

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

“Negara Indonesia adalah negara hukum”, pernyataan tersebut tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat 3.<sup>1</sup> Berdasarkan pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa Indonesia sebagai negara hukum memiliki ciri khas sendiri jika dilihat dan dibandingkan dengan konsep negara hukum *the rule of law* dan konsep negara hukum *rechtsstaat*.<sup>2</sup> Implikasi dari pernyataan ini adalah bahwa semua penyelenggaraan negara harus diatur oleh hukum yang berlaku. Penegakan negara adalah penegakan oleh lembaga negara dan/atau melibatkan nyawa warga negara. Salah satu badan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tersebut adalah Kejaksaan Agung berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

Pada dasarnya Kejaksaan merupakan suatu lembaga yang penting secara konstitusional dikarenakan lembaga ini merupakan salah satu lembaga yang memiliki tugas dan wewenang di bidang penuntutan (*dominus litis*) yang bertindak sebagai penegak hukum dan satu-satunya lembaga pelaksanaan putusan pidana yang berada

---

<sup>1</sup> UUD 1945 Pasal 1 Ayat 3

<sup>2</sup> Gede Narendra Ariesta Putra, Ni Luh Gede Astariyani, “Kedudukan Kejaksaan Dalam Ketatanegaraan Dari Prespektif Hukum Tata Negara”, *Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 11 (2019), hlm.9.

dibawah wilayah kekuasaan kehakiman.<sup>3</sup> Hal tersebut tercantum dalam Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa “Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”.<sup>4</sup> Kedudukan Kejaksaan selama ini diatur dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 24 Ayat 3 yang menyatakan “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Dengan adanya pernyataan tersebut sehingga membuat kedudukan kejaksaan sendiri diatur menjadi tidak tegas dan tidak jelas. Jika dilihat secara kelembagaan kejaksaan berada di kekuasaan eksekutif namun dalam menjalankan tugas dan fungsinya kejaksaan berada di bawah kekuasaan yudikatif. Karena ketidakjelasan tersebut yang menyebabkan kejaksaan rawan terhadap intervensi kekuasaan lainnya dalam melaksanakan kekuasaan dibidangnya sesuai dengan perannya sebagai lembaga pemerintah.<sup>5</sup>

Munculnya kekhawatiran akan adanya intervensi lembaga lain (eksekutif) terhadap kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas dan

---

<sup>3</sup> Brando Aiba, et al, “Kedudukan Dan Kemandirian Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Jurnal : Lex Administratum*, Vol. IX, No. 2 (2021), hlm. 211.

<sup>4</sup> Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan RI

<sup>5</sup> Dian Rosita, “Kedudukan Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Negara Di Bidang Penuntutan Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, *Ius Constituendum*, Vol. 3, No.1 (2018), hlm. 27.

wewenangnya. Menurut Montesquieu atas analisisnya terhadap pemerintah Inggris dan ia menyatakan bahwa apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif digabungkan pada orang yang sama atau pada lembaga tinggi yang sama, maka tidak akan ada kebebasan. Tidak akan ada kebebasan jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Sehingga akan menjadi hal yang sangat tidak baik jika lembaga yang sama menjalankan tiga kekuasaan itu, yaitu menetapkan hukum, menjalankan keputusan-keputusan publik dan mengadili kejahatan atau perselisihan individu.<sup>6</sup> Montesquieu juga menyatakan bahwa tiga jenis kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) harus dibedakan dalam sistem pemerintahan negara, dan menurut tugas (tugas) dan instrumen (organ) yang melaksanakan. Pemikiran Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan dipengaruhi oleh kondisi sosial politik negaranya yaitu Perancis.<sup>7</sup> Karena Kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif, maka kejaksaan sering menemui kendala dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Marwan Effendi berpendapat bahwa saat ini kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia dalam ketatanegaraan tidak berdiri sendiri dalam kegiatan kejaksaan dan penegakan hukum dalam

---

<sup>6</sup> Sarah Nur Annisa, “Konsep Independensi Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Persepektif Teori The new Separation Of Power Bruce Ackerman”, *Journal of Indonesian Law*, Vol. 2, No. 2 (2021), hlm. 231-233.

<sup>7</sup> Septi Nur Wijayanti, dan Iwan Satriawan, 2018, *Hukum Tata Negara*, Yogyakarta, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Lembaga Penelitian, Publikasi & Pengabdian Masyarakat, hlm.45.

hukum kejaksaan..<sup>8</sup> Andi Hamzah juga berpendapat bahwa independensi kejaksaan berasal dari undang-undang kejaksaan, yang menurutnya kejaksaan merupakan alat pemerintah, namun dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya, kejaksaan berada di bawah kekuasaan yudikatif. Presiden mengangkat dan memberhentikan Jaksa Agung yang merupakan pimpinan Kejaksaan, syarat ini lah yang menentukan ketidakindependensi Kejaksaan.<sup>9</sup>

