



**KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP EKSTISTENSI ASAS  
DOMINUS LITIS DALAM PERSPEKTIF PROFESIONALISME DAN  
PROPORSIONALISME JAKSA PENUNTUT UMUM**

**T E S I S**

**Untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum (M.H.)**



**Oleh :**

**GEDE PUTERA PERBAWA**

**NIM : 126010100111047**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**MALANG**

**2014**





**KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP EKSTISTENSI ASAS  
DOMINUS LITIS DALAM PERSPEKTIF PROFESIONALISME DAN  
PROPORSIONALISME JAKSA PENUNTUT UMUM**

**T E S I S**

**Untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum (M.H.)**



Oleh :

**GEDE PUTERA PERBAWA  
NIM : 126010100111047**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
MALANG  
2014**













## Kata-Kata Mutiara dan Persembahan

Berbuat baik belum tentu ditanggapi baik, tapi pasti bermanfaat untuk orang lain  
(G.D. Putera)

Tidak penting apa pun agama dan sukumu, kalau kamu bisa melakukan sesuatu yang baik untuk semua orang, orang tidak pernah tanya apa agamamu  
(Gus Dur)

Penegak Hukum hadir tidak sekedar untuk menghukum, tetapi untuk memastikan Keadilan bisa ditegakkan  
(Gede Pasek Suardika)

Kenali Hukum Jauhi Hukuman  
(Kejaksaan Republik Indonesia)

**Kupersembahkan Untuk :**  
**Kedua Orang Tua ku yang ada di Surga**  
**Kakak-kakak ku tersayang**  
**Istriku tercinta**  
**Kejaksaan Republik Indonesia**  
**Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang**





## RINGKASAN

**GEDE PUTERA PERBAWA, Hukum Pidana, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, September 2014, Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Eksistensi Asas *Dominus Litis* dalam Perspektif Profesionalisme dan Proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum, Dr. Prija Djatmika, S.H., M.S., Dr. Ismail Navianto, S.H., M.H.**

Negara Indonesia merupakan Negara hukum, hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum", sebagai Negara hukum maka sangat menjunjung tinggi hukum yang berlaku sebagai alat untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, penegakkan hukum menempati posisi yang sangat sentral, dengan menempatkan hukum dalam fungsinya sebagai alat pengatur bagi kehidupan masyarakat dengan masyarakat dan masyarakat dengan pemerintah.

Dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya, Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus mampu mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum dan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum, dan rasa keadilan masyarakat. Namun demikian ternyata asas *dominus litis* kurang berjalan dengan lancar, sehingga terkesan kejaksaan kurang profesional dan proporsional, sehingga terdapat masalah : Bagaimana eksistensi Kejaksaan sebagai Jaksa Penuntut Umum dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia dan Apakah asas *Dominus Litis* dapat mewujudkan profesionalisme dan proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum.

Jenis penelitian yang digunakan untuk membahas permasalahan ini, yaitu jenis penelitian hukum (normatif) dengan menggunakan pendekatan Undang-undang, pendekatan Historis, pendekatan perbandingan dan pendekatan Konsep. Bahan hukum dalam penelitian ini, yaitu Bahan hukum primer, terdiri atas : peraturan perundang-undangan yang langsung atau tidak langsung berhubungan dengan pokok penelitian yaitu terkait dengan eksistensi asas *dominus litis* atas suatu perkara pidana. Bahan Hukum sekunder terdiri atas : Buku-buku literatur yang memiliki relevansi dengan rumusan masalah, jurnal ilmiah, laporan hasil penelitian, karya tulis ilmiah, bahan-bahan hasil seminar, majalah, surat kabar, dan sebagainya. Bahan hukum Tersier, berupa kamus umum Bahasa Indonesia, kamus Bahasa Inggris-Indonesia, kamus hukum dan ensiklopedia yang, biografi, kartu indeks, dan sebagainya. Bahan-Bahan Hukum tersebut akan dikumpulkan dengan metode studi





kepastakaan terhadap bahan-bahan hukum yang memiliki relevansi dengan pokok masalah. Bahan hukum yang diperoleh dianalisa secara preskriptif analitis.

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis, maka dapat disusun beberapa kesimpulan antara lain, Eksistensi asas *Dominus Litis* dalam penuntutan terhadap tindak pidana tertuang di dalam UUD Tahun 1945, Undang-Undang No.8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, serta peraturan pelaksanaannya secara teknis yang dituangkan dalam Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-067/A/JA/07/2007 tentang Kode Perilaku Jaksa, Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-069/A/JA/07/2007 tentang Ketentuan-Ketentuan Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia, Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-36/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum.

Pada masa sebelum merdeka baik pada masa kerajaan-kerajaan yang berkuasa maupun pada masa penjajahan pelaksanaan penuntutan sudah dilakukan, namun tidak bersifat mutlak atau tidak mendasarkan pada asas *dominus litis*, karena kewenangan penuntutan tidak hanya mutlak dilakukan oleh Dhyaksa (Jaksa), namun juga dapat dilakukan oleh pihak-pihak lain, sesuai dengan kepentingan hukum yang dilanggar, bahkan semuanya dalam kendali Raja. Dahulu di kenal dua jenis pengadilan yaitu Pengadilan Pradata dan Pengadilan Padu, terhadap Pengadilan Pradata dilakukan persidangan terhadap perkara-perkara berat, seperti pembunuhan, pembakaran dan sebagainya yang diancam dengan pidana siksaan atau pidana mati. Tugas Jaksa (*Jeksa*) dalam pengadilan ini adalah melakukan pekerjaan kepaniteraan, menghadapi terdakwa dan saksi. Pengadilan Padu menyelesaikan perkara-perkara kecil dan ringan, di mana pemeriksaan dan putusannya dijatuhkan oleh Jaksa (*Jeksa*) atas nama Bupati setempat, di sini Jaksa (*Jeksa*) bertindak sebagai Hakim.

Asas *Dominus Litis* dapat mewujudkan profesionalisme dan proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum, di mana telah terdapat ketentuan-ketentuan yang mengatur profesionalisme dan proporsionalisme bagi Jaksa yang harus dipedomani dalam melaksanakan tugas-tugas dan kewenangan yang melekat, lebih-lebih didalamnya sangat menegaskan adanya asas *dominus litis* yang bersifat mutlak dan mandiri menjadikan penuntutan sebagai tugas yang utama, sehingga asas ini akan menguatkan dan memantapkan Jaksa sebagai penuntut umum dalam melaksanakan penuntutan terhadap perkara pidana yang terjadi, dan hanya jaksalah yang secara proporsional dan profesional dapat menentukan untuk diselesaikan tidaknya perkara pidana yang terjadi tersebut, jangankan orang perseorangan, hakim sekalipun sebagai pihak yang akan menjatuhkan putusan juga tidak dapat meminta apalagi memaksa kepada Jaksa untuk menyelesaikan perkara pidana yang terjadi tersebut, hakim harus tetap pasif dan baru mengadili apabila diminta atau perkara dilimpahkan kepadanya.





## SUMMARY

**GEDE PUTERA PERBAWA, Criminal Law, Graduate School of Law Brawijaya University, September 2014, Criminal Law Policy Against Existence Principle Dominus litis in Proporsionalisme perspectives of Professionalism and the Public Prosecutor, Dr. Prija Djatmika, S.H., M.S., Dr. Ismail Navianto, S.H., M.H.**

Indonesian state is a state law, it is affirmed in the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 section 1 (3) which states that "Indonesia is a country of law", as state law upholds the law as a tool to organize life of the nation. Thus, law enforcement occupies a very central position, by placing the law in its function as a regulator for the life of the people by the people and communities with the government.

In carrying out the functions, duties, and authority, the Attorney as government agencies that implement the state power in the prosecution must be able to realize the rule of law, the rule of law, justice and righteousness under the law and ignore the religious norms, decency, and morality, and must explore the value of -value humanitarian, legal, and public sense of justice. However, it turns out the principle of Dominus litis less running smoothly, so it seems less professional prosecutor and proportionately, so that there is a problem: How can the existence of Attorney as Attorney General in the Criminal Justice System in Indonesia and Is Dominus litis principle can realize professionalism and proporsionalisme Public Prosecutor.

This type of research is used to address this issue, the type of legal research (normative) using the approach of the Act, approaches Historically, the comparative approach and concept approach. Legal materials in this study, the primary legal materials, consisting of: legislation that directly or indirectly relate to the subject of the research that is related to the existence of the principle of Dominus litis on a criminal case. Secondary Legal Materials consist of: literature books that have relevance to the formulation of the problem, scientific journals, research reports, scientific papers, seminar materials, magazines, newspapers, and so on. Tertiary legal materials, in the form of general Indonesian dictionary, English-Indonesian dictionary, legal dictionary and encyclopedia, biography, index cards, and so on. Legal Materials will be collected by the method of literature study on legal materials that have relevance to the subject matter. Legal materials obtained analytical prescriptive analyzed.

Based on the results of research and analysis, it can be arranged several conclusions, among others, the existence of the principle of Dominus litis in the prosecution of the offenses set forth in the Constitution of 1945, Act 8 of 1981 on Criminal Procedure, the Law No. 16 of 2004 on the Prosecutor of the Republic of Indonesia, as well as the implementation of technical regulations as outlined in the





Attorney General of the Republic of Indonesia Regulation No. PER-067 / A / JA / 07/2007 on the Code of Conduct Attorney, Attorney General of the Republic of Indonesia Regulation No. PER-069 / A / JA / 07/2007 on the Implementation Oversight Provisions of the Indonesian Attorney, Attorney General of the Republic of Indonesia Regulation No. PER-36 / A / JA / 09/2011 on the Standard Operating Procedure (SOP) General Crimes Case Management.

In the period before independence both in the ruling kingdoms and during the prosecution penajajaan implementation has been done, but is not backwardly absolute or not based on the principle of *litis Dominis*, because the prosecution authority not only to be conducted by Dhyaksa (Attorney), but also can be done by other parties, in accordance with the legal interests are violated, even all the King's control. Previously known two kinds of courts, namely the Court Pradata and Pengadlan Mix, the trial court conducted Pradata against severe cases, such as murder, arson and so on are punishable by torture or the death penalty. The task of Attorney (Jeksa) in this court is doing clerkships, confronts the accused and witnesses. Mix and settle court cases small and light, where the examination and the decision handed down by Attorney (Jeksa) on behalf of the local regent, here Attorney (Jeksa) to act as a judge.

*Dominus litis* principle can realize professionalism and proporsionalisme Public Prosecutor, where there have been provisions that regulate professionalism and proporsionalime for Attorney that must be followed in carrying out the duties and authority inherent, more so in it was confirmed the existence of the principle of *Dominus litis* is absolute and independent prosecution made a major task, so that this principle will strengthen and solidify attorney as public prosecutor in conducting the prosecution of criminal cases going on, and just jaksalah the proportional and professional can determine whether or not to resolve the criminal case that happens, let alone an individual, even as the judge will make a decision also can not ask for much less compel the prosecutor to resolve the criminal case that happens, the judge must remain passive and only when requested or prosecute cases referred to it.





## KATA PENGANTAR

Segala puja dan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas jalan yang diberikan kepadapenulis sehingga dapat menyelesaikan Tesis dengan judul

### **"KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP EKISTENSI ASAS DOMINUS LITIS DALAM PROFESIONALISME DAN PROPORSIONALISME JAKSA**

**PENUNTUT UMUM"** dengan baik sebagai salah satu persyaratan akademik untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum (M.H.) dalam Program Studi Magister Ilmu

Hukum Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang walaupun dalam bentuk yang kurang sempurna.

Judul ini diambil, mengingat di dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangny, Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus mampu mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum dan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum, dan rasa keadilan masyarakat.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Kedua Orang Tua penulis, I WAYAN PASEK SUARTHA (alm) dan NI WAYAN PUTU OKA (alm), yang ada di Surga. Semoga penulis terus melanjutkan cