

## Independensi Penuntut Umum dalam Kebijakan Rencana Tuntutan Berjenjang untuk Menentukan Tuntutan Pidana

Adam Ilyas<sup>1</sup>

Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur, Indonesia

DOI: <http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v16i1.29292>

### Article info

Article History:

Received : Feb 26<sup>th</sup> 2021

Accepted: April 15<sup>th</sup> 2021

Published: June 1<sup>st</sup> 2021

Keywords:

*independence;*

*prosecutors;*

*public prosecutor;*

*prosecutors;*

*criminal charges*

### Abstrak

Kejaksaan Republik Indonesia berdasarkan kewenangannya merupakan lembaga yang berada pada posisi sentral dalam sistem peradilan pidana. Penuntut Umum sebagai perwakilan Kejaksaan didalam setiap perkara pidana merupakan pihak yang paling mengetahui ketercelaan seorang terdakwa karena mengikuti dinamika selama persidangan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian doktrinal atau yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan yang menunjukkan saat ini tuntutan pidana berasal dari petunjuk atau pendapat pimpinan Kejaksaan di setiap jenjang karena adanya kebijakan rencana tuntutan berjenjang. Dengan kebijakan rencana tuntutan berjenjang tersebut dapat juga menyebabkan kultur korup pada lembaga Kejaksaan karena ditengarai kebijakan tersebut digunakan untuk wadah tawar menawar oleh Penuntut Umum dengan terdakwa dan kemudian menyeter pada atasannya. Konkuensi dari adanya kebijakan rencana tuntutan berjenjang ini juga akan membuat terhambatnya proses peradilan yang pada dasarnya harus dijalankan dengan cepat, sederhana, dan berbiaya ringan. Terhadap kondisi ini diperlukan penataan ulang sistem penentuan tuntutan pidana demi independensi Penuntut Umum dan tercapainya peradilan yang cepat, sederhana, dan berbiaya ringan.

### Abstract

*The Prosecutor's Office of the Republic of Indonesia, based on its authority, is an institution that is in a central position in the criminal justice system. As the representative of the Prosecutor's Office in each case, the Public Prosecutor is the party most aware of the accident of a defendant because it follows the dynamics during the trial. This research uses doctrinal or juridical normative research methods with a statutory approach that shows that currently, criminal charges are the instructions or opinions of the chief Prosecutor at every level due to the policy of tiered prosecution plans. The policy of the tiered prosecution plan can also cause a corrupt culture in the Prosecutor's institution because it is signaled that the procedure is used as a bargaining place by the Prosecutor with the accused and used as a deposit event to his superiors. The consequences of this tiered prosecution plan policy will also hamper the judicial process, which has to be run quickly, only, and lightly. Against this condition, it is necessary to reorganize the criminal prosecution determination system for the Public Prosecutor's independence and the achievement of a fast, simple, and low-cost judiciary.*



## 1. Pendahuluan

Penegakan hukum dan keadilan merupakan salah satu syarat mutlak yang harus dipenuhi guna tercapainya tujuan Nasional. Penegakan hukum tidak dapat terlepas dari lima sub sistem yang terkait, yaitu: Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan/Hakim, Penasehat Hukum, dan Lembaga Masyarakat. Kelima sub sistem tersebut dikenal dengan istilah sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Sistem ini mengandung implikasi suatu proses interaksi, yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara efisien, untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya (Hutahaen & Indarti, 2019). Sistem peradilan pidana juga dapat digambarkan dengan keseluruhan dari suatu sistem yang memiliki bagian saling terhubung antara satu dengan yang lain (Muntaha, 2018).

Kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga atau instansi yang masuk dalam *integrated criminal justice system* (sistem peradilan pidana terpadu) adalah sangat sentral karena Kejaksaan memiliki wewenang untuk menentukan apakah seorang tersangka dapat dilakukan penuntutan di muka persidangan atau hanya dibebaskan karena alasan-alasan tertentu (Yuhdi, 2014). Bahkan ketika seorang terdakwa dituntut di muka pengadilan, Jaksa dalam hal ini penuntut umum dapat mengajukan tuntutan bebas hingga tuntutan pidana mati. Oleh karena itu weigend dalam bukunya yang berjudul "*A judge by another name? Comparatives on the role of the public prosecutors, in The Prosecuto in Transnational perspective*" menyatakan bahwa seorang jaksa tidak hanya bertindak sebagai perantara antara polisi dan pengadilan, memutuskan apakah kasus yang telah diselidiki juga harus dituntut atau tidak. Melainkan kewenangan seorang jaksa lebih jauh meluas melampaui dari tanggung jawab inti. Dalam keadaan tertentu, Jaksa dapat menjadi satu-satunya pengambil keputusan untuk menentukan apakah sanksi pidana akan dikenakan. Kejaksaan juga dapat menentukan atau bernegosiasi dengan pelaku mengenai sanksi yang dijatuhkan (Weigend, 2012).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Kejaksaan Republik Indonesia memiliki posisi strategis dalam hal melaksanakan supremasi dibidang penuntutan dalam *integrated criminal justice system*. Dengan kedudukan yang strategis

tersebut, seorang Jaksa yang diberikan wewenang untuk menjadi Penuntut Umum haruslah memiliki independensi, dalam artian jaksa haruslah Independen dari pengaruh kekuasaan baik itu kekuasaan pemerintah ataupun kekuasaan penguasa dalam arti luas demi tercapainya nilai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan serta mencapai nilai keadilan yang hidup di masyarakat. Namun demikian, independensi Kejaksaan secara institusi dan Jaksa secara personel diragukan karena alasan-alasan sebagai berikut: *pertama*, berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Kejaksaan, disebutkan bahwa kejaksaan merupakan bagian dari pemerintah atau kekuasaan eksekutif yang diberikan tugas untuk menyelenggarakan fungsi dari kekuasaan yudikatif yakni melakukan penuntutan pada perkara pidana. Bahwa pijakan dasar dari penegakan hukum adalah mandiri atau merdeka dan independen. Dengan pengaturan demikian diketahui bahwa posisi Kejaksaan sebagai penegak hukum sekaligus aparat pemerintah adalah ter subordinasi bahkan terkooptasi oleh kekuasaan pemerintah yang artinya Kejaksaan tidaklah independen. Konsekuensinya dalam pelaksanaan penegakan hukum dalam hal ini penuntutan, Kejaksaan tidak akan independen pula (Pujiyono, 2012). *Kedua*, Penuntut Umum dalam menentukan tuntutan pidana berdasarkan Surat Edaran Jaksa Agung Nomor 03 Tahun 2019 tentang pedoman tuntutan pidana tidaklah memiliki independensi. Didalam pedoman tuntutan, seorang Penuntut Umum guna menentukan tuntutan diperlukan adanya pendapat Kepala Seksi Tindak Pidana, Petunjuk Kepala Kejaksaan Negeri atau jika kasus tertentu, petunjuk tuntutan tersebut dimintakan sampai kepada Jaksa Agung. Hal yang demikian menunjukkan bahwa seorang Jaksa dalam melaksanakan tugasnya untuk melakukan penuntutan masih dipengaruhi oleh pihak lain. Padahal yang lebih mengetahui dan lebih memahami tingkat ketercelaan atau tingkat kerugian yang timbul akibat perbuatan terdakwa adalah penuntut umum yang secara langsung mengikuti perkara tersebut. Seorang pimpinan mulai dari Kepala Seksi Tindak Pidana hingga Jaksa Agung hanya membaca resume dari perkara tersebut yang dapat saja tidak menggambarkan keadaan yang sebenarnya secara sempurna sebagaimana yang di ketahui oleh penuntut umum.

Seharusnya Kejaksaan sebagai bagian dari sistem peradilan pidana wajib untuk selalu menjaga independensinya dari campur tangan pihak manapun baik campur pihak terdakwa maupun kekuasaan negara, hal ini sangat penting karena juga sangat berpengaruh terhadap tercapai tidaknya tujuan hukum yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Namun, dengan melihat pengaturan Kejaksaan dalam Undang-Undang kiranya kewajiban untuk menjaga independensi Kejaksaan akan menjadi sangat sulit karena secara struktural, kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif. Dengan demikian kejaksaan akan sulit untuk terbebas dari campur tangan eksekutif. Sudah dapat dipastikan bahwa Jaksa Agung Sebagai pembantu Presiden akan tunduk kepada atasannya, dan oleh karenanya dapat dipastikan dalam perkara-perkara tertentu akan menimbulkan intervensi (Appludnopsanji & Pujiyono, 2020). Mengenai kaitannya hubungan Jaksa Agung dan Presiden dengan tidak independennya Penuntut Umum dalam menentukan tuntutan pidana dalam perkara tertentu dapat dirasionalisasikan dengan melihat posisi Kejaksaan yang menjadi bagian dari kekuasaan eksekutif. Banyak kekhawatiran terjadi apabila ada oknum-oknum dari lembaga eksekutif yang melakukan tindak pidana maka Penuntut Umum akan tidak memiliki daya apapun untuk menegakkan hukum (Rosita, 2018) apalagi dalam Pedoman No 3 Tahun 2019 tentang Tuntutan Pidana ditentukan apabila perkara yang sedang ditangani oleh Penuntut Umum pelaku atau korbannya merupakan pejabat pemerintah pusat maka kendali dalam penentuan tuntutan pidana ada di Jaksa Agung. Secara tidak langsung itu mengartikan bahwa Jaksa yang diberikan wewenang untuk melakukan penuntutan hanya petugas lapangan dari Jaksa Agung sebagai penentu.

Oleh karena itu dalam tulisan ini akan dibahas mengenai Independensi Jaksa yang diberi wewenang untuk melakukan penuntutan atau biasa disebut sebagai penuntut umum yang sebelumnya telah ada penelitian dengan topik kajian yang sama yakni independensi Jaksa, antara lain dilakukan oleh: 1) Ook Mufrohim dan Ratna Herawati dilakukan tahun 2020 dengan kajian tentang Independensi Lembaga Kejaksaan sebagai *legal*

*culture* dalam *criminal justice system* di Indonesia (Mufrohim & Herawati, 2020). 2) Appludnopsanji dan pujiyono pada tahun 2020 dengan fokus menata ulang budaya hukum dalam kejaksaan sebagai bentuk penguatan independensi dalam sistem peradilan pidana di Indonesia (Appludnopsanji & Pujiyono, 2020). 3) Melta Variza, Moh Din, Riza Nizarli pada tahun 2014 dengan fokus kajian mengenai Independensi Jaksa berdasarkan Undang-Undang Kejaksaan (Variza, Din, & Nizarli, 2013). Namun, pada tulisan ini akan memiliki perbedaan dengan penulisan terdahulu karena tulisan ini berorientasi pada menjawab persoalan independensi jaksa dalam menentukan tuntutan pidana berdasarkan Surat Edaran Jaksa Agung No. 3 Tahun 2019 dengan menguraikan praktik yang ada mengenai proses penentuan tuntutan pidana di Kejaksaan saat ini serta memberikan konsep baru berupa usulan mengenai prosedur penentuan tuntutan pidana sehingga tetap terjaganya independensi Jaksa dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penuntut umum.

## 2. Metode

Metode dalam penulisan ini menggunakan metode penelitian doktrinal atau yuridis normatif dengan spesifikasi pada sifat deskriptif-analitis. Penelitian deskriptif-analitis bertujuan untuk menggambarkan, menelaah dan menjelaskan *problem* yang ingin dikaji yaitu mengenai Independensi Jaksa dalam menentukan tuntutan pidana. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan Indonesia yang berkaitan dengan topik yang sedang dikaji. Penelitian ini bertumpu pada sumber data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diperoleh menggunakan studi kepustakaan sebagai teknik pengumpulan datanya

## 3. Hasil dan Pembahasan

### Praktik Penentuan Tuntutan Pidana di Kejaksaan

Kejaksaan adalah bagian dari kekuasaan eksekutif yang melaksanakan kekuasaan Negara dalam penegakan hukum

dengan berlandaskan pada peraturan perundang-undangan (Mozin, 2019) terutama untuk melaksanakan kekuasaan Negara di bidang penuntutan dan kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Kejaksaan mengatur bahwa kekuasaan negara untuk melakukan penuntutan dilaksanakan oleh Kejaksaan secara merdeka. Artinya Kejaksaan Republik Indonesia sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan wajib menjalankan wewenangnya secara independen, terlepas dari pengaruh pihak manapun. Pasal 1 ayat (7) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana mendefinisikan penuntutan adalah tindakan penuntut umum yang dilakukan untuk melakukan pelimpahan suatu perkara ke pengadilan yang berwenang agar suatu perkara yang dilanjutkan pemeriksaan di pengadilan diperiksa dan diputus oleh hakim. Dalam melaksanakan penuntutan Kejaksaan diwakili oleh Jaksa yang merupakan pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan bertindak untuk dan atas nama negara serta bertanggung jawab menurut jenjang hierarki.

Implementasi daripada pengaturan tanggung jawab Jaksa secara saluran hierarki dalam melaksanakan fungsi dan tugas sebagaimana pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan dibentuklah suatu sistem kebijakan penuntutan dalam hal ini yang dimaksud adalah kebijakan rencana tuntutan yang membuat hilangnya independensi seorang Penuntut Umum untuk melakukan penentuan tuntutan pidana kepada terdakwa. Hilangnya independensi disebabkan Kejaksaan membuat Pedoman No. 3 Tahun 2019 mengenai tuntutan pidana yang mengatur tentang prosedur pengajuan tuntutan pidana. Hilangnya independensi dapat dilihat dari prosedur sebelum membuat tuntutan, Penuntut Umum harus mengajukan rencana tuntutan, pengajuan rencana tuntutan tersebut dilakukan secara berjenjang, mulai dari penuntut umum membuat usulan, dimintakan pendapat kepada KASI di Kejaksaan Negeri sampai pada Jaksa agung bilamana perkara tersebut dituntut dengan tuntutan bebas, lepas dari segala tuntutan, pidana

mati, pidana penjara seumur hidup, pidana dengan syarat untuk perkara yang termasuk dalam kriteria perkara penting berskala nasional atau daerah, pidana pokok lain selain pidana penjara untuk perkara yang termasuk dalam kriteria perkara penting berskala nasional atau berskala daerah, dan perkara tertentu yang mendapat perhatian khusus dari pimpinan. Oleh karenanya sebagaimana telah disampaikan bahwa seorang Penuntut Umum yang mengikuti perkara secara langsung, tidak memiliki kewenangan penuh dalam menentukan tuntutan pidana, seorang Penuntut Umum haruslah meminta pendapat Kepala Seksi, petunjuk Kepala Kejaksaan Negeri dan apabila perkaranya merupakan perkara yang masuk kriteria perkara penting dengan tuntutan pidana mati, pidana seumur hidup dan lain sebagainya sebagaimana telah disebutkan atau perkara yang berskala nasional maka rencana tuntutan tersebut harus dikirimkan kepada Jaksa Agung Muda atau Jaksa Agung untuk dimintakan petunjuknya.

Kriteria perkara dianggap skala nasional dalam Pedoman Kejaksaan No. 3 Tahun 2019 antara lain:

1. Perkara yang pelaku atau korban tindak pidananya merupakan pejabat pemerintah pusat, tokoh agama, tokoh masyarakat, atau pelaku yang menjadi perhatian media massa nasional atau menjadi perhatian masyarakat luas atau yang mendapat perhatian dari negara sahabat;
2. Menggunakan modus operandi atau sarana/teknologi canggih yang berdampak luas baik secara nasional atau internasional;
3. Perkara yang menarik perhatian dunia akademik atau forensik, dan media massa, ;
4. Perkara yang merusak bangunan atau objek vital nasional atau dilakukan secara sadis atau yang menimbulkan korban jiwa dalam jumlah banyak;
5. Perkara tindak pidana mengenai ketertiban umum yang berdampak luas atau perkara terhadap keamanan negara atau meresahkan masyarakat;
6. Perkara yang diduga telah terjadi penyalahgunaan wewenang dalam

penangannya yang dilakukan oleh aparat penegak hukum yang menarik perhatian media massa atau masyarakat luas, dan atau;

7. Perkara dengan dampak luas, meliputi 2 (dua) atau lebih daerah hukum Kejaksaan Tinggi.

Sedangkan kriteria perkara penting berskala daerah dalam Pedoman No. 3 Tahun 2019 tentang Tuntutan Pidana Perkara Tindak Pidana Umum antara lain:

1. Pelaku atau korban tindak pidana merupakan pejabat pemerintah daerah, tokoh agama, atau tokoh masyarakat yang berpengaruh di daerah;
2. Perkara dengan dampak luas, meliputi dua atau lebih daerah hukum Kejaksaan Negeri.

Maksud dari pemberian kriteria tersebut kemudian dapat dipahami sebagai batasan untuk menentukan perkara apa yang dalam penuntutan dikendalikan oleh Jaksa Agung dan perkara apa yang dikendalikan oleh Kepala Kejaksaan Tinggi. Dalam Pedoman No. 3 Tahun 2019 tentang Tuntutan Pidana Perkara Tindak Pidana Umum diatur pada prinsipnya Jaksa Agung merupakan pimpinan dan penanggung jawab tertinggi Kejaksaan sehingga kendali dalam melaksanakan tugas dan wewenang seorang Jaksa dalam melakukan penuntutan adalah delegasi dari kewenangan yang dimiliki seorang Jaksa Agung yang kemudian diberikan kepada Kepala Kejaksaan Negeri dan Kepala cabang Kejaksaan Negeri. Dengan prinsip itu dapat diartikan bahwa dalam perkara yang tidak masuk dalam kriteria perkara penting, seorang Kepala Kejaksaan Negeri atau Kepala cabang Kejaksaan Negerilah yang menentukan atau memberikan petunjuk mengenai tuntutan pidana. Apabila suatu perkara masuk dalam kriteria penting tetapi bukan skala nasional atau dapat dikatakan perkara penting skala daerah maka kewenangan Jaksa Agung dalam mengendalikan tuntutan pidana didelegasikan kepada Kepala Kejaksaan Tinggi, dan sebagaimana telah penulis jelaskan apabila kriteria perkara itu penting berskala nasional maka rencana tuntutan atau kenda-

li penuntutan langsung dilakukan oleh Jaksa Agung Muda atau Jaksa Agung

Dengan adanya kebijakan rencana tuntutan yang harus dimintakan petunjuk atau pendapat mulai dari Kepala Seksi atau bahkan sampai Jaksa Agung akan menghilangkan independensi Penuntut Umum dalam menentukan tuntutan pidana kepada terdakwa. Jaksa seharusnya bisa independen, karenanya dengan adanya kebijakan rencana tuntutan berjenjang akan membuka peluang adanya campur tangan dari atasan Penuntut Umum sehingga disini berpotensi adanya *abuse of power* atau penyalahgunaan wewenang karena petunjuk dalam rencana tuntutan dari pimpinan yang akan dibacakan oleh Penuntut Umum di persidangan hanya didasarkan atas resume selama persidangan. Sementara itu sudah dapat dipastikan bahwa dalam pembuatan resume tidak akan sepenuhnya menggambarkan keseluruhan persidangan, penggambaran apa yang telah terjadi dalam persidangan dengan apa yang dituangkan dalam resume terkadang tidak lengkap bahkan menimbulkan kebiasaan. Oleh karena itu apa yang dialami oleh Penuntut Umum tidak sama dengan apa yang dirasakan oleh pimpinan Kejaksaan yang membaca resume tersebut.

Permasalahan independensi ini tidak hanya dikarenakan terbitnya Pedoman No. 3 Tahun 2019 tentang Tuntutan Pidana Perkara Tindak Pidana Umum tetapi jauh daripada itu telah terjadi karena pengaturan dalam Undang Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang secara eksplisit dalam pasal 35 yang mengatur bahwa Jaksa Agung memiliki kewenangan untuk mengendalikan dan menetapkan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup wewenang Kejaksaan yang salah satunya adalah penuntutan. Jaksa dalam *criminal justice system* diatur dalam satu kesatuan dengan lembaga negara yang bernama Kejaksaan Republik Indonesia. yang di pimpin oleh Jaksa Agung. Kewenangan Jaksa Agung untuk mengendalikan dan menetapkan kebijakan penegakan hukum di laksanakan dengan prinsip Kejaksaan sebagai sebuah satu kesatuan dan tidak pisahkan sehingga dalam

mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan Jaksa Agung menggunakan pola sentralistik terhadap seluruh Jaksa di seluruh wilayah hukum Republik Indonesia (Polontalo, 2018). Padahal diketahui bahwa Kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu Jaksa Agung sebagai pemimpin lembaga kejaksaan merupakan pembantu presiden sebagai pemegang tertinggi kekuasaan eksekutif. Akibatnya Jaksa Agung akan tunduk kepada atasannya secara administratif dan disitulah menunjukkan bahwa Jaksa Agung tidak lagi independen. Permasalahan ketidak independenan tersebut akan merata pada setiap Jaksa yang melakukan penuntutan karena pola sentralistik yang ada di Kejaksaan yang mengartikan bahwa kewenangan pengendalian penuntutan hanya dimiliki Jaksa Agung. Penuntut Umum memiliki kewenangan melakukan penuntutan karena adanya delegasi dari Jaksa Agung. Bagaimana pun pola sentralistik yang diimplementasikan dalam kebijakan rencana tuntutan dalam hal penentuan tuntutan pidana merupakan penurunan ketidak independenan Kejaksaan secara institusi atau ketidak Independenan Jaksa Agung secara struktural. Apabila mencontoh Mahkamah Agung, Ketua Mahkamah Agung merupakan pimpinan Mahkamah Agung dan secara struktural membawahi Hakim-Hakim pada semua tingkat. Namun, dalam menjalankan fungsinya seorang Hakim tidak perlu melakukan konsultasi putusan kepada pimpinan Mahkamah Agung pada semua tingkat. Kalaulah Ketua Mahkamah Agung tidak Independen maka hakim dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk mengadili tidak memiliki pengaruh dalam artian masih Independen. Dengan pola sentralistik dalam Kejaksaan membuat Penuntut Umum hanya sebagai pelaksana lapangan dari pimpinan Kejaksaan dan karenanya banyak kekhawatiran apabila ada oknum-oknum dari lembaga eksekutif yang melakukan tindak pidana maka sebagaimana kriteria kendali penuntutan dalam pedoman No 3 Tahun 2019 yang mengatur apabila pelaku atau korban tindak pidana merupakan pejabat pemerintah pusat maka kendali penuntutan dilakukan langsung oleh Jaksa Agung sehingga Penuntut Umum yang melakukan penuntutan akan menjadi

tidak independen (Yudi, 2011). Padahal independensi Kejaksaan sangat di butuhkan guna kepentingan penegakan hukum dengan dilakukan secara jujur, adil, bertanggungjawab, serta transparan dengan menjunjung prinsip *fair trial* di dalam asas *equality before the law*. Demikian ini wajib untuk dilaksanakan sebab lembaga kejaksaan merupakan faktor determinan di dalam sub sistem *structure* hukum dalam penegakan hukum pidana (Ghonu, 2017).

Pengalaman masa lalu penegakan hukum di Indonesia sebenarnya pernah mencapai pada masa kejayaan atau dapat dikatakan berjalan dengan baik. Pada tahun 1950-1959, Kejaksaan Republik Indonesia memanglah tidak mandiri, dalam artian kedudukannya dibawah departemen kehakiman. Akan tetapi diketahui dari pengalaman, bahwa baik Jaksa maupun Hakim betul-betul independen. Antara Independen dan Mandiri menurut Andi Hamzah merupakan dua hal yang berbeda, mandiri artinya berada dibawah atap sendiri atau dapat dikatakan tidak berada dibawah badan lain, sedangkan Independen berarti bebas dari pengaruh apapun atau dari siapapun atau independensi juga dapat diartikan sebagai tidak adanya pengaruh kekuasaan lainnya termasuk kekuasaan lembaga negara (Variza et al., 2013). Oleh karenanya pada tahun 1950-1959 Kejaksaan Republik Indonesia tidak mandiri tetapi tetap independen. Dapat dikatakan independen karena ketika itu Jaksa Agung Soeprapto menangkap seorang menteri kehakiman yang secara struktural administratif merupakan atasan daripada Jaksa Agung. Hal tersebut dapat dipahami karena Jaksa Agung pada saat itu merupakan Jaksa Agung pada Mahkamah Agung yang pensiun pada umur 65 tahun. Jika melihat saat ini Jaksa Agung bukanlah Jaksa Agung pada Mahkamah Agung tetapi setingkat menteri atau pembantu presiden (anggota kabinet) dan bukan lagi pensiun pada umur 65 tahun (karier), tetapi kapan saja dapat diangkat, diberhentikan atau diganti oleh Presiden. Undang-Undang Kejaksaan menyatakan dengan tegas bahwa seorang Jaksa Agung merupakan Pejabat Negara, lebih lanjut disebut pada pasal 19 ayat 2 Undang-Undang Kejaksaan bahwa Jak-

sa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung merupakan kewenangan *prerogative* Presiden sebagai kepala pemerintahan (Sahputra Emilda; Artina, Dessy, 2017). Dengan demikian akan menjadi hal yang dapat dipastikan bahwa Jaksa Agung sebagai pimpinan tertinggi dalam kejaksaan yang memiliki kendali dalam menjalankan tugas penegakan hukum selalu harus waspada jangan sampai menyinggung kepentingan politik Presiden yang pada akhirnya menjadikan Jaksa Agung tidak Independen. Posisi Jaksa Agung seperti itu dapat menimbulkan dua masalah yang dalam literature disebut dengan “*dual obligation*” dan “*conflicting loyalties*” (Sahputra Emilda; Artina, Dessy, 2017). Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya jika Jaksa Agung tidak independen maka Penuntut Umum sebagai penerima delegasi kewenangan dari Jaksa Agung dalam melakukan penuntutan juga tidak independen karena dalam penuntutan (khususnya menentukan tuntutan) secara tidak langsung ataupun langsung Penuntut Umum masih dalam kendali Jaksa Agung. Konsekuensinya hakim pula menjadi tidak independen karena putusan hakim adalah apa yang didakwaan oleh Penuntut Umum atau putusan hakim bergantung pada dakwaan Penuntut Umum (Hamzah, 2003). Walaupun apabila dicermati kewenangan mempertimbangkan unsur yang memberatkan dan meringankan berdasarkan pasal 28 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Kekuasaan Kehakiman sesungguhnya adalah kewenangan yang dimiliki oleh hakim dan bukanlah pada Penuntut Umum. Namun, sebagaimana telah disampaikan bahwa putusan hakim adalah apa yang didakwaan oleh Penuntut Umum atau putusan hakim bergantung pada dakwaan Penuntut Umum Artinya hakim tidak boleh memutus lebih dari apa yang telah didakwaan Penuntut Umum. Dan itu dapat dicermati jika melihat *dominus litis* adalah Jaksa (yang mewakili negara), Jaksa boleh menuntut hanya satu perbuatan (*feit*) walaupun terdakwa melakukan dua, tiga, atau bahkan lebih dari satu perbuatan (*feiten*) (Rumadan, 2014). Namun satu per-

