekedar mendapatkan literatur tentang kejaksaan saja sangat sulit. Hal ini menunjukkan konsern dari masyarakat terhadap bagaimana peran kejaksaan yang harus diambil di tengah-tengah tuntutan reformasi ini sangat lemah. Namun sarat dengan kritik.

Peran penting kejaksaan dalam sistem peradilan pidana (SPP) sekaligus ditunjukkan dengan beratnya beban yang harus dipikul oleh kejaksaan. Hal ini juga disebut dalam "Guidelines on the Role of Prosecutors" antara lain "as essential agents of the administration of justice, prosecutor shall at all times maintain the honour and dignity of their profession..".³²

³¹ Harkristuti Harkrisnowo, *Menyoal Independensi Kejaksaan Agung: Beberapa Catatan Pemikiran*. Makalah disampaikan dalam rangka Seminar Hari Bhakti Adhyaksa yang diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung RI Jakarta, 20 Juli 2000.

³² *Guidelines on Th Role of Prosecutors*, ditetapkan oleh Konggres ke Delapan PBB Mengenai Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Narapidana, di Havana, Cuba, 27 Agustus - 7 September 1990.

Abraham Blumberg mengidentifikasi peran Kejaksaan di Amerika Serikat sebagai:

- a. *Collection agent;*
- b. *Dispencer of justice/power broker fixer;*
- c. *Political enforcer;*
- d. *Overseer of police;*³³

Meskipun peran Jaksa di Indonesia dengan Jaksa di Amerika berbeda, karena di Indonesia menganut sistem *Eropa Kontinental*, sementara Amerika menganut sistem *Anglo Saxtion*, setidaknya dapat dijadikan bahan perbandingan betapa pentingnya peran jaksa.

Selanjutnya Howard Abadinsky mengetengahkan bahwa peran jaksa terbagi dalam 2 hal:

1. *to enforce the law on behalf of the people in the name of the state, and*
2. *to ensure that justice is accouplished by not prosecuting those for whom evidence is lacking or whose guilt is in serious doubts.*³⁴

Dalam konteks Indonesia, kejaksaan juga memiliki peran yang sangat penting dalam SPP. Kejaksaan selain sebagai Penuntut Umum juga berwenang untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi. Meskipun kewenangan kejaksaan dalam penyidikan korupsi setelah lahirnya UU No. 31 tahun 1999 ini masih menjadi perdebatan. Namun demikian hingga kini kejaksaan masih menjalankan kewenangannya sebagai penyidik tindak pidana korupsi.

³³ Abraham Blumberg, *Criminal Justice; Issues and Ironis*. New York; New Viewpoints, 1979, hal 123 dalam Harkristuti Harkrisnowo. *Ibid*.

³⁴ Howard Abadinsky, *Discretionary Justice; An Introduction to Discretion in Criminal Justice*, Springfield, Illionis, Charles Thoman, 1984, hal 61-62. Dalam Harkristuti Harkrisnowo, *Ibid*.

Terlepas dari perdebatan-perdebatan tentang berwenang tidaknya Kejaksaan dalam menyidik tindak pidana korupsi tidak menjadi fokus dalam tulisan ini, namun lebih dititik-beratkan pada bagaimana Kejaksaan dalam menangani tindak pidana korupsi selama ini, khususnya di tingkat penyidikan. Fokus pada masalah penyidikan ini penting karena dengan peran jaksa sebagai penyidik, maka Kejaksaan jugalah yang akan menentukan layak tidaknya perkara tersebut diteruskan. Dan ketika Kejaksaan menganggap bahwa penyidikan cukup bukti, maka berkas perkara tidak perlu dilimpahkan ke lembaga lain, tetapi masih dalam satu atap yaitu Kejaksaan meskipun telah melalui dua tahap. Dengan demikian Jaksa sendirilah yang menjadi ujung tombak sekaligus penentu suatu perkara dilanjutkan atau tidak.

Oleh sebab itu penyidikan merupakan suatu tahap penting dalam perkara korupsi, dan karena Jaksa sebagai penyidik maka peran jaksa juga sangat penting bahkan menentukan.

Sementara itu, yang menjadi persoalan besar adalah apakah dalam melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi ini Kejaksaan benar-benar independen. Mengingat pelaku korupsi biasanya adalah orang-orang eksekutif atau pemegang kekuasaan atau setidaknya mereka yang mempunyai akses dengan pemegang kekuasaan.

Masalah independensi Kejaksaan dalam arti institusi dalam hubungannya dengan pemegang kekuasaan dan independensi jaksa dalam pengertian personil yang menjalankan tugas dan kewenangannya merupakan dua hal yang tidak dapat terpisahkan. Namun demikian sayangnya

hal ini kurang mendapat perhatian masyarakat sebelumnya, sehingga tawaran solusi jarang diberikan.

Rupanya kekuasaan hakim yang bebas dalam memutuskan suatu perkara telah membuai masyarakat karena dianggap menjamin keadilan. Padahal kebebasan hakim tidak banyak berarti bila tidak didukung dengan peran-peran yang mandiri pula lembaga yang menangani perkara sebelumnya. Apalagi masalah korupsi. Dimana pelaku korupsi biasanya adalah pemegang kekuasaan atau setidaknya orang yang mempunyai hubungan dekat dengan pemegang kekuasaan. Manakala dalam tingkat penyidikan yang dilakukan kejaksaan sudah mendapatkan intervensi maka kemandirian hakim tidak banyak berarti. Karena sebelum berkas sampai pada hakim yang mandiri, berkas tersebut sudah hilang sebelum muncul ke permukaan. Kalau demikian halnya apa arti kemandirian hakim, kalau tidak disertai dengan kemandirian Jaksa.

Masalah intervensi kekuasaan terhadap kejaksaan inilah yang sering menjadi faktor penentu apakah perkara itu menjadi perkara atau tidak, jadi bukan karena perkara tersebut tidak cukup bukti atau tidak bisa dijerat dengan pasal-pasal korupsi. Hal ini sering dijumpai.

Sementara itu konsep independensi kejaksaan itu hingga kini belum jelas mau kemana arahnya. Apakah kemandirian dalam arti lembaga atau kemandirian dalam arti personal dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Independensi Jaksa menurut Jacqueline Tombs dapat diinterpretasikan dalam beberapa makna yaitu:

- a. *independence from legal rules;*
- b. *independence from the police;*

- c. *independence from the courts;*
- d. *independence from the criminal justice;*
- e. *independence from the system;*
- f. *independence from government;*
- g. *independence from public.*³⁵

Dalam hal ini independensi yang dimaksud adalah *independence from the government*. Dengan demikian independensi Kejaksaan adalah independensi dari kekuasaan eksekutif.

Bahwa Kejaksaan tidak memiliki independensi sebenarnya dapat dilihat dalam UU Kejaksaan No. 5 tahun 1991 dalam pasal 2 ayat (1) secara eksplisit dinyatakan "Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan".

Bahkan di dalam pasal 6 ayat (1) disebutkan bahwa "Susunan organisasi dan tata kerja Kejaksaan ditetapkan dengan Keputusan Presiden".

Selanjutnya dalam pasal 19 disebutkan "Jaksa Agung diangkat, diberhentikan dan bertanggungjawab kepada Presiden". Dengan demikian keberadaan Jaksa Agung jelas-jelas tergantung sepenuhnya kepada Presiden, karena diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bahkan juga harus bertanggungjawab kepada Presiden. Konsekuensi dari kelembagaan Kejaksaan yang demikian tersebut maka Jaksa Agung dan seluruh jajarannya tunduk kepada Presiden. Sehingga tidak berlebihan kiranya bila disebut bahwa Kejaksaan tidak independen.

Ketentuan Pasal 9 huruf h UU No. 5 tahun 1991 disebutkan "Jaksa harus berwibawa, jujur, adil dan

³⁵ Jacqueline Tombs (1987), *Independen Prosecution System*, dalam *The Criminal In Justice System*, yang disunting oleh George Zdenkowski, Chris Ronalds dan Mark Richardson, Sydney: Pluto Press hal. 90-110 dalam Harkristuti Harkrisnowo, *Ibid*.

berkelakuan tidak tercela". Hal ini berbeda dengan perumusan pasal 1 ayat 1 UU Kejaksaan sebelumnya yaitu No. 15 tahun 1961 yang menyebutkan "Kejaksaan adalah alat negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai penuntut umum". Dalam pasal yang sama dijelaskan bahwa Jaksa dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat. Kata-kata menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat sudah tidak ada lagi dalam UU No. 5 th. 1991. Padahal penghapusan kata-kata harus menghormati hak-hak asasi rakyat ini memiliki implikasi yang sangat luas. Bahkan dapat dikatakan bahwa penafsiran yang sempit terhadap pasal tersebut dengan mengkaitkannya dengan pasal-pasal tersebut di atas, dapat mengetengahkan persepsi bahwa kepentingan pemerintah harus didahulukan dari pada kepentingan rakyat. Bahkan penafsiran yang lebih sempit lagi dapat menyebabkan lembaga kejaksaan itu sebagai alat pemerintah yang sedang berkuasa.³⁶

Dengan demikian ditinjau dari segi independensinya, maka Kejaksaan sebagaimana diatur dalam UU No. 15 th. 1961 lebih memungkinkan untuk independen dibandingkan dengan UU No. 5 th. 1991. Hal ini didasari oleh pemikiran bahwa Pasal 1 UU No. 15 th. 1961 berbunyi:

- (1) Kejaksaan Republik Indonesia selanjutnya disebut Kejaksaan, ialah alat Negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai penuntut umum.

³⁶ Harkristuti Harkrisnowo *Ibid.*

- (2) Kejaksanaan dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat dan hukum negara. (garis bawah dari penulis)

Kata-kata "alat negara penegak hukum" dan "menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat dan hukum negara" ini tidak dijumpai lagi dalam UU No. 5 th. 1991. Dalam UU No. 5 th. 1991 lebih mengedepankan nuansa pemerintahan dibandingkan kenegaraan. Hanya saja dalam konsideran UU No. 5 th. 1991 tidak lagi dijumpai istilah "sebagai alat revolusi".

2. Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman.

Memperhatikan ketentuan UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 1 berbunyi:

"Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum RI".

Kemudian dalam Pasal 2 ayat (1) berbunyi:

"Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman tercantum dalam pasal 1 diserahkan kepada badan-badan peradilan dan ditetapkan dengan UU, dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya".

Sementara terhadap UU tersebut telah mengalami perubahan yaitu UU No. 35 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Sayangnya perubahan tersebut tidak menyangkut hal-hal

yang esensial seperti pasal 1 dan pasal 2 ayat (1) tersebut di atas.

Padahal ketentuan pasal 1 dan 2 ayat (1) ini sebenarnya telah mempersempit makna kekuasaan kehakiman, karena kekuasaan kehakiman hanya dibatasi pada kekuasaan peradilan atau kekuasaan mengadili. Padahal kekuasaan kehakiman yang dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-undang", meskipun dalam penjelasan tidak dijelaskan batasan kekuasaan kehakiman. Tetapi yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman pada hakekatnya adalah kekuasaan negara dalam menegakkan hukum.³⁷ Jadi kekuasaan kehakiman identik dengan kekuasaan untuk menegakkan hukum atau kekuasaan penegakan hukum. Hanya saja perumusan pasal 1 di atas yaitu pada kalimat "guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum RI" tidak dirumuskan sebagai kekuasaan kehakiman, tetapi hanya sebagai tujuan.³⁸

Apabila tujuan ini menjadi pengertian dari kekuasaan kehakiman, maka kekuasaan kehakiman tidak hanya berarti kekuasaan mengadili, tetapi mencakup kekuasaan menegakkan hukum dalam seluruh proses penegakan hukum.

Konsekuensi lebih lanjut dengan adanya pemaknaan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan penegakan hukum, maka lembaga Kejaksaan sebagai bagian dari lembaga

³⁷ Barda Nawawi Arief, *Pokok-Pokok Pikiran Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka, Bahan Masukan Untuk Laporan Akhir Tim Pakar Deartemen Kehakiman, Periode 1998/1999.*

³⁸ Barda Nawawi Arief. *Ibid.*

penegak hukum dalam SPP tentu saja menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman tersebut. Sebagai konsekuensi lanjutan, Kejaksaan harus memiliki independensi.

Dalam hal penyidikan tindak pidana korupsi dengan sendirinya Kejaksaan memiliki independensi.

Namun demikian karena kekuasaan kehakiman masih dipahami sebagaimana yang dipahaminya masyarakat dalam UU No. 14 th. 1970, maka Kejaksaan bukan bagian dari kekuasaan kehakiman yang memiliki independensi.

Padahal sebenarnya apabila ditinjau dari aspek sejarah perundang-undangan kekuasaan kehakiman, maka pengaturan kekuasaan kehakiman selalu berbarengan dengan kekuasaan Kejaksaan.

UU No. 19 th. 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman dan Kejaksaan, konsiderannya menyebutkan "bahwa untuk melaksanakan apa yang dikehendaki oleh pasal 24 Undang-undang Dasar, perlu diadakan peraturan tentang susunan dan Kekuasaan badan-badan Kehakiman dan Kejaksaan". Dari konsideran ini dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan pasal 24 UUD 1945 termasuk di dalamnya adalah Kejaksaan. Di samping itu pasal 50 ayat (2) menyebutkan bahwa di dalam Mahkamah Agung terdapat Jaksa Agung. Keberadaan Jaksa Agung pada Mahkamah Agung dapat dipahami bahwa Kejaksaan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman. Hanya saja dalam UU tersebut posisi Kejaksaan tidak independen, hal ini dapat dilihat dalam Pasal 13 "Para Jaksa dalam melakukan jabatannya harus memperhatikan perintah-perintah yang diberikan oleh pemegang kekuasaan Pemerintahan yang berhak memberikannya".

Demikian halnya dengan UU No. 19 th. 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

pasal 19 menyebutkan "Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara & bangsa atau kepentingan masyarakat mendesak, Presiden dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan".

Dengan demikian memperhatikan berbagai ketentuan perundang-undangan tentang Kekuasaan Kehakiman, keberadaan Kejaksaan belum dipahami sepenuhnya sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman. Sehingga independensi sebagaimana yang seharusnya dimiliki juga belum nampak dari Undang-undang kekuasaan kehakiman yang ada.

Oleh sebab itu independensi kejaksaan dalam penyidikan korupsi tidak ditemukan dalam peraturan perundang-undangan kekuasaan kehakiman. Hal ini lebih disebabkan oleh pemahaman kekuasaan kehakiman yang belum sampai pada pemahaman bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan penegakan hukum.

D. Faktor-faktor Sosiologis Yang Mempengaruhi Independensi Jaksa Dalam Penyidikan Korupsi.

Faktor-faktor sosiologis³⁹ yang dimaksudkan di sini adalah faktor-faktor non-hukum yang mempengaruhi Jaksa ketika sedang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi. Dan faktor-faktor tersebut membawa pengaruh yang negatif terhadap hasil penyidikan tindak pidana korupsi.

Sementara itu Jaksa sendiri dalam melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi juga tidak lepas dari struktur atau institusi birokrasi yang mengikatnya yaitu Kejaksaan.

³⁹ Aspek-aspek sosiologi yang biasa dipergunakan sebagai tanda-tanda dan petunjuk-petunjuk krisis ialah: perubahan dan pertikaian doktrin yang diikuti oleh ketegangan yang semakin parah, dan kadangkala pertentangan yang kasar, diantara para praktisi. Pertikaian tersebut mencakup tuntutan yang kuat bahwa paradigma yang ada tidak lagi mampu memecahkan masalah yang seharusnya, dalam prinsip, dapat mereka

Dalam suatu masyarakat modern, Merton⁴⁰ yang diilhami oleh Weber, mencirikan organisasi modern sebagai berikut:

1. Birokrasi merupakan struktur sosial yang terorganisir secara rasional dan formal.
2. Ia meliputi suatu pola kegiatan yang memiliki batas-batas yang jelas.
3. Kegiatan-kegiatan tersebut secara ideal berhubungan dengan tujuan-tujuan organisasi.
4. Jabatan-jabatan dalam organisasi diintegrasikan ke dalam keseluruhan struktur birokratis.
5. Status-status dalam birokrasi tersusun ke dalam susunan yang bersifat hirarkhis.
6. Berbagai kewajiban serta hak-hak di dalam birokrasi dibatasi oleh aturan-aturan yang terbatas serta terperinci.
7. Otoritas pada jabatan, bukan pada orang.
8. Hubungan-hubungan antara orang-orang dibatasi secara formal.

Disinggungnya ciri-ciri birokrasi modern sebagaimana yang dikemukakan oleh Merton dimaksudkan untuk mengkritisi lembaga Kejaksaan dalam kaitannya dengan perannya dalam penyidikan tindak pidana korupsi.

Kajian kejaksaan dalam perspektif sosiologis ini penting, mengingat realitas sosial menunjukkan bahwa penegakan hukum sangat dipengaruhi faktor-faktor sosial non-hukum.

Sejalan dengan itu pula cara pandang terhadap hukum yang semula bersifat abstrak dan formal legistis bergeser menjadi bersifat yuridis sosiologis atau yuridis empiris. Suatu hal yang patut dicatat di sini bahwa aspek penentangan terhadap cara pandang hukum yang legistis

pecahkan (Merton 1975: 22) Periksa Margaret M. Poloma, *Sosiologi Kontemporer*, diterbitkan bekerja sama dengan Yayasan Solidaritas Gajah Mada, PT. Raj Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal 23.

⁴⁰ Margaret M. Poloma, *Ibid*, hal 31-32.

formal juga dapat ditemukan pada pendapat Eugen Ehrlich yang mengatakan bahwa:

"...at the present as well as at any other time, the centre of gravity of legal development lies not in legislation, nor in juristic science, nor in judicial decision, but in society it self"⁴¹

Berbicara tentang hukum, maka bukanlah merupakan suatu hal yang statis. Sejalan dengan perkembangan masyarakat, maka hukum pun mengalami perkembangan pula. Bahkan perkembangan hukum sangat dipengaruhi oleh perkembangan masyarakat itu sendiri. Dengan demikian secara singkat dapat dikatakan terdapat hubungan yang erat dan timbal-balik antara hukum dan masyarakat.⁴²

Dalam realitasnya, sering kita jumpai kepincangan-kepincangan antara tuntutan keadaan dan penanganan maupun pelayanan yang dapat diberikan oleh hukum kepada masyarakat, dalam hal ini tentu saja penegak hukum. Hal ini sangat mungkin terjadi karena selain tampak aspek normatifnya, hukum juga memiliki sisi yang lain yaitu realitasnya. Dengan demikian pemahamannya tidak terhenti bagaimana pasal-pasal suatu perundang-undangan. Melainkan bagaimana hukum itu dijalankan sehari-hari.

Dalam kaitannya dengan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Jaksa, mau tidak mau Jaksa akan dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar hukum. Pengaruh-pengaruh sosiologis ini akan berdampak pada independensi Jaksa dalam penyidikan terhadap tindak pidana korupsi. Independensi Jaksa dalam penyidikan

⁴¹ L.B. Curson, 1979: 144 dalam R. Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, 1989, hal. 2.

⁴² R. Otje Salman, *Ibid.*

tindak pidana korupsi ini, pada gilirannya akan bermuara pada tidak tercapainya rasa keadilan masyarakat.

Karena begitu luasnya faktor-faktor sosiologis tersebut yang berpengaruh terhadap independensi Jaksa dalam penyidikan tindak pidana korupsi, maka dalam tulisan ini hanya dibatasi dalam beberapa hal saja sebagai berikut:

1. Faktor Politis.

Faktor politis di sini sangat dominan dalam mempengaruhi independensi Jaksa dalam penyidikan korupsi. Sebagaimana dalam kasus-kasus korupsi besar yang sedang ditangani Kejaksaan Agung. Bahwa mereka yang diduga terlibat dalam tindak pidana korupsi, bukanlah orang biasa, tetapi benar-benar orang yang memiliki peran penting dan strategis dalam pemerintahan Indonesia, atau setidaknya pernah menduduki posisi penting dalam kekuasaan dan saat ini masih berpengaruh. Pemegang kekuasaan disini tidak saja berhubungan dengan pemegang kekuasaan publik, tetapi juga mereka yang berstatus swasta namun memiliki hubungan yang erat dengan pemegang kekuasaan pemerintahan.

Mantan Presiden Soeharto merupakan salah satu contoh yang aktual dan representatif untuk dikemukakan. Bahwa tersangka kasus korupsi ini menarik untuk dikaji dalam berbagai segi.

Bahwa Soeharto adalah Presiden RI selama hampir 32 tahun berturut-turut tanpa sempat berhenti sebelum

sempat dipaksa untuk mengundurkan diri pada 20 Mei 1998. Sebagai alasan dipaksanya untuk mengundurkan diri adalah adanya dugaan bahwa Soeharto melakukan korupsi dalam skala yang sangat besar melalui kroni-kroninya dalam berbagai bentuk. Dengan demikian masalah korupsi menjadi salah satu isue sentral. Sejalan dengan itu pula masyarakat menuntut agar kasus tersebut dibawa ke pengadilan, dengan harapan keadilan masyarakat dapat ditegakkan melalui jalur hukum oleh penegak hukum.

Namun demikian perjalanan penegakan hukum oleh kejaksaan sebagai instansi penegak hukum tidak begitu saja berjalan mulus. Banyak sekali upaya-upaya rekayasa untuk mengakhiri dan menghentikan kasus tersebut.

Pada awalnya adalah Jaksa Agung Soedjono C. Admonegoro yang secara gigih berusaha menyidikinya melalui segenap aparatnya, namun demikian ketika pada suatu waktu ia melaporkan hasil penyidikannya pada residen yang saat itu dijabat BJ. Habibie, dan dalam laporannya mengungkapkan kuatnya dugaan korupsi Soeharto, entah karena apa sore harinya dia diundang kembali oleh Presiden sekaligus dicopot dari jabatannya. Kedudukan Soedjono C. Admonegoro diganti Letjen. Andi M. Ghalib.

Pada masa Andi M. Ghalib jadi Jaksa Agung, terjadi peristiwa yang menghebohkan. Wawancara teleponnya dengan Presiden Habibie disadap dan disiarkan oleh berbagai media masa. Secara garis besar dalam wawancara telepon tersebut Ghalib menyatakan bahwa pemeriksaan terhadap Mantan Presiden Soeharto yang telah dilaksanakan hanyalah basa-basi memenuhi

tuntutan masyarakat, bahwa seolah-olah jajarannya telah memeriksa, padahal sebenarnya hanya formalitas saja. Bocornya wawancara telepon ini menguatkan asumsi masyarakat bahwa Jaksa Agung tidak sungguh-sungguh dalam menangani kasus korupsi. Padahal Soeharto adalah sebagai simbol. Bahkan ICW (Indonesia Corruption Watch) berhasil mengorek informasi bahwa Ghalib terlibat korupsi dalam menangani kasus-kasus korupsi. Akhirnya Ghalib diganti dengan Wakil Jaksa Agung Ismu Djoko.

Pada masa Jaksa Agungnya dilaksanakan oleh Ismudjoko (sebagai Pjs) keluar SP3 (Surat Perintah Penghentian Penyidikan) atas dugaan korupsi mantan Presiden Soeharto. Dan kemudian ketika pemerintahan berganti dari Habibie ke Gus Dur dan Jaksa Agungnya diganti oleh Marzuki Darusman, Kasus Soeharto dibuka kembali.

Hingga akhirnya berkas perkara Soeharto diajukan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Namun demikian Majelis Hakim memutuskan untuk mengeluarkan penetapan untuk menghentikan proses persidangan karena Soeharto sakit. Atas putusan tersebut Jaksa mengajukan perlawanan ke Pengadilan Tinggi. Hasil perlawanan tersebut memenangkan Jaksa dan memutuskan agar perkara Soeharto disidangkan kembali.

Rangkaian panjang sejarah berkas perkara mantan Presiden Soeharto tersebut sarat dengan nuansa-nuansa politis. Meski tidak ada bukti-bukti secara autentik, namun masyarakat dapat menilai bagaimana bekerjanya hukum dalam menyelesaikan kasus Soeharto. Mulai dari penggantian Soedjono, bocornya wawancara telepon Ghalib-Habibie, hingga keluarnya SP3 dari Ismudjoko

dan dibuka kembalinya kasus tersebut setelah Marzuki jadi Jaksa Agung hingga penghentian proses persidangan sampai dikabulkannya perlawanan Jaksa supaya sidang digelar kembali.

Rangkaian peristiwa tersebut cukup menggambarkan betapa kentalnya nuansa politis bermain di balik penegakan hukum, yang dilakukan oleh Jaksa Agung dan Jajarannya. Hal ini bisa dipahami dari siapa yang menjadi Jaksa Agung dan siapa yang menjadi Presiden. Nuansa politis ini tidak bisa dihindari. Jaksa Agung senantiasa bergantung pada kehendak pemerintah/pemegang kekuasaan.

Apabila hal ini dikembalikan kepada faktor-faktor normatif perundang-undangan, maka kebijakan yang diambil oleh Jaksa Agung sangat mungkin terjadi. Dan memang ada lini yang dilegitimasi oleh Undang-undang dalam hal ini UU Kejaksaan No. 5 tahun 1991. Pasal 3 ayat (1) berbunyi "Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan". Dari sini terlihat terjadi ambivalensi. Di satu sisi Kejaksaan sebagai lembaga pemerintah, disisi lain melaksanakan kekuasaan negara. Namun demikian perlu pula diwaspadai bahwa antar kepentingan negara dan kepentingan pemerintah tidak selamanya sejalan. Ketika terjadi perbenturan, maka loyaltasnya berpihak ke mana? Sementara itu dalam *Guidelines on the Role of the Prosecutors*, dalam kaitannya dengan Kejaksaan Negara berkewajiban:

"State should ensure that prosecutors are able to perform their professional functions without intimidation, hindrance, harassment, improper

interference or unjustified exposure to civil, penal and other liability".⁴³

Sementara itu dalam bagian lain juga disebutkan tentang konsistensi yang seharusnya dipegang Jaksa:

"Prosecutors shall, in accordance with the law, perform their duties fairly, consistently, and expeditiously, and respect and protect human dignity and uphold human rights, thus contributing to ensure due process and the smooth functioning of the criminal justice system..."

Disamping itu, ketentuan pasal 19 menyebutkan "Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggungjawab kepada Presiden". Ketentuan yang demikian secara struktural dan fungsional, mau tidak mau akan membelenggu Jaksa Agung dan menjadikannya untuk sepenuhnya tunduk kepada Presiden. Pasal ini dapat menjadi legitimasi intervensi pemegang kekuasaan eksekutif terhadap Jaksa Agung. Oleh sebab itu Kejaksaan harus lebih banyak ditekankan pada akuntabilitas publik dan jangan sampai condong kepada kelompok politik tertentu karena *"only in such circumstances can independence from political interference have any real meaning"*.⁴⁴

Sementara Jaksa dalam menjalankan tugas dan kewenangannya terikat ketentuan pertanggungjawaban hierarkhis. Dengan demikian ketika Jaksa Agung tidak memiliki independensi dalam penyidikan korupsi, maka sampai pada struktur yang paling bawah Jaksa juga tidak independen. Dengan demikian niat baik (good

⁴³ Butir 5 *Guidelines on the Role of the Prosecutors*.

⁴⁴ *Op. Cit.*

will) pemegang kekuasaan sangat menentukan independensi Jaksa dalam menyidik korupsi. Karena dengan niat baik berarti tidak akan menggunakan jalur intervensi untuk mempengaruhi jalannya penyidikan korupsi.

Selain hal-hal sebagaimana disebutkan di atas, faktor politis ini berakibat sebagai berikut:

a. Birokrasi Kejaksaan Yang Tidak Netral.

Dalam ilmu administrasi negara ditekankan bahwa suatu birokrasi pemerintahan harus bersikap "netral". Secara tradisional, prinsip ini diinterpretasikan dengan menyatakan bahwa birokrasi pemerintahan harus tetap berfungsi sebagaimana mestinya, terlepas dari partai politik mana yang berkuasa.

Kedudukan Kejaksaan dalam struktur ketatanegaraan yang tidak dijelaskan secara eksplisit dalam UUD, lebih banyak diartikan sebagai bagian dari eksekutif, meskipun mempunyai fungsi utama menjalankan sebagian fungsi yudikatif. Namun demikian warna eksekutif terlihat lebih menonjol dibandingkan sebaliknya. Keadaan yang demikian telah menempatkan Kejaksaan dalam posisi yang tidak netral dalam segenap jajaran birokrasinya baik di tingkat pusat yaitu Kejaksaan Agung maupun daerah yaitu Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri.

Di tingkat pusat, kedudukan Jaksa Agung sebagai pejabat tinggi setingkat menteri masuk dalam struktur kabinet, menempatkan Jaksa Agung dalam kondisi yang tidak netral. Karena Jaksa Agung

sendiri sebagai pucuk pimpinan Kejaksaan diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggungjawab kepada Presiden yang merupakan "top eksekutif".

Ketika Jaksa Agung dihadapkan dengan realitas yang berhadapan secara diametral antara kepentingan negara/masyarakat dengan kepentingan pemerintah/pemegang kekuasaan, maka sulit untuk dikatakan bahwa Jaksa Agung dengan jajaran birokrasinya netral. Keadaan ini dipertajam dengan kenyataan bahwa Jajaran Pimpinan Kejaksaan di Daerah menjadi anggota Muspida Tingkat I bagi Jaksa Tinggi dan Muspida Tingkat II bagi Kajari.

Forum Muspida ini dalam kenyataannya menjadi media bagi pemerintah daerah untuk menyelesaikan persoalan-persoalan hukum di luar hukum. Masalah korupsi yang banyak dijumpai di daerah seringkali lebih banyak diselesaikan di luar hukum. Jadi Jaksa yang sedang mengadakan penyelidikan dan penyidikan terhadap dugaan tindak pidana korupsi sering terhenti karena komunitas di dalam Muspida sendiri.

Penyelesaian yang demikian tentu saja menghasilkan kompensasi-kompensasi dalam bentuk fasilitas maupun nominal uang tertentu.

Dengan demikian apa yang disebut dengan netralitas birokrasi kejaskaan masih jauh dari harapan.

Dari hasil penelitian penanganan dugaan tindak pidana korupsi di Kejaksaan Negeri Semarang, dalam tahun 2000 diperoleh data sbb:

HASIL OPERASI PENYELIDIKAN INTELIJEN YUSTISIAL

TAHUN 2000

No	BULAN	DUGAAN KORUPSI	HASIL
1.	April	Pul Data Opslid Yustisial terhadap dugaan Korupsi PPD TK II Semarang	Cukup Bukti Ditingkatkan ke penyidikan.
2.	Mei	Pul Data Opslid Yustisial terhadap dugaan Korupsi yang dilakukan oleh Soekamto Pembantu Walikota Semarang.	Cukup bukti, namun dihentikan oleh Kejati.
3.	Juni	Pul Data Opslid Yustisial dugaan penyimpangan uang jaminan PT. Jasindo Cabang Semarang.	Tidak Cukup Bukti, dihentikan.
4.	Juli	Pul Data Opslid Yustisial dugaan Korupsi Proyek Pemeliharaan Jalan dan Jembatan dan Proyek Drainase DPU Kota Semarang.	Cukup Bukti, Tapi dihentikan oleh Kajari.
5.	Juli	Pul Data Opslid Yustisial dugaan Korupsi Bapedalda Kota Semarang.	Tidak cukup bukti dihentikan.
6.	Juli	Pul Data Opslid Yustisial dugaan korupsi Proyek Gajah, DPU Kota Semarang.	Tidak cukup bukti, diusulkan untuk dihentikan.
7.	Oktober	Pul Data Opslid Yustisial dugaan korupsi BTN dan BHS Semarang.	Ditingkatkan ke Dik.
8.	Oktober	Pul Data Opslid Yustisial dugaan korupsi BTPN Semarang.	Tidak cukup bukti, dihentikan.
9.	Oktober	Pul Data Opslid Yustisial dugaan korupsi Adpel Semarang.	Tidak cukup bukti dihentikan.

Sumber: Kejari Semarang.

Memperhatikan data tersebut di atas, dari 9 opslid yang dilakukan, terdapat 4 yang cukup bukti. Dari 4 yang cukup bukti, hanya 1 perkara korupsi yaitu PPD II yang siap dilimpahkan ke Pengadilan dan 3 yang berhenti di tingkat penyidikan, tidak jelas apakah akan di limpahkan ke pengadilan atau dikeluarkan SP3.

Data tersebut adalah data yang tertulis dalam buku Register.

Sementara itu kenyataan yang sesungguhnya tidak demikian halnya. Karena dari 9 perkara tersebut, peneliti terlibat langsung dalam opslid tersebut kecuali nomor 1 dan nomor 7.

Dari 7 kasus dugaan korupsi, sebenarnya yang benar-benar tidak dapat ditemukan bukti-bukti adanya penyimpangan adalah nomor 5. Hasil laporan yang menyatakan tidak cukup bukti sebenarnya adalah sebaliknya.

Tidak diteruskannya ke tingkat penyidikan, karena sepenuhnya kebijakan pimpinan. Kebijakan pimpinan dimaksudkan disini, bukan semata-mata kebijakan instansi Kejari Semarang, tetapi bisa karena tekanan dari instansi Kejaksaan yang lebih tinggi, dan bisa dari instansi lain sebagai wujud dari pengamanan kebijakan Pemda Semarang.

Sementara kompensasi yang ditimbulkan oleh karenanya tidak diketahui sepenuhnya oleh peneliti.

Dengan demikian apa yang dimaksudkan dengan faktor politis yang terbungkus dalam berbagai bentuknya hingga mengakibatkan birokrasi Kejaksaan tidak netral bukanlah omong kosong semata.

b. Tidak Transparannya Penyidikan Korupsi.

Pengertian transparansi ini tidak mengurangi porsi hal-hal yang harus dirahasiakan dalam proses penyidikan sebagai bagian dari HAM. Transparansi ini lebih mengarah pada pertanggungjawaban publik terhadap penyidikan korupsi yang sedang ditangani Jaksa. Meskipun hingga kini setiap kali penyidikan korupsi tidak dilanjutkan selalu diikuti dengan terbitnya SP3 (Surat Perintah Penghentian Penyidikan). Namun sampai saat ini belum ada mekanisme yang transparan tentang mengapa keluar SP3.

Hal yang demikian selain menimbulkan teka-teki, juga menyimpan kecurigaan dari kalangan luar sampai sejauh mana penyidikannya. Apakah sengaja dihentikan karena ada muatan-muatan tertentu di luar unsur-unsur pidana atau memang layak untuk dihentikan. Pada kenyataannya banyak kasus yang dihentikan bukan karena tidak memenuhi unsur, tetapi karena faktor-faktor lain, seperti adanya titipan dari pejabat setempat misalnya Walikota, atau bahkan pejabat di lingkungan Kejaksaan sendiri mengintervensi dengan menggunakan jalur birokrasi. Biasanya jalur ini justru lebih efektif karena memiliki kekuatan untuk menekan, mengigat Jaksa yang bersangkutan terikat dalam sistem komando dan pertanggungjawaban hierarkhis.

c. Persepsi, Perilaku dan Gaya Manajerial.

Persepsi, perilaku dan gaya manajerial yang dikembangkan di jajaran kepemimpinan. Kejaksaan bersifat sistem komando. Atasan memosisikan

bawahan dalam jenjang hierarkhis yang harus tunduk pada segala perintahnya. Bawahan harus mengabdikan pada atasan. Bahkan terhadap hal-hal yang tidak rasional seperti pelayanan terhadap pejabat tingkat atas sampai pada masalah kepentingan keluarga atau di luar kedinasan harus dilakukan bawahan.

Gaya Militer sering diterapkan dalam menekan anak buah. Budaya setor masih sering mewarnai hubungan bawahan kepada atasan. Dan apabila ingin mendapatkan promosi harus mampu mewujudkan apa yang dikehendaki atasan. Bahkan tidak jarang Jaksa dipanggil untuk diperiksa oleh Pengawasan yang seharusnya mendapatkan punishment karena penyimpangan yang telah dilakukan, namun justru pulang dengan membawa SK promosi.

Gaya kepemimpinan yang demikian akan semakin menyuburkan praktek penyimpangan dalam penyidikan korupsi. Disamping Jaksa yang bersangkutan hanya siap untuk melaksanakan apa yang dikehendaki atasan yang merupakan perwujudan intervensi terhadap independensi Jaksa, juga menimbulkan keadaan bahwa mau tidak mau Jaksa akan memanfaatkan peluang yang ada padanya untuk kepentingan menopang kehendak atasan. Seperti budaya setor dan menyervis atasan.

Tawaran-tawaran yang sering muncul dari pelaku korupsi berupa uang sogok, sering dimanfaatkan untuk mengikuti gaya kepemimpinan birokrasi Kejaksaan yang demikian.

2. Faktor Sosiokultural.

Dalam mengemban misi dan menyelenggarakan tugas fungsionalnya, suatu birokrasi pemerintahan tidak

bebas norma dan nilai. Birokrasi terikat pada norma-norma dan nilai-nilai sosiokultural yang berlaku di masyarakat luas.⁴⁵ Oleh sebab itu Jaksa dalam menyidik tindak pidana korupsi tidak lepas dari pengaruh-pengaruh nilai sosiokultural yang hidup di masyarakat. Sementara nilai-nilai ini tidak selamanya kondusif dengan upaya penyidikan korupsi. Bahkan tidak jarang mengandung hal-hal yang sifatnya proteksionis. Padahal jelas-jelas dapat dipersalahkan dimata hukum. Hal yang menyolok yang ditangani Kejaksaan Negeri Semarang adalah penyidikan terhadap tersangka korupsi PPD II Semarang yang melibatkan tokoh Parpol tertentu yang saat ini duduk di Jajaran DPRD II, serta oknum perwira menengah di Kodam IV Diponegoro (khusus untuk ini diserahkan ke Pomdam). Banyak sekali tekanan-tekanan dari pihak luar. Tekanan yang bermaksud mempengaruhi penyidikan tersebut dalam berbagai bentuk seperti teror, pengerahan massa dalam jumlah besar dan perang urat syaraf melalui media massa.

Nilai yang menjunjung tinggi tokoh panutan, telah meredusir nilai supremasi hukum yang seharusnya ditegakkan. Namun demikian itulah kenyataan yang mewarnai upaya penyidikan korupsi.

3. Faktor Integritas Personal.

Integritas kepribadian seseorang akan menentukan keberhasilan pekerjaan dan tugas yang dibebankan kepadanya. Demikian halnya dengan tugas Jaksa dalam menangani tindak pidana korupsi.

⁴⁵ Sondang P. Siagian, *Ibid.* hal 24.

Ketika Jaksa dihadapkan pada pilihan-pilihan yang dilematis. Atau ketika dihadapkan pada permasalahan-permasalahan yang menantang, maka kepribadian Jaksa sangat menentukan.

Mengapa masalah kepribadian ini diketengahkan di sini, karena dalam menangani korupsi, banyak godaan-godaan yang menghadang. Godaan tersebut bisa berupa uang, bahkan jabatan. Atau tidak jarang berupa ancaman dan teror baik fisik maupun mental. Hal ini bisa terjadi karena pelaku korupsi biasanya bukan orang yang sembarangan. Biasanya sebagai pemegang kekuasaan atau mempunyai beking kuat dibelakangnya, juga memiliki uang yang banyak. Kekuasaan, beking dan uang ini secara bersama-sama menjadi tantangan Jaksa yang sedang menangani kasus korupsi. Ketika kepribadian Jaksa baik, maka permasalahan tersebut akan dapat diatasi, demikian juga sebaliknya.

4. Faktor Ekonomi/kesejahteraan.

Masalah kesejahteraan Jaksa ini sebenarnya merupakan permasalahan klasik. Namun demikian cukup berpengaruh bagi Jaksa dalam melaksanakan tugasnya untuk penyidikan tindak pidana korupsi.

Rendahnya tunjangan dan gaji serta fasilitas yang dimiliki Jaksa, mau tidak mau akan menjadi faktor yang mempengaruhi independensi Jaksa dalam penyidikan korupsi. Dapat dibayangkan ketika seorang Jaksa dengan Gaji antara Rp.900.000,00 (sembilan ratus ribu rupiah) hingga Rp.1.500.000,00 (satu juta lima ratus ribu rupiah) per bulan, harus menyidik pelaku korupsi yang merugikan keuangan negara milyaran rupiah. Sampai sejauh mana seorang Jaksa mampu bertahan untuk tidak

tergoda menerima tawaran penyelesaian "tahu-sama tahu" dengan nilai nominal hampir sama dengan jumlah yang dikorupsi?

Meskipun tidak semua Jaksa demikian, namun demikian setidaknya rendahnya kesejahteraan penegak hukum Jaksa ini akan memberikan alternatif peluang untuk menyimpangkan perkara. Sehingga terhambatnya penyidikan korupsi bukan karena Jaksa tidak memiliki independensi dalam arti diintervensi, tapi karena tidak kuat menerima tawaran.

Oleh sebab itu masalah kesejahteraan diakui atau tidak tetap memiliki signifikansi terhadap independensi Jaksa dalam penyidikan korupsi.

5. Faktor Promosi.

Di Kejaksaan ini terdapat doktrin bahwa Kejaksaan adalah satu. Doktrin ini tidak hanya diimplementasikan dalam pelaksanaan tugas, tetapi juga dilakukan dalam hal-hal yang negatif. Disamping itu juga ditunjang dengan doktrin pertanggungjawaban hierarkhis, yang mengakibatkan berlakunya sistem komando.

Kedua doktrin ini sangat mewarnai Jaksa dalam hal promosi jabatan. Ketika seorang Jaksa memiliki loyalitas kepada instansi yang ditunjukkan dengan loalitasnya kepada atasan pemegang jabatan dalam struktur hierarkhis, maka yang bersangkutan akan memiliki jenjang karir yang mulus. Namun demikian sebaliknya, ketika loyalitas terhadap pimpinan ini dinilai rendah, maka dengan sendirinya karir Jaksa akan terhenti. Padahal untuk dapat mengikuti loyalitas

model ini, tidak jarang Jaksa harus menyimpangkan kewenangannya. Menyimpangkan perkara yang dapat menimbulkan nilai loyalitas biasanya sangat ketara dalam hal penyidikan korupsi. Hal ini terjadi karena dalam melakukan penyidikan korupsi, Jaksa biasanya mendapatkan intervensi melalui saluran hierarkhi atasan yang bersangkutan.

Seringkali diteruskan atau tidak diteruskannya penyidikan korupsi lebih disebabkan oleh faktor-faktor yang menyangkut "kebijakan pimpinan" dibanding dengan faktor-faktor teknis yuridis.

Jadi dengan dibungkus oleh doktrin kejaksaan adalah satu dan pertanggungjawaban hierarkhis ini telah menyuburkan tiadanya independensi Jaksa dalam penyidikan korupsi. Selah-olah doktrin tersebut melegitimasi penyimpangan.

E. Formulasi Kedudukan Kejaksaan Yang Diharapkan Dapat Berperan Optimal Dalam Penyidikan Korupsi.

Formulasi kedudukan Kejaksaan di sini dimaksudkan sebagai upaya untuk menghindari terjadinya benturan-benturan kepentingan antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan pemerintah atau pemegang kekuasaan. Hal ini penting khususnya dalam penyidikan tindak pidana korupsi, mengingat karakteristik tindak pidana korupsi sebagai suatu tindak pidana yang biasanya dilakukan oleh orang yang memegang kekuasaan di bidang pemerintahan atau setidaknya memiliki hubungan erat dengan pemegang kekuasaan. Sehubungan dengan karakteristik yang demikian ini ternyata dapat menimbulkan hambatan-hambatan dalam upaya penyidikannya. Itulah sebabnya perlu dicari solusi berupa memformulasikan kedudukan Kejaksaan.

Formulasi kedudukan Kejaksaan ini akan berkisar pada pengangkatan Jaksa Agung, independensi Kejaksaan dalam arti lembaga maupun personalnya.

Dalam konteks ketatanegaraan, Kejaksaan memiliki dua wilayah kekuasaan di satu sisi sebagai eksekutif, di sisi lain sebagai yudikatif. Meskipun merupakan bagian dari eksekutif, akan tetapi Kejaksaan seharusnya diberi posisi yang mandiri di dalam menjalankan fungsinya. Posisi mandiri yang dimaksud di sini adalah suatu posisi yang independen di dalam menjalankan fungsi penegakan hukum sesuai dengan aturan main (*the due process of law*) di dalam sistem dan mekanisme peradilan, yang notabeneanya harus merupakan satu kesatuan yang terpadu (*integrated criminal justice system*).⁴⁶

Lebih lanjut Adnan Buyung Nasution menyatakan, bahwa dalam prinsip peradilan terpadu ini yang menjadi dasar dan acuan adalah semata-mata tegaknya prinsip-prinsip dan nilai-nilai kebenaran dan keadilan demi hukum semata. Bukan kehendak atau kebijakan politik dari rejim yang berkuasa.⁴⁷ Sehingga akan terhindar dari keadaan yang menjadikan kejaksaan sebagai alat pemerintahan tetapi menjadi alat negara penegak hukum.

Romli Atmasasmita⁴⁸ sehubungan dengan kemandirian Kejaksaan ini mengemukakan bahwa kemandirian Kejaksaan Agung tidak terlepas dari fungsi, wewenang dan tugas Kejaksaan di satu sisi dan landasan hukum organisasi kejaksaan di sisi lain, bahwa Kejaksaan adalah sebagai

⁴⁶ Adnan Buyung Nasution, *Pokok-pokok pikiran sebagai bahan pengantar diskusi pada Seminar Sehari tentang "Posisi Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan RI: Kemandirian Kelembagaan dalam Mewujudkan Supremasi Hukum"* diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung dalam rangka Hari Bhakti Adhyaksa tahun 2000 di Sasana Pradata Kejaksaan Agung RI Jakarta, Kamis 20 Juli 2000.

⁴⁷ Adnan Buyung Nasution, *Ibid.*

⁴⁸ Romli Atmasasmita, *Kemandirian Kejaksaan Agung Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Makalah disampaikan dalam seminar Hari Bhakti Adhyaksa Kejagung RI, Kamis 20 Juli 2000.

bagian dari eksekutif. Peran Ganda ini sangat resisten terhadap upaya mencapai keadilan. Untuk mengatasi permasalahan ini sangat tergantung dari sikap dan tekad politik pemerintah secara menyeluruh untuk menegakkan supremasi hukum di atas supremasi politik. Hal ini dapat dicapai dengan mengevaluasi peraturan perundang-undangan organik yang menjadi landasan hukum organisasi Kejaksaan serta peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum implementasi SPP.

Sementara itu sebagai upaya untuk kemandirian Kejaksaan, Sri Soemantri lebih menyoroti pada pengangkatan Jaksa Agung. Ia menyatakan bahwa Jaksa Agung sebaiknya diangkat oleh Presiden atas pengajuan DPR. Memang untuk menjabarkan kenyataan bahwa kejaksaan juga menjadi bagian dari eksekutif, tetapi juga menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman, maka mau tidak mau Kejaksaan harus dibebaskan dari campur tangan kekuasaan lain.

Sementara itu Harkristuti Harkrisnowo⁴⁹ menyatakan bahwa masalah independensi Kejaksaan tidak dapat dilepaskan dari *accountability*, maka hal utama adalah membuat lembaga Kejaksaan haruslah selau memiliki *commitment* pada hukum dan keadilan. Bersamaan dengan ini, masalah akuntabilitas Kejaksaan harus lebih banyak ditekankan pada kepentingan publik, dan bukannya pada kepentingan politik kelompok tertentu, karena "*only in such circumstances can independence from political interference have real meaning*".

Sebagai bahan perbandingan, sekaligus untuk memperkuat adana upaya menjadikan kejaksaan sebagai lembaga yang independen, dalam RUU Kejaksaan yang saat

⁴⁹ Harkristuti Harkrisnowo, *Menyoal Independensi Kejaksaan Agung: Beberapa Catatan Pemikiran*, Makalah disampaikan dalam rangka Hari Bhakti Adhyaksa, Di Kejaksaan Agung, Jakarta, 20 Juni 2000.

ini sedang digodok telah memasukkan unsur-unsur independensi Kejaksaan dimaksud. Dalam pasal 2 ayat (1) disebutkan:

"Kejaksaan Republik Indonesia selanjutnya dalam Undang-undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga negara penegak hukum yang melakukan kekuasaan negara terutama di bidang penuntutan serta melakukan tugas dan wewenang lain berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dilaksanakan secara mandiri terlepas dari pengaruh pemerintah atau pengaruh lainnya".

Sedangkan Ayat (2) berbunyi:

"Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usul DPR RI".

Dari rumusan rancangan Undang-undang Kejaksaan yang baru tersebut tercermin semangat independensi Kejaksaan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Bahkan terhadap pengangkatan Jaksa Agung melibatkan DPR.

Memperhatikan beberapa pemikiran dari berbagai pakar hukum tersebut, terkandung maksud adanya upaya agar Kejaksaan menjadi lembaga yang independen. Pemikiran ini dapat juga ditangkap adanya semangat pemikiran bahwa kekuasaan Kejaksaan adalah bagian dari kekuasaan kehakiman. Dan terhadap kekuasaan kehakiman ini tidak seorangpun secara terang-terangan menolak bahwa badan kehakiman harus mandiri, tetapi kemandirian itu ditafsirkan berbeda-beda.⁵⁰

Formulasi kedudukan Kejaksaan sebagaimana dikemukakan oleh beberapa pakar hukum tersebut,

⁵⁰ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Terjemahan Nirwono & A.E. Priyono, Jakarta, 1990.

diharapkan akan lebih mengoptimalkan Kejaksaan dalam penyidikan terhadap tindak pidana korupsi. Kemungkinan ini dapat menjadi kenyataan karena tidak ada jalur yang menjadi media bagi pemegang kekuasaan untuk melakukan intervensi terhadap Kejaksaan.

Upaya yang dapat ditempuh untuk menjadikan Kejaksaan sebagai lembaga yang independen, maka tahap-tahap yang benar-benar harus mendapatkan perhatian untuk ditempuh adalah sbb:

1. Depolitisasi Kejaksaan.

Kedudukan Jaksa Agung sebagaimana yang dimaksud dalam UU No. 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan, dirasa kurang kondusif terhadap upaya mengoptimalkan Kejaksaan dalam penyidikan tindak pidana korupsi. Hal ini terjadi karena Pasal 19 berbunyi "Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggungjawab kepada Presiden". Keadaan yang demikian telah menempatkan Jaksa Agung dalam posisi yang kurang independen.

Ketika Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan serta bertanggungjawab kepada Presiden, maka sulit untuk dipahami bahwa Jaksa Agung independen.

Hal ini didukung oleh kenyataan bahwa Jaksa Agung merupakan pucuk pimpinan tertinggi. Dan di dalamnya mengandung pertanggungjawaban hierarkhis.

Keadaan yang demikian sebenarnya perlu untuk segera diselamatkan, agar upaya penegakan supremasi hukum dapat berjalan dengan menjauhkan intervensi kekuatan politik terhadap Kejaksaan melalui jalur ini.

Upaya memerdekakan Kejaksaan dapat dimulai dengan menempatkan Jaksa Agung keluar dari Kabinet.

Dan menjadikan Jaksa Agung bukan sebagai jabatan politis. Sehingga idealnya Jaksa Agung tidak bertanggungjawab kepada Presiden tetapi kepada lembaga perwakilan rakyat.

Sementara Jaksa Agung yang selama ini diangkat oleh Presiden, harus dipertegas diangkat oleh Presiden sebagai Kepala Negara setelah sebelumnya mendapatkan usulan dari DPR.

Kandidat Jaksa Agung harus diambilkan dari antara Jaksa Agung Muda yang ada dan merupakan Jaksa karier. Pengangkatan Jaksa Agung di luar Jaksa Agung Muda yang ada cenderung menimbulkan *double loyalty*. Disamping itu Jaksa Agung jangan sampai diambil dari kalangan politik, sebagai upaya depolitisasi Kejaksaan.

Dengan depolitisasi Kejaksaan ini dengan sendirinya jabatan Jaksa Agung bukan lagi menjadi jabatan politis. Hal ini akan berdampak serius pada penyidikan korupsi. Mengapa demikian karena masalah korupsi yang melibatkan pejabat-pejabat eksekutif tidak akan dipandang sebagai permasalahan politis, tetapi akan dipandang sebagai permasalahan hukum yaitu tindak pidana. Dengan demikian penyelesaian-penyelesaian yang akan dilakukan Kejaksaan tidak akan diwarnai dengan tindakan politis, tetapi murni merupakan tindakan hukum.

Terhambatnya penyelesaian korupsi yang sekarang ditangani Kejaksaan lebih banyak disebabkan oleh permasalahan politis di dalamnya.

2. Independensi Jaksa.

Struktur birokrasi Kejaksaan seperti yang sekarang ada dengan dianutnya sistem komando dengan pertanggungjawaban hierarkhis didukung oleh doktrin bahwa Kejaksaan adalah satu, telah menempatkan Jaksa tidak independen.

Dengan sistem komando, Jaksa berorientasi pada apa yang diperintahkan oleh atasan Jaksa yang bersangkutan, dan atasan yang bersangkutan juga tunduk pada atasannya lagi begitu seterusnya, hingga Jaksa Agung tunduk pada Presiden.

Upaya mengentaskan Jaksa dari tekanan struktur hierarkhis yang dibungkus dengan doktrin Kejaksaan adalah satu ini mendesak untuk dilakukan. Karena ini menjadi jalur yang paling aman masuknya intervensi kekuatan politik terhadap Jaksa dalam menyidik tindak pidana korupsi. Kalau sudah demikian biasanya Jaksa tidak bisa berbuat apa-apa mengingat intervensi terbungkus dalam media yang legitimate.

Oleh sebab itu perlu dirumuskan peran Jaksa yang memungkinkan Jaksa berperan proporsional dalam penyidikan Korupsi. Untuk mengawali ini, maka independensi Jaksa sangat mutlak untuk dikedepankan.

Untuk menjembatani kepentingan fungsi birokrasi dan tuntutan independensi Jaksa dalam penyidikan korupsi, sebaiknya harus dipisahkan antara pertanggungjawaban struktural dan fungsional. Selama ini Jaksa harus mempertanggungjawabkan kewenangannya secara struktural, sehingga mudah untuk diintervensi ketika sedang menjalankan fungsionalnya sebagai penyidik. Oleh sebab itu sebaiknya dalam menjalankan kewenangannya Jaksa tidak bertanggungjawab secara struktural. Dengan demikian ketika seorang Jaksa yang

biasanya dalam bentuk Team menyidik korupsi, sepenuhnya pertanggungjawabannya pada Team tersebut. Atasan Jaksa tidak berhak untuk mencampuri pekerjaan yang dilakukan oleh Jaksa.

Sementara pertanggungjawaban Jaksa tetap masih dituntut, namun secara fungsional bukan secara struktural.

Dengan demikian diharapkan Jaksa akan benar-benar independen seperti halnya kebebasan yang dimiliki Hakim. Hal demikian diharapkan keberhasilan Jaksa dalam penyidikan korupsi akan mencapai tingkat yang maksimal.

Apabila independensi Jaksa ini dapat dicapai, maka dengan sendirinya masalah peran Kajati dan Kajari sebagai Muspida, tidak akan berpengaruh.

3. Penghapusan Doktrin Kejaksanaan Adalah Satu.

Doktrin bahwa Kejaksanaan adalah satu telah dimaknai secara sangat luas, sehingga sering malah menjadi alasan pembenar yang melegitimasi penyimpangan yang dilakukan.

Doktrin ini seolah-olah menjadi alasan yang sering digunakan atasan untuk menekan Jaksa yang berbeda pendirian dengan atasan yang bersangkutan. Bahkan cenderung menjadi alat bagi pemegang kekuasaan di Kejaksanaan untuk memberikan punishment terhadap Jaksa yang tidak loyal pada atasan dengan dalih menyimpang dari doktrin Kejaksanaan adalah satu tersebut.

Pemaknaan yang berlebihan terhadap doktrin ini harus segera diakhiri, karena bila tidak akan

berdampak negatif terhadap lembaga Kejaksaan secara keseluruhan.

Memang Kejaksaan itu satu, tetapi harus diakui bahwa Jaksa itu tidak hanya satu tetapi banyak, sehingga pluralisme persepsi, sikap, kebijakan yang dimiliki masing-masing Jaksa yang dapat mengakibatkan pengambilan kebijakan yang berbeda antara satu Jaksa dengan Jaksa yang lain dalam menangani perkara juga harus dihargai.

Penyeragaman bahwa Kejaksaan adalah satu justru merupakan pengingkaran terhadap tujuan akhir dari penegakan hukum yang dilakukan Kejaksaan yaitu "demi keadilan". Sementara rasa keadilan masing-masing Jaksa tidak selamanya sama.

4. Peningkatan Profesionalisme Jaksa.

Dalam rangka mengoptimalkan pemberantasan korupsi, jajaran Kejaksaan tidak dapat lagi menghindarkan diri dari tuntutan peningkatan profesionalisme Jaksa. Hal ini perlu dikedepankan karena tugas pemberantasan korupsi bukanlah semata-mata tanggungjawab Jaksa Agung, tetapi adalah tugas segenap jajaran Kejaksaan. Tantangan yang dihadapi seorang Jaksa Agung bukan pada substansi-substansi hukum, tetapi pada penegakannya, agar melalui penegakan tersebut menghasilkan rasa keadilan sebagaimana menjadi jeritan suara tuntutan keadilan pada era reformasi ini.⁵¹ Sementara penegakan hukum itu sendiri berada di pundak para Jaksa.

Dengan peningkatan profesionalisme diharapkan para Jaksa mampu berperan sebagaimana diharapkan

⁵¹ Antonius Sujata, *Op cit.* Hal 132.

masyarakat dalam penegakan hukum, sebagai bagian dari upaya mencari keadilan. Mencarai keadilan, selain membutuhkan keterampilan juga perlu dibarengi kegigihan. Bahkan, lebih dari itu kemampuan untuk mendengarkan jeritan keadilan masyarakat juga amat diperlukan agar keputusan-keputusan yang diambil tidak bersifat subyektif serta kontra produktif.⁵²

Pemberdayaan Lembaga Kejaksaan harus dimulai dengan mengoptimalkan sumber daya intern Kejaksaan. Pembinaan pada jabatan-jabatan struktural yang ada menjadi salah satu kunci keberhasilan jangka pendek dalam pemberantasan korupsi.

Sementara untuk pembinaan intern secara keseluruhan dan berkesinambungan harus lebih difokuskan pada hal-hal sebagai berikut:

a. Rekrutment.

Masalah rekrutment SDM terkadang kurang mendapatkan perhatian yang serius, hal ini lebih disebabkan karena dampak yang ditimbulkan tidak dapat dirasakan dalam waktu singkat/jangka pendek. Padahal hal ini akan sangat terasa dalam sekian waktu tertentu.

Oleh sebab itu untuk pembinaan SDM Kejaksaan ke depan, masalah rekrutment ini perlu mendapatkan perhatian yang serius dengan.

Keseriusan ini ditandai kualitas calon Jaksa secara akademis dan transparansi prosedur.

b. Promosi.

⁵² Antonius Sujata. *Ibid.*

Banyak kalangan menyatakan bahwa, promosi di jajaran Kejaksaan adalah salah satu yang terburuk, bahkan dalam kerangka promosi ini pula tidak jarang Jaksa-jaksa melakukan penyimpangan-penyimpangan. Seolah-olah antara promosi dan amosi tidak jelas harus bagaimana. Oleh sebab itu mau tidak mau harus dilakukan pembenahan. Jenjang kepangkatan dan pengisian jabatan struktural yang ada harus benar-benar diisi oleh mereka yang berkualitas sesuai dengan jenjangnya.

c. Placement.

Penempatan Jaksa-Jaksa yang disebar ke seluruh Indonesia, tampak tidak ada rumusan yang jelas untuk apa dan mengapa. Yang terjadi selama ini seolah-olah harus begitu. Padahal lembaga sendiri tidak menyediakan fasilitas yang berarti bahkan kadang tidak sama sekali terhadap Jaksa yang ditempatkan di wilayah baru sesuai SK, kecuali sekedar uang perjalanan. Sementara dalam kehidupan di suatu daerah baru, tentu saja harus mengusahakan fasilitas perumahan, kendaraan dll secara mandiri. Pertanyaannya, bagaimana mereka mengatasi? Tidak lain adalah dengan kewenangan yang ada.

Kini sudah saatnya dirumuskan secara jelas kemungkinan-kemungkinan dan tahapan-tahapan mutasi yang harus dilalui perjalan karier Jaksa.

Perlu pula dipikirkan kemungkinan-kemungkinan penyesuaian sejalan dengan otonomi daerah, dengan menempatkan putra daerah di tingkat kepemimpinan lokal. Hanya mereka yang benar-benar kader pemimpin yang diproyeksikan menduduki struktural tingkat

nasional saja yang harus melalui tahap-tahap tertentu. Hal ini dimaksudkan ada kejelasan dan mengeliminir penyimpangan yang ditimbulkan oleh karenanya.

d. Reward and Punishment.

Sistem ini perlu diterapkan secara konsiten, bukan sebaliknya, dengan memanfaatkan ini, bagi mereka yang berseberangan dengan pimpinan justru mendapatkan punishment, padahal seharusnya mendapatkan reward. Seolah-olah pimpinan mendapatkan legitimasi untuk menyimpangkan kewenangannya.

e. Pendidikan Pembentukan Jaksa (PPJ).

PPJ sebagai media untuk mendidik Jaksa, perlu dilakukan penyesuaian-penyesuaian baik pengajar, kurikulum maupun penyelenggaraannya. Selama ini banyak kekhawatiran bagi calon Jaksa tidak dapat mengikuti PPJ atau terlambat masuk PPJ karena didahului oleh mereka yang berasal dari penyesuaian. Bahkan saat ini terdapat PPJ bermasalah, yaitu PPJ yang diikuti oleh mereka yang baik fisik maupun akademisnya tidak memenuhi syarat. Hal ini tentu saja akan berdampak pada kualitas Jaksa yang dibentuk, bahkan pada penegakan hukum yang menjadi tugas di kemudian harin.

Kurikulum dan pengajar, sebaiknya segera diperbaiki. Mata kuliah yang tidak relevan sudah

saatnya ditinggalkan diganti dengan mata kuliah yang aktual. Lembaga pendidikan seharusnya semakin giat untuk mendatangkan tenaga pengajar dari kalangan akademisi yang mumpuni. Widyaiswara yang ada cenderung hanya memberikan pengalaman yang sudah sekian puluh tahun berlalu, sehingga kadang sudah ketinggalan. Keadaan ini harus segera diakhiri dengan menggantikannya dengan pengajar-pengajar dari perguruan tinggi maupun praktisi yang handal.

f. Peningkatan Kesejahteraan.

Persoalan ini tidak boleh dikatikan klasik, karena kenyataannya hingga kini belum mendapatkan pemecahan yang wajar dan rasional. Rendahnya tunjangan dan gaji Jaksa dan tidak adanya fasilitas telah menjadi faktor kriminogen, sehingga memunculkan kolusi antara Jaksa dengan tersangka maupun terdakwa.

Kalau kita perhatikan para anggota TGPK mendapatkan gaji tinggi hingga Rp.12.000.000,00 (dua belas juta rupiah), sementara seorang Jaksa hanya mendapatkan tunjangan Rp.300.000,00 (tiga ratus ribu rupiah). Pertanyaannya mengapa tidak Jaksa yang menyidik korupsi saja yang digaji tinggi.

g. Pengadaan Fasilitas Operasional Jaksa.

Dalam menangani tindak pidana korupsi, selama ini Jaksa tidak mendapatkan fasilitas operasional yang memadai hingga tidak jarang dijumpai Jaksa meminta uang operasional kepada calon tersangka

korupsi. Kalau sudah demikian betapa buruknya akibat yang ditimbulkan. Perlu dipikirkan dana operasional yang rasional yang tidak berdampak negatif terhadap pemberantasan korupsi itu sendiri. Memberikan fee sekian persen dari total kerugian negara yang dapat diselamatkan dapat menjadi salah satu alternatif.

BAB IV
P E N U T U P

A. Kesimpulan.

1. Bahwa Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Kejaksaan tidak memberikan independensi terhadap Kejaksaan khususnya dalam penyidikan terhadap tindak pidana korupsi.
2. Ketiadaan independensi Jaksa dalam penyidikan tindak pidana korupsi selain dipengaruhi oleh faktor-faktor normatif, juga dipengaruhi oleh faktor-faktor sosiologis, antara lain; faktor politis (yang mengakibatkan birokrasi Kejaksaan tidak netral, penyidikan korupsi tidak transparan dan berpengaruh terhadap persepsi perilaku dan gaya manajerial), faktor sosiokultural, faktor integritas personal, faktor ekonomi/kesejahteraan, dan faktor promosi.
3. Kedudukan Kejaksaan yang diharapkan dapat berperan optimal dalam penyidikan tindak pidana korupsi adalah dengan menempatkan Kejaksaan sebagai lembaga yang independen terlepas dari intervensi pemegang kekuasaan politik.

B. Saran.

1. Mengganti UU No. 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan, dengan UU yang memberikan independensi terhadap Kejaksaan dalam penyidikan korupsi.
2. Upaya untuk mencapai independensi Kejaksaan ini dapat dimulai dengan:
 - a. Depolitisasi Kejaksaan.
 - b. Independensi Jaksa.
 - c. Penghapusan doktrin Kejaksaan adalah satu.
 - d. Peningkatan profesionalisme Jaksa dengan pembenahan dibidang rekrutment, promosi,

placement, reward and punishment, PPJ, peningkatan kesejahteraan Jaksa dan pengadaan fasilitas operasional Jaksa.

3. Mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman dan peraturan organik lainnya yang mengatur organisasi Kejaksaan sehingga ada ketegasan sejauh mana independensi yang dimiliki Kejaksaan khususnya dalam penyidikan korupsi, dengan diharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan yang melandasi bekerjanya SPP. Dengan demikian diharapkan peran Kejaksaan akan optimal dalam penyidikan korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Straus and J. Gobin, *Busir (Qualitative Research; Grounded Theory Prosedur and Techniques)*, London, Sage Publication, 1990.
- Alatas, Syed Husein, *The Sociology of Corruption, The Nature, Fungtion, Causes and Preventive of Corruption*, diterjemahkan oleh Al Gozie Usman, Delta Orient (Pte) Ltd., Singapore, 1975.
- A. Thompson, Victor, *Modern Organization*, New York, Knopf, 1961.
- Abadinsky, Howard, *Discretionary Justice; An Introduction to Discretion In Criminal Justice*, Springfield, Illionis, Charles Thoman, 1984.
- Albrow, Marthin, *Birokrasi*, terjemahan M. Rusli dan Toto Daryanto, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989.
- Ancel, Marc, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problems*, Routhledge & Paul Kegan, London, 1965.
- Arief, Barda Nawawi, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya bakti, Bandung, 1998.
- Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Arief, Barda Nawawi, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, CV.Ananta, Semarang, 1994.

-----, Pokok-Pokok Pikiran Kekuasaan
Kehakiman Yang Merdeka, Bahan Masukan Untuk Laporan
Akhir Tim Pakar Depkeh, Periode 1998/1999.

Arikunto, Suharsimi, **Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan
Praktek**, Rineka Cipta, Yogyakarta, 1993.

Atmasasmita, Romli, **Sistem Peradilan Pidana Perspektif
Eksistensialisme dan Abolisionisme**, Bina Cipta Bandung,
1996.

Black, Donald, **The Behaviour of Law**, New York cademic
Press, 1976.

B. Miles, Mathew & A. Michael Huberman, **Analisa Data
Kualitatif**, Penerbit UI Press, 1992.

Brannen, Julia, **Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan
Kuantitatif**, Alih Bahasa H.Nuktah Arfawie Kurde dkk.,
Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

Budihardjo, Miriam, **Dasar-Dasar Ilmu Politik**, PT. Gramedia,
Jakarta, 1987.

Blumberg, Abraham, **Criminal Justice, Issues and Ironis**, New
York, New Points, 1979.

Chaidir, A.R., **Yurisprudensi Indonesia tentang Hukum Pidana
Korupsi**, Bina Cipta, Jakarta, 1979.

Campbell, Tom, **Tujuh Teori Sosial (sketsa penilaian dan
Perbandingan)**, Kanisius, Yogyakarta, 1994.

C. Damaska, **Sructure of Authority and Comparative Procedure**,
Yale, L, Y, 1975.

- C. Page, Edward, Harvester, 1992.
- Deborah A. Redman, *Economic and The Philosophy of Social Science*, New York, Oxford University Press, 1991.
- Dewantara, Dewa Agung, *Kemampuan Hukum Pidana Menanggulangi Kejahatan-Kejahatan Baru Yang Berkembang Dalam Masyarakat*, Liberty, Yogyakarta, 1988.
- Ditter, Hans dan Tilman Schield, *Kelompok-Kelompok Strategis: Study Perbandingan Tentang Negara, Birokrasi dan Pembentukan Kelas-Kelas di Dunia Ketiga*, Terjemahan AAN Efendi, Yayasan obor, Jakarta, 1990.
- Dirjosisworo, Soedjono, *Fungsi Perundang-undangan Pidana Dalam Penanggulangan Korupsi Di Indonesia*, CV.Sinar Baru, Bandung, 1984.
- , *Kejahatan Bisnis, Orientasi dan Konsepsi*, Mandar maju, Bandung, 1994.
- , *Penanggulangan Kejahatan (Crime Prevention)*, Alumni, Bandung, 1983.
- , *Filsafat Peradilan Pidana dan Perbandingan Hukum*, Armico, Bandung, 1984.
- Duverger, Maurice, *Teori dan Praktek Tata Negara*, terjemahan Suwiryadi, PT. Pustakan Rakyat, Jakarta, 1961.
- Elliott, Kimberly Ann, *Corruption and the Global Economy*, diterjemahkan oleh A. Rahman Zainudin, Institute for International Economics, Washington, DC., 1997.

- Faisal, Sanapiah, **Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi**, Yayasan Asih Asah Asuh, Malang, 1990.
- Goetomo, Gunawan, **Sejarah Perkembangan Lembaga Kejaksaan di Indonesia**, FH UNDIP, Semarang, tt.
- Hamdan, M., **Politik Hukum Pidana**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Hamzah, Andi, **Delik-delik Tersebar di Luar KUHP**, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980.
- , **Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya**, cetakan kedua, PT.Gramedia, Jakarta, 1986
- , **Korupsi Dalam Pengelolaan Proyek Pembangunan**, cetakan Kedua, Akademika Pressindo, Jakarta, 1985.
- , **Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- , **Posisi Kejaksaan, Dalam Sistem Ketatanegaraan RI**, Makalah Disampaikan Dalam Rangka Seminar HBA, 20 Juli 2000, Kejaksaan Agung RI..
- Harkrisnowo, Harkristuti, **Menyoal Independensi Kejaksaan Agung, Beberapa Catatan Pemikiran**, Makalah disampaikan dalam rangka HBA tahun 2000, di Kejakung RI.
- Hoefnagel, G. Peter, **The Other Side of Criminologi, An Inversion of The Concept of Crime**, Kluwer-Deventer, 1975.
- Huijbers, Theo, **Filsafat Hukum**, Kanisius, Yogyakarta, 1991.

- Kartono, Kartini, Pengantar Metodologi Riset Sosial, Mandar Maju, Bandung, 1990.
- Klitgart, Robert, Controlling Coruption, diterjemahkan oleh Hermoyo, The Regent of the University of California, 1988.
- Koeswadji, Hermin Hediati, Korupsi di Indonesia Dari Delik Jabatan Ke Tindak Pidana Korupsi, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994..
- Lubis, M. Solly, Asas-asas Hukum Tata Negara, Alumni Bandung, 1980.
- Lopa, Baharudin, Korupsi Sebab-Sebabnya dan Penanggulangannya, Prisma, 1986.
- Mardjono, Reksodiputro, Kriminologi Dan Sistem Peradilan Pidana, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, Jakarta, 1997.
- M. Blau, Peter & Marshall W. Meyer, Birokrasi Dalam Masyarkat Modern.
- Mangan, Bagir, Mengkaji Ulang Syariah dan Hukum Menuju Pembangunan Hukum Nasional, Diskusi Panel, FH UNBRA, Malang, 1994.
- Marpaung, Leden, Tindak Pidana Korupsi, Masalah dan Pemecahannya, Bagian Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 1992.
- Moleong, Lexi J., Metodologi Penelitian Kualitatif, Rosdakarya, Bandung, 1994.

- Moch. Kunardi dan R. Bintar Saragih, **Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945**, PT. Gramedia, Jakarta, 1983.
- Moch. Machmud MD, **Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia**, Gama Media, 1999.
- Muhajir, Nung, **Metodologi Penelitian Kualitatif**, (Edisi ke-II) Penerbit Rakesasih, Yogyakarta, 1996.
- Mulyadi, Lilik, **Tindak Pidana Korupsi, (Tinjauan Khusus Terhadap Proses Penyidikan, Penuntutan, Pemeriksaan Serta Upaya Hukumnya Menurut UU No. 31 tahun 1999**, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Kejaksaan Agung, **Lima Windu Sejarah Kejaksaan RI**, Jakarta, 1985.
- Loqman, Loebby, **Masalah Tindak Pidana Korupsi di Indonesia**, BPHN, Departemen Kehakiman dan Ham, 1996/1999..
- M. Hadjon, Philipus, **Lembaga tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisis Hukum Ketatanegaraan**, Bina Ilmu, Surabaya, 1987..
- Muladi, **Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana**, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1997.
- Muladi, **Lembaga Pidana Bersyarat**, Alumni, Bandung, 1985.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Bunga Rampai Hukum Pidana**, Alumni, Bandung, 1992.

- Mulder, A., *Strafrechtspolitik, Delikt en Delinkwent*, Gouda
Quit BV, Arnhem, 1980.
- M. Poloma, Margaret, *Sosiologi Kontemporer*, diterjemahkan
oleh tim Penerjemah, Yasgama, Edisi I, Cetakan Ke-4,
Jakarta, PT. Rajagrafindo, 1994.
- Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik - Kualitatif*,
Tarsito, Bandung, 1992.
- Nasution dan Thomas, M., *Buku Penuntunan Membuat Tesis,
Skripsi, Disertasi dan Makalah*, Bumi Aksara,
Jakarta, 1996.
- Palmer, Leslie, *The Control Of Birocratic Corruption, Case
Study In Asia*, Allied Publishers Private Limited, New
Delhi Bombay Calcuta Madras Bangalore Hyderabad
Ahmedabad, 1985.
- Philip Nonet & Philip Selznich, *Law and Society in
Transition: Toward Responsive Law*, New York, Harpa and
Row, 1978.
- Poernomo, Bambang, *Orientasi Hukum Acara Pidana Indonesia*,
cetakan kedua, Amarta, Yogyakarta, 1988.
- , *Potensi Kejahatan Korupsi di Indonesia*, PT.Bina
Aksara, Jakarta, 1983.
- Prakoso, Joko, *Peranan Pengawasan Dalam Penangkalan Tindak
Pidana Korupsi*, Aksara Persada, Indonesia, 1990.
- Pudjianto, ST. Harum, RS., *Politik Hukum Undang-undang
Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Penerbitan
Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1994.

- Rahardjo, Satjipto, Ilmu Hukum, PT. Citra Adtya Bakti, Bandung, 1996.
- , Manfaat Telaah Sosial Terhadap Hukum, Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip Semarang, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995.
- , Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis, Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun.
- S. Lev, Daniel, Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan, LP3ES, Terjemahan, Nirwono & A.E. Priyono, Jakarta, 1990
- Sahetapy, J.E., Kejahatan Korporasi, PT. Eresco, Bandung, 1994.
- Sakijo, Aruan dan Bambang Purnomo, Hukum Pidana, Dasar Aturan Umum, Hukum Pidana Kodifikasi, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- Saleh, K. Wantjik, Tindak Pidana Korupsi dan Suap, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1971.
- Saleh, Roeslan, Beberapa Asas Hukum Pidana dalam Perspektif, Penerbit Aksara, Bandung-Jakarta, 1983.
- Sekaran, Umar, Organization Behaviour, Tata MC. Graw-Hill Publishing Company, Limited, New Delhi, 1989..
- , Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana, Centra, Jakarta, 1968.
- Soedarsono, Kamus Hukum, Rineka Cipta, Jakarta, 1999.
- Soedarto, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986.

-----, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian terhadap Pemabaharuan Hukum Pidana, Sinar Baru, Bandung, 1983.

-----, Kapita Selekta Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986.

Soekanto, Soerjono, Pengantar Penelitian Hukum, Penerbit UI, Pers, Jakarta, 1986.

Soekanto, Soerjono, Henkie Liklikuwata dan Mulyana W. Kusuma, Kriminologi Suatu Pengantar, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.

Soekanto, Soerjono dan Mustafa Abdullah, Sosiologi Hukum dalam Masyarakat, Jakarta, 1980.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Cetakan Keempat, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

Soemitro, Ronny Hanitijo, Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.

-----, Tahap-tahap Perkembangan Hukum dan Birokrasi, Masalah-Masalah Penegakan Hukum, No 4 tahun 1984.

-----, Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum, Agung Press, Semarang, 1989.

Sujata, Antonius, Reformasi Dalam Penegakan Hukum, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2000.

Surachman & Andi Hamzah, Jaksa di Berbagai Negara dan Kedudukannya, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.

- Supramono, Gatot, Tindak Pidana Korupsi di Bidang Perkreditan, Alumni, Bandung, 1997.
- Susanto, I.S., Kejahatan Korporasi, Badan Penerbitan UNDIP, Semarang, 1995.
- , Pemahaman Kritis terhadap Realitas Sosial, dalam Masalah-masalah Hukum, No.9 Tahun, 1991.
- Syahrani, Riduan Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Cet.Ke-I, Pustaka Kartini, Jakarta.
- Toha, Miftah, Dimensi-Dimensi Ilmu Administrasi Negara, CV. Rajawali, Jakarta, 1984.
- Tombs, Jacqueline, Independence Prosecution System, disunting dalam The Criminal In Justice System, George Zdenkowski, Chris Ronalds dan Mark Richardson, Sydney, Pluto Press.
- Walker, David M. The Oxford Companion to Law, Clarendon Press, Oxford, 1980.
- Wirthyn Jack & Peter W. Lewis, Modern Criminal Justice, Mic Graw-Hill, Inc. New York, 1978..
- Wojowasito, S., Kamus Umum Belanda Indonesia, PT. Ichtiar Baru - Van Hoeve, Jakarta, 1995.

Kamus:

Black, Henry Campbell *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition,
The publishers Editorial Staff, St. Paul Minn, West
Publisher.co., 1979.

Peraturan Perundang-undangan:

UU No. 3/71 tentang Korupsi.

UU No. 14/70 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman

UU No. 5/91 tentang Kejaksaan.

UU No. 31 tahun 1999 tentang Korupsi.

UU No. 35/99 Perubahan atas UU No. 14/70 tentang Kekuasaan
Kehakiman.

Prt/PM-06/57 tentang Korupsi.

Prt/PM-08/57 tentang Korupsi.

Prt/PM-011/57 tentang Korupsi.

Prt/PM-013/58 tentang Korupsi.