

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara hukum dan keadilan tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, keadilan ialah sekaligus tujuan kondisi yang harus diwujudkan suatu negara. Indonesia merupakan negara hukum, dimana jaminan dalam setiap negara yang berlandaskan yuridis konstitusional dituangkan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, “Negara Indonesia adalah negara hukum”¹ dan secara historis yang termuat sebelum UUD 1945 (perubahan)². Negara hukum (*rechstaat*) merupakan negara yang diidealkan oleh para pediri bangsa (*founding father*) yang dituangkan dalam UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa: “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”³.

Penegakan hukum yang terjadi pada saat ini di Indonesia justru melihatkan realita yang bertolak belakang dari hal tersebut, dalam penegakan hukum, hukum dinilai “*tajam kebawah, dan tumpul keatas*” itulah yang sering diungkapkan masyarakat awam untuk meilustrasikan kondisi hukum Indonesia pada saat ini. Dimana hukum begitu tegas ditegakkan kepada masyarakat kecil di sisi lain, hukum begitu lentur dan sulit untuk ditegakkan, ketika yang tersangkut masalah hukum

¹ Harun Alrasid, *Naskah undang-undang Dasar 1945 Sesudah Empat kali diubah oleh MPR.*, : UI press, Jakarta, 2007

² Febriansyah, F. I. (2017). Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 13(25), 1-27.

³ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung 1992, hlm 27.

merupakan orang-orang yang dapat menjangkau kekuasaan, dan prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) yang selama ini sering didengungkan seakan menjadi sebuah ilusi dalam penegakan hukum itu sendiri.

Sistem hukum menurut L.M, Friedman tersusun dari subsistem, hukum yang berupa substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Ketiga unsur sistem hukum ini menentukan apakah suatu sistem hukum dapat berjalan dengan baik atau tidak⁴, mewujudkan prinsip-prinsip negara hukum, diperlukan baik norma-norma hukum atau peraturan perundang-undangan juga aparaturnya dan penegak hukum yang profesional, ber integritas dan disiplin, dan setiap negara hukum termasuk negara Indonesia harus memiliki lembaga /aparat penegak hukum yang berkualifikasi. Salah satunya adalah Kejaksaan Republik Indonesia, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, yang secara global melaksanakan penegakan hukum⁵.

Sampai saat ini telah banyak hadir lembaga-lembaga bersifat sub ordinatif dan bersifat koordinatif, secara fungsi dapat berganda, satu lembaga dapat memegang dua hingga tiga fungsi sekaligus, legislative (*regulative*), fungsi eksekutif (operasional *administrative*), maupun fungsi yudisial (memberikan hukuman), semua lembaga ini memiliki kedudukan independent dan memiliki derajat yang berbeda-beda⁶. Eksistensi dari lembaga-lembaga pelaksana fungsi negara dan penunjang serta badan penegakan hukum telah banyak menimbulkan

⁴ L.M. Friedman, *The Legal System: A Social Perspective*, New York, Russel Sage Foundation, 1975, hal.11

⁵ Marwan Effendi, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsi dari Persespektif Hukum*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005 hal. 2

⁶ Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*, Malang: Setara Press, 2010

kerancuan dalam tatanan pemerintah maupun dalam struktur Tata Negara⁷. Hukum Tata Negara mengalami dinamika perubahan yang sangat mendasar dibidang ke Tata Negara diawali oleh krisis multi-dimensi yang mengakibatkan pengunduran diri Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998. Pengunduran diri Soeharto membuka ruang dekomratisasi disemua bidang kehidupan, berbagai tuntutan yang disuarakan masyarakat untuk memperbaiki struktur Tata Negara, salah satunya tuntutan masyarakat adalah perubahan undang-undang dasar 1945⁸.

Istilah Hukum Tata Negara merupakan terjemahan dari Bahasa Belanda yang mempunyai dua pengertian yaitu Hukum Tata Negara dalam arti luas (*Statsrechts in ruimere zin*) dan Hukum Tata Negara dalam arti sempit (*Staatsrechts in engere zin*)⁹, Hukum Tata Negara dalam arti sempit disebut juga Hukum Tata Negara dalam arti statis atau keadaan diam (*staat in rust*) sedangkan Hukum Tata Negara dalam arti luas disebut Hukum Tata Negara dalam keadaan dinamis hal ini juga meliputi Hukum Administrasi Negara sedangkan dalam arti sempit hanya Hukum Tata Negara saja¹⁰. Sistem ketata negaraan dapat diartikan secara universal, tidak semata mata normatif, apalagi hanya dari sudut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai contoh dalam pembahasan mengenai lembaga penegak hukum, tidak semua lembaga penegak hukum diatur dalam UUD 1945, meskipun tidak diatur dalam UUD tidak serta merta dapat diartikan lembaga penegak hukum tersebut tidak mempunyai kedudukan dan sifat konstitusional atau tidak

⁷ Yani, A. Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(2), 55-68, 2018.

⁸ Dian Aris Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, STPN Press, 2017, hlm. 1.

⁹ Herman, H, Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 1(1), 2005.

¹⁰ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Teras, 2011, hal. 1

konstitusional karena kedudukan suatu lembaga lebih ditentukan oleh fungsinya dari pada pengaturannya¹¹.

Parameter ukuran lembaga bersifat konstitusional atau tidak konstitusional adalah fungsi ke Tata Negara (*staatsrechtelijk functie*), dan yang dimaksud fungsi ketatanegaraan yaitu menjalankan tugas dan wewenang atas nama organisasi negara. Kejaksaan, walaupun Kejaksaan tidak disebut dalam UUD 1945, adalah lembaga yang bersifat konstitusional karena menjalankan tugas dan wewenang atas nama negara (negara yang diwakili jaksa sebagai penuntut umum melawan terdakwa). Sistem Tata Negara yang salah satunya harus memiliki regulasi penegakan hukum yang baik dan aparat penegak hukum yang baik pula dan aparat penegak hukum yang profesional dan berintegritas. Hukum dan penegakan hukum, menurut Soerjono Soekanto merupakan sebagian faktor penegakan hukum yang tidak bisa diabaikan karena jika diabaikan akan menyebabkan tidak tercapainya penegakan hukum yang diharapkan¹², padahal kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai salah satu institusi penegakan hukum, mempunyai kedudukan sentral dan peranan yang strategis di dalam suatu negara karena institusi Kejaksaan menjadi filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan, sehingga keberadaannya dalam masyarakat harus mampu mengemban tugas penegakan hukum. Permasalahan yang terjadi adalah keberadaan Kejaksaan Republik Indonesia tidak diatur secara tegas (eksplicit) di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 berbunyi

¹¹ *Ibid.*, hal. 42

¹² Soerjono Soekanto, *Factor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Jakarta, 1983, hal. 5.

“Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku sebelum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”.

Demikian juga, dalam UUD 1945 setelah perubahan hanya tersirat dalam Pasal 24 ayat (3) dan dalam Pasal II aturan peralihan. Pasal 24 ayat (3) mengatur bahwa, “Badan-Badan lain yang fungsi nya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam Undang-Undang”. Selanjutnya, tentang Kejaksaan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia , sebagai *subordinated* dari UUD 1945, merumuskan keberadaan intitusi Kejaksaan RI dalam kosideran menimbang yang menyatakan bahwa untuk meningkatkan upaya pembaharuan hukum nasional dalam Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka dianggap perlu untuk lebih memantapkan kedudukan dan peranan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dalam tata susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan¹³.

Perubahan mendasar terjadi setelah keluar Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menggantikan dan mencabut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1991 di dalam konsideran menimbang dinyatakan “bahwa untuk lebih memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai Lembaga Pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan di pihak manapun”. Kedua Undang - Undang ini menunjukkan bahwa eksistensi Kejaksaan

¹³ Lihat Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan

Republik Indonesia dalam upaya penegakan hukum tidak bisa diabaikan, secara normatif ada yang mengatur juga dalam kenyataan masyarakat menghendaki lembaga/aparat penegak hukum benar-benar berperan sehingga terwujudnya keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kejaksaan tidak diatur dalam kekuasaan kehakiman dan tidak juga diatur secara tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945. Berbeda hal sama kekuasaan kehakiman lainnya seperti Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial mengenai fungsi Kejaksaan di bidang peradilan bukan UUD 1945 yang memberikan, tetapi UU yang memberikan fungsi kepada Kejaksaan yang fungsi itu bias dipangkas atau ditambahi oleh pembuat UU itu sendiri¹⁴.

Pada Negara Malaysia, Jaksa Agung Malaysia disebut dengan Peguam Negara merupakan penasehat hukum utama dalam negara tersebut. Selain itu, Peguam Negara juga merupakan jaksa penuntut umum dengan peringkat tertinggi di negara Malaysia sekaligus dikenal sebagai Jaksa Penuntut Umum, atau hanya PP. Wewenang yang berkaitan dengan penuntutan tercantum dalam Pasal 145 (3) Konstitusi Federal. Misalnya, dapat dilaksanakan atas kebijaksanaannya, Peguam Negara dapat memulai, melakukan atau menghentikan proses apapun untuk suatu pelanggaran, selain dari proses di hadapan pengadilan Syariah, pengadilan negeri atau pengadilan militer. Melihat uraian tentang kedudukan Kejaksaan Indonesia di Sistem Tata Negara Republik Indonesia dengan Jabatan Peguam Negara Malaysia terdapat persamaan dan perbedaan yang menarik untuk diteliti lebih lanjut. Hal inilah yang menjadi latar belakang dilakukannya penelitian tentang “Perbandingan

¹⁴ Marwan Effendi *Op. Cit.*, hal.3.

Kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia Dengan Jabatan Peguam Negara Malaysia (*Attorney General of Malaysia*)”. Hal ini nantinya diharapkan memberikan gambaran nyata tentang kedudukan Kejaksaan di dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia. Selain itu, akan didapatkan perbandingan kedudukan Kejaksaan RI dengan Peguam Negara pada Sistem Tata Negara masing-masing negara tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, adapun rumusan masalah pada penelitian ini sebagai berikut.

1. Bagaimana kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia?
2. Bagaimana perbandingan kekuasaan antara Kejaksaan RI dan Jabatan Peguam Negara Malaysia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, adapun tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk memahami kedudukan lembaga Kejaksaan Republik Indonesia dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia.
2. Untuk mengetahui perbandingan kekuasaan antara Kejaksaan RI dan Jabatan Peguam Negara Malaysia.

D. Manfaat Penelitian

Ada 2 manfaat penelitian yang diharapkan yaitu sebagai berikut:

1. Ilmu Pengetahuan yaitu memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum Tata Negara pada khususnya yaitu guna mengetahui kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dan dapat mengetahui perbandingan kekuasaan antara Kejaksaan RI dan Jabatan Peguam Negara Malaysia di sistem ketatanegaraan masing-masing negara. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai acuan untuk penelitian-penelitian sejenis pada tahap selanjutnya.
2. Pembangunan yaitu dapat digunakan sebagai acuan tentang pengambilan kebijakan atau keputusan untuk pengembangan lembaga Kejaksaan di sistem ketatanegaraan RI.