buatan yang penuntut Umum menuntut kepada Terdakwa tersebut harus benar-benar terjadi dan sungguh-sungguh dalam membuktikan dengan dua alat bukti yang cukup ditambah dengan keyakinan hakim. Oleh karena itu kemerdekaan atau kebebasan hakim untuk memutus perkara pidana tergantung pada independensi tidaknya penuntut umum sehingga sistem kebijakan rencana tuntutan yang mengharuskan penuntut umum untuk membuat usulan kemudian dikirim ke Pimpinan Kejaksaan berdasarkan jenjang hierarki harusla diakhiri karena dalam praktiknya lebih sering dijadikan penyimpangan atau bahkan membentuk kultur korup.

Dengan praktik penentuan tuntutan yang berjenjang ini selain membuat tidak independennya seorang Penuntut Umum sebagaimana telah disampaikan dapat pula membentuk kultur korup pada lembaga Kejaksaan karena ditengarai kebijakan tersebut digunakan untuk wadah tawar menawar oleh Penuntut Umum dengan terdakwa dan kemudian menyeter pada atasannya. Prosedur penentuan tuntutan berjenjang membuat seorang Jaksa tidak mandiri dan tidak bertanggung jawab. Selain itu dengan jenjang seperti ini akan membuat terhambatnya proses peradilan yang pada dasarnya harus dijalankan dengan cepat, sederhana, dan berbiaya ringan untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi para pencari keadilan (Ilham, 2018). Hambatan tersebut dapat dilihat di perkara Bahasyim yang merupakan mantan pegawai di Ditjen Pajak. Dalam persidangannya ditunda berkali-kali dengan alasan bahwa penuntut umum belum siap dengan tuntutanya. Hal tersebut akibat dari belum turunnya rencana tuntutan.

### **Prosedur Ideal dalam Penentuan Tuntutan Pidana**

Rencana tuntutan merupakan hal yang telah ada sejak tahun 1985, prosedur tersebut termaktub dalam Pedoman Tuntutan Pidana yang tertuang dalam Surat Edaran Jaksa Agung (SEJA) No. 09/1985. Dasar pemikiran adanya rencana tuntutan adalah untuk pengendalian perkara-perkara agar tidak terjadi adanya disparitas antara tuntutan yang satu dengan yang lainnya dalam perkara atau je-

nis tindak pidana yang sama. Hal tersebut dapat dilihat di Surat Edaran Jaksa Agung (SEJA) No. 09/1985 yang menyebutkan bahwa selama ini ternyata belum dapat keseragaman/kesatuan mengenai berat ringannya tuntutan pidana yang diajukan oleh para Penuntut Umum terhadap perkara atau kasus yang serupa.

Apabila di cermati alasan adanya rencana tuntutan tersebut sebenarnya merupakan hal yang sangat baik, namun apabila hal tersebut diterapkan dalam jangka waktu yang lama, persoalan-persoalan sebagaimana penulis uraikan sebelumnya akan sangat mungkin terjadi. Apalagi signifikansi tujuan untuk penyalarsan tuntutan dalam suatu perkara yang serupa dapat diatasi oleh Kejaksaan dengan metode lainnya yang tidak mengganggu independensi Penuntut Umum secara langsung.

Metode tersebut sebenarnya telah ada, seperti adanya buku pedoman tuntutan pidana yang memberikan kriteria-kriteria per pasal dengan mempertimbangkan hal-hal yang memberatkan dan hal-hal yang meringankan. Sebagai contoh apabila seorang terdakwa terbukti melakukan tindak pidana penyalahgunaan narkoba sebagaimana diatur pasal 112 ayat (1) Undang-Undang Narkotika maka jika berat barang bukti 1-2 gram dengan 1 hal memberatkan dan 3 hal meringankan maka dapat dituntut dengan tuntutan pidana penjara >5 tahun sampai 6 tahun dengan denda disesuaikan kondisi daerah. Aturan atau pedoman mengenai kriteria tuntutan pidana pasal per pasal tersebut diatur dalam Surat Edaran No.SE/A/JA/12/2011. Oleh karena itu tujuan untuk menghilangkan disparitas sebenarnya cukup dengan memberikan pedoman mengenai kriteria untuk menentukan besaran tuntutan pidana dan tidak lagi memerlukan adanya kebijakan rencana tuntutan.

Dengan metode tersebut Penuntut Umum dalam menentukan tuntutan pidana akan memiliki independensi yang sekaligus memberikan tanggung jawab penuh kepadanya. Sebagai fungsi kontroling agar tidak terjadi adanya penyalahgunaan oleh Penuntut Umum dapat dibuat suatu mekanisme

laporan di setiap tahapan. Laporan penanganan perkara tersebut disampaikan secara berjenjang kepada pimpinan setiap jenjang. Apabila kemudian dalam laporan menurut analisis yang dilakukan oleh pimpinan terdapat penyimpangan tuntutan dan fakta dalam persidangan misalnya berat barang bukti narkoba tidak sesuai dengan tuntutan dalam pedoman, maka pimpinan tersebut dapat memberikan petunjuk dan pendapat untuk banding dan memberikan tuntutan yang lebih tinggi. Dengan demikian selama seorang Penuntut Umum yang mematuhi pedoman kriteria perkara untuk menentukan tuntutan pidana dapat dikatakan mekanisme banding ataupun kasasi dengan tuntutan yang berubah disesuaikan dengan pedoman tidak akan mungkin terjadi.

Metode tersebut dicuplik dari metode hakim dalam menjatuhkan pidana bagi koruptor sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Artinya walaupun diketahui seorang hakim dalam menjatuhkan putusan tidak sama sekali dipengaruhi oleh pihak manapun baik Ketua Pengadilan maupun kekuasaan lainnya tetapi demi keadilan dan hilangnya disparitas seorang hakim diberikan pedoman untuk menentukan putusan dalam perkara Tindak Pidana Korupsi, apabila hal tersebut di terapkan pula di Kejaksaan akan menjadikan 3 (tiga) perubahan baik di Kejaksaan. *Pertama*, Seorang Penuntut Umum akan memiliki Independensi sepanjang ia mematuhi pedoman. *kedua*, permasalahan disparitas yang menjadi tujuan dibuatnya kebijakan rencana tuntutan terselesaikan. *Ketiga*, dengan mekanisme yang menghapuskan kebijakan rencana tuntutan Penuntut Umum tidak lagi perlu menanti rencana tuntutan dari pimpinan Kejaksaan secara berjenjang sebelum menyusun surat tuntutan, maka prosedur penyusunan surat tuntutan dapat di persingkat, lebih menghemat waktu, dan yang terpenting dengan adanya kewenangan penuh dari penuntut umum untuk menentukan tuntutan pidana akan memberikan keadilan yang hidup dimasyarakat karena penuntut umumlah yang mengikuti perkara



dan mengetahui dinamika dalam persidangan.

Dengan kemandirian fungsional Jaksa dalam melakukan penuntutan akan menjadikan Jaksa bebas dalam menjalankan fungsinya sebagai Penuntut Umum. Jaksa juga tidak lagi hanya sebagai “tukang” yang hanya melaksanakan perintah pimpinan. Untuk mencegah adanya penyimpangan dari kewenangan penuh seorang Jaksa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, maka perlu juga dilakukan pengawasan ketat dan sanksi berat bagi mereka yang tidak mentaati pedoman yang ada mengenai penentuan tuntutan pidana. Hal tersebut dilakukan semata-mata mengingat bahwa hukum diciptakan untuk melindungi kepentingan manusia (Sitoresmi, 2019), oleh karena itu diperlukan sebuah perjuangan besar dan waktu yang panjang secara nasional, tertata dan terlaksana demi memastikan adanya penegakan hukum yang berkeadilan serta berjalan sesuai dengan tujuan awal diciptakannya (Ilyas, 2021).

#### 4. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem penuntutan dalam hal ini sistem penentuan tuntutan pidana dengan kebijakan rencana tuntutan berjenjang menjadikan Penuntut Umum tidak independen. Permasalahan tidak independen tersebut tidak saja datang dari internal kejaksaan tetapi jauh dari itu dapat juga terjadi intervensi dari kekuasaan lainnya. Berdasarkan Undang-Undang Kejaksaan dapat disimpulkan bahwa seorang Jaksa Agung merupakan pembantu presiden sebagai kepala Pemerintahan atau pimpinan lembaga eksekutif oleh karenanya kebijakan rencana tuntutan berjenjang dapat berpotensi adanya intervensi dari kekuasaan eksekutif jika yang menjadi pelaku atau korbannya merupakan pejabat eksekutif. Selain daripada itu penentuan tuntutan yang berjenjang ini dapat membentuk kultur korup pada lembaga Kejaksaan karena disinyalir prosedur itu dijadikan ajang tawar-menawar oleh Jaksa dengan terdakwa dan dijadikan ajang setoran pada atasannya. Prosedur penentuan tuntutan berjenjang di Kejaksaan merupakan bentuk pengekanan kepada Jak-

sa yang membuat seorang Jaksa tidak mandiri dan tidak bertanggung jawab. Konkuensi dari adanya kebijakan rencana tuntutan berjenjang ini juga akan membuat terhambatnya proses peradilan yang pada dasarnya harus dijalankan dengan cepat, sederhana, dan berbiaya ringan karena tidak jarang Penuntut Umum meminta sidangnya ditunda karena belum siap dengan surat tuntutan dengan alasan bahwa rencana tuntutan belum turun dari pimpinan.

Dengan simpulan tersebut disarankan untuk mengubah sistem kebijakan penentuan tuntutan pidana yang sebelumnya perlu untuk meminta pendapat atau petunjuk dari pimpinan Kejaksaan menjadi cukup memberikan laporan penuntutan. Perubahan tersebut tidak pula mengubah tujuan adanya rencana tuntutan berjenjang untuk menghilangkan disparitas putusan karena dalam kejaksaan telah ada pedoman mengenai penentuan tuntutan pasal per pasal dengan mempertimbangkan beberapa hal seperti hal yang meringankan dan hal yang memberatkan. Apabila kemudian setelah adanya laporan ternyata apa yang ada di pedoman dan laporan tidak sesuai barulah pimpinan Kejaksaan dapat memberikan rekomendasi untuk melakukan banding dengan tuntutan yang disesuaikan dengan pedoman. Dengan mekanisme demikian tidak akan menghilangkan independensi Penuntut Umum sepanjang Penuntut Umum mentaati pedoman penentuan tuntutan pasal per pasal. Mekanisme tersebut dicuplik dari metode hakim dalam menjatuhkan pidana bagi koruptor walaupun diketahui seorang hakim dalam menjatuhkan putusan tidak sama sekali dipengaruhi oleh pihak manapun baik Ketua Pengadilan maupun kekuasaan lainnya tetapi demi keadilan dan hilangnya disparitas seorang hakim diberikan pedoman oleh Mahkamah Agung untuk menentukan putusan dalam perkara Tindak Pidana Korupsi dengan kriteria-kriteria tertentu.

#### 5. Daftar Pustaka

- Appludnopsanji, A., & Pujiyono, P. (2020). Restrukturisasi Budaya Hukum Kejaksaan Dalam Penuntutan Sebagai Independensi di Sistem Peradilan Pidana Indonesia. *Sasi*, 26(4), 571. <https://doi.org/10.47268/sasi.v26i4.359>

- Ghonu, I. (2017). Independensi Kejaksaan Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia. *Justitia et Pax*, 31(2). <https://doi.org/10.24002/jep.v31i2.1342>
- Hamzah, A. (2003). Kemandirian dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman. In *Makalah dalam seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*.
- Hutahaen, A., & Indarti, E. (2019). Lembaga Penyidik dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(1).
- Ilham, M. H. (2018). Kajian Atas Asas Peradilan Cepat, Sederhana, dan Biaya Ringan Terhadap Pemenuhan Hak Pencari Keadilan (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 246 K/Pid/2017). *Verstek*, 7(3).
- Ilyas, A. (2021). Praktik Penerapan Exclusionary Rules Di Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, 50(1), 49–59. <https://doi.org/10.14710/mmh.50.1.2021.49-59>
- Mozin, N. (2019). Peran Kejaksaan Dalam Tahap Penuntutan Terhadap Anak Yang Melakukan Tindak Pidana” (Studi Kasus Kejaksaaan Negeri Gorontalo). *JURNAL SOSIAL EKONOMI DAN HUMANIORA*, 5(2), 251–261. <https://doi.org/10.29303/jseh.v5i2.66>
- Mufrohim, O., & Herawati, R. (2020). Independensi Lembaga Kejaksaan sebagai Legal Structure didalam Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System) di Indonesia. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 2(3), 373–386. <https://doi.org/10.14710/jphi.v2i3.373-386>
- Muntaha, M. (2018). Pengaturan Pra Peradilan Dalam Sistem Hukum Pidana Di Indonesia. *Mimbar Hukum*, 29(3), 461. <https://doi.org/10.22146/jmh.22318>
- Polontalo, R. S. D. (2018). Independensi Jaksa Sebagai Penuntut Umum Dalam Tindak Pidana Korupsi Menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. *LEX CRIMEN*, 7(6). Retrieved from <http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexcrimen/article/view/20744>
- Pujiyono. (2012). Rekonstruksi Sistem Peradilan Pidana Indonesia dalam Perspektif Kemandirian Kekuasaan Kehakiman. *Masalah-Masalah Hukum*, 41(1). <https://doi.org/10.14710/mmh.41.1.2012.118-127>
- Rosita, D. (2018). Kedudukan Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Negara Di Bidang Penuntutan Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal lus Constituendum*, 3(1), 27. <https://doi.org/10.26623/jic.v3i1.862>
- Rumadan, I. (2014). Problematika Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman (Dalam Konteks Pelaksanaan Fungsi Check And Balances System). *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 3(3), 243. <https://doi.org/10.25216/jhp.3.3.2014.243-252>
- Sahputra Emilda; Artina, Dessy, D. F. (2017). Independensi Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Telaah Kritis Terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Bidang Ilmu Hukum*, 4(1), 1–10. Retrieved from <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFHUKUM/article/view/17311/16723>
- Sitoresmi, A. S. (2019). Perlindungan Hukum Terhadap Korban Kekerasan yang Dilakukan oleh Penyidik. *Pandecta : Jurnal Penelitian Ilmu Hukum (Research Law Journal)*, 14(2), 90–99. Retrieved from <https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/pandecta/article/view/17212/9904>
- Variza, M., Din, M., & Nizarli, R. (2013). Independensi Jaksa dalam Menjalankan Tugas dan Kewenangannya Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. *Jurnal Ilmu Hukum*, 1(2).
- Weigend. (2012). *A judge by another name? Comparatives on the role of the public prosecutors, in The Prosecuto in Transnational perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Yudi, K. (2011). *Independensi Kejaksaan dalam Penyidikan Korupsi*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Yuhdi, M. (2014). Tugas Dan Wewenang Kejaksaan Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum. *Jurnal Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 27(2). Retrieved from <http://journal.um.ac.id/index.php/jppk/article/view/5520>