Pemberhentian Jaksa Agung adalah hak prerogatif presiden. Meski pemberhentian Jaksa Agung merupakan hak prerogatif presiden, namun kewenangan tersebut tidak bisa dilakukan secara sewenang-wenang. Diperkirakan hingga saat ini hak prerogatif Presiden tidak hanya digunakan untuk memenuhi tugas konstitusional presiden, tetapi juga sering digunakan untuk membayar bantuan politik, artinya diberikan kepada mereka yang telah berjasa secara politik kepada presiden. Saat ini, keistimewaan ini juga digunakan untuk menyingkirkan orang-orang yang baik tetapi tidak mengikuti kebijakan presiden. Contoh penyingkiran politik adalah pemberhentian Jaksa Agung yang menurut persepsi masyarakat cukup baik, namun tanpa alasan yang jelas, Presiden memberhentikan Jaksa Agung sebelum masa jabatan kejaksaan berakhir.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Sarah Nur Annisa, "Konsep Independensi....", *Op.Cit*, hlm.231-233.

<sup>9</sup> *Ibid* hlm.231-233.

<sup>10</sup> Moh. Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Penerbit Gama Media, hlm. 256-257.

Dalam sejarah Kejaksaan Agung di Indonesia, pernah terjadi beberapa kasus pemberhentian yang tidak lazim dimana pemberhentian tersebut terjadi sebelum berakhirnya masa jabatan Kejaksaan Agung. Pertama, pada 1 April 1959, Presiden Soekarno memberhentikan Jaksa Agung R. Soeprapto. Pemberhentian tersebut dipandang tidak enak karena merupakan ekor dari dari kasus peradilan Jungschläger dan Schmidt yang ditangkap pada tahun 1954.<sup>11</sup> Padahal R. Soeprapto saat itu yang meletakkan dasar Kejaksaan yang dikenang hingga saat ini, dan patungnya ditempatkan di depan gedung Kejaksaan Agung RI di Kebayoran Baru, Jakarta Selatan.<sup>12</sup> Presiden Soekarno juga memberhentikan Jaksa Agung Goenawan pada tahun 1962 tanpa alasan yang jelas. Banyak pengamat hukum menilai pemecatan dua menteri kehakiman itu merupakan hasil penyelidikan terhadap menteri kabinet Dwikora yang diduga melakukan korupsi. Kedua, B.J. Habibie kepada Jaksa Agung Andi Muhammad Ghalib. Dalam perbincangan itu, Presiden tampak mengorganisir pekerjaan untuk mengusut dugaan korupsi mantan presiden Soeharto. Saat itu, jelas penyidikan yang dilakukan kejaksaan terhadap mantan presiden Soeharto hanya formalitas, dan tujuan penyidikan bukan untuk naik ke tingkat penyidikan. Ketiga, B.J. Habibie memecat Jaksa Agung A. Soedjono C. Atmonegoro yang hanya menjabat sebagai Jaksa

---

<sup>11</sup> Sarah Nur Annisa, "Konsep Independensi...", *Op.Cit.*, hlm.231-233.

<sup>12</sup> H. Muhammad Tahir Azhary, et al, 2012, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam: Menyambut 73 Tahun Prof. Dr. H. Muhammad Tahir Azhary, S.H.*, Jakarta, Kencana, hlm. 7.

Agungselama 3 (tiga) bulan dan menyelidiki dugaan perselingkuhan mantan Presiden Soeharto saat itu. Menurut masyarakat, pemecatan Soedjono bernada politis dan ada kepentingan tertentu di belakangnya. Keempat, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberhentikan Jaksa Agung Abdul Rachman Saleh yang dinilai banyak kalangan tidak memiliki alasan baku untuk memecat Jaksa Agung secara terhormat.<sup>13</sup>

Seperti yang dikatakan Jaksa Agung Soeprapto dalam praktik di Indonesia, kejaksaan dapat berjalan mandiri dan tanpa campur tangan dari eksekutif atau yudikatif. Hal ini disebabkan oleh faktor individu yang mempengaruhi keefektifan sistem ketika bekerja dalam kenyataan. Namun, karena UUD 1945 setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menempatkan Kejaksaan Agung sepenuhnya di bawah eksekutif, Jaksa Agung selalu menjadi anggota kabinet, baik sebagai menteri maupun setingkat menteri.<sup>14</sup>

Sampai saat ini semua undang-undang Kejaksaan belum memiliki aturan yang jelas tentang lamanya masa jabatan Jaksa Agung, karena Jaksa Agung merupakan pejabat menteri atau para menteri yang tergabung dalam kabinet, sehingga dalam praktek hukum negara itu menunjukkan bahwa masa jabatan Jaksa Agung sama dengan masa jabatan Presiden dan Kabinet bentukan Presiden. Sepanjang sejarah

---

<sup>13</sup> H. Muhammad Tahir Azhary, S.H., et al, 2012, *Beberapa Aspek..., Op.Cit.*, hlm. 24.

<sup>14</sup> *Ibid* hlm.24.

ketatanegaraan Indonesia, tidak ada kerancuan dalam hal itu kecuali kasus Hendraman Supanji pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Hendraman Supanji diangkat menjadi Menteri Kehakiman Kerajaan Inggris Indonesia melalui Keputusan Presiden No. 34/P 2007 tanggal 7 Mei 2007, menggantikan Abdul Rachman Saleh. Padahal seharusnya masa jabatan Hendraman Supanji berakhir pada 20 Oktober 2009, bersamaan dengan masa jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berakhir dan Kabinet Indonesia Bersatu dibubarkan pada hari yang sama. Namun, Hendraman Supanji tidak dipecat, meski masa jabatannya sebagai presiden berakhir dan pemerintahan dibubarkan serta tidak lagi diangkat menjadi Menteri Kehakiman. Namun, baik Presiden Susilo Bambang Yudhoyono maupun Hendraman sendiri tetap menganggap dirinya sebagai Jaksa Agung yang sah. Kasus hendraman merupakan kasus hukum administrasi yang menimbulkan antara akademisi dan politisi.<sup>15</sup>

Oleh karena itu, ada kebutuhan mendesak untuk memisahkan kekuasaan dari eksekutif. Penetapan kedudukan kekuasaan sebagai “lembaga pemerintah” dinilai kurang tepat, hal tersebut menimbulkan permasalahan dalam praktek hukum tata negara Indonesia. Basrief Arief, mantan Menteri Kehakiman berpendapat bahwa “ketidakpastian konstitusi dan ambiguitas peraturan telah menempatkan jabatan kekuasaan yang merupakan salah satu cabang peradilan atau

---

<sup>15</sup> *Ibid* hlm.24.

pemerintahan. kekuasaan presiden, ke posisi yang tidak jelas."<sup>16</sup> Ketidakjelasan kedudukan Kejaksaan tersebut dapat dilihat baik dari kedudukan Kejaksaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya maupun kedudukan Jaksa Agung dalam sistem ketatanegaraan RI.

Dalam hal prosedur pemberhentian Jaksa Agung sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 dapat ditarik kesimpulan bahwa pemberhentian terhadap Jaksa Agung sebagaimana yang dipaparkan pada Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 ditetapkan dengan Keputusan Presiden yang pernyataan tersebut tercantum dalam Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021. Dalam Undang-Undang 11 Tahun 2021 ini hanya menjelaskan bahwa masa jabatan Jaksa Agung sama dengan masa jabatan anggota kabinet dalam masa jabatan Presiden dalam periode yang bersangkutan, yang artinya sebagai pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, Jaksa Agung bertanggung jawab kepada Presiden.

Sedangkan berdasarkan Pasal 18 ayat (4) yang isinya menyatakan bahwa Jaksa Agung sebagai pimpinan dan penanggung jawab tertinggi Kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, wewenang Kejaksaan dan tugas lain yang diberikan oleh negara. Dalam hal ini Jaksa Agung sebagai pimpinan kejaksaan sekaligus juga sebagai pimpinan tertinggi dalam penuntutan, akan

---

<sup>16</sup> Sarah Nur Annisa, "Konsep Independensi...", *Op.Cit.* hlm. 238.

tetapi sebagai pejabat negara yang bertanggung jawab kepada Presiden bisa saja sewaktu-waktu apabila terdapat kasus atau permasalahan yang berkaitan dengan masalah negara yang berkaitan dengan Presiden maka Kejaksaan dalam hal ini khususnya Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi tidak dapat menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya secara leluasa dan mandiri. Hal tersebut dikarenakan adanya kepentingan politik Presiden dan kedudukan Jaksa Agung yang berada dibawah kekuasaan eksekutif sebagai pejabat negara yang bertanggung jawab kepada Presiden.

Berdasarkan uraian diatas, banyak kalangan yang mempertanyakan intervensi presiden terhadap pemberhentian Jaksa Agung. Maka kemudian penulis merasa tertarik untuk mengangkat permasalahan ini dalam sebuah penulisan skripsi dengan judul : **“Intervensi Presiden Terhadap Pemberhentian Jaksa Agung Ditinjau Dari UU No. 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan RI”**

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan, maka dapat dikemukakan permasalahan yang akan dianalisis ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan lembaga kejaksaan ditinjau dari UU No. 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI ?

2. Bagaimana intervensi Presiden terhadap pemberhentian Jaksa Agung ditinjau dari UU No. 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan judul, latar belakang dan rumusan masalah yang sudah diuraikan, maka dapat dikemukakan tujuan penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji kedudukan lembaga kejaksaan ditinjau dari UU No.11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan RI.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji intervensi Presiden terhadap pemberhentian Jaksa Agung ditinjau dari UU No.11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan RI.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis yaitu sebagai berikut :

#### **a. Manfaat Teoritis**

Dengan melakukan penelitian ini dapat menjadi harapan untuk digunakan sebagai bahan pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan intervensi Presiden terhadap pemberhentian Jaksa Agung ditinjau dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI.

b. Manfaat Praktis

Dengan melakukan penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi yang dapat digunakan untuk penelitian selanjutnya dan dapat menambah informasi bagi masyarakat yang kaitannya dengan intervensi Presiden terhadap pemberhentian Jaksa Agung ditinjau dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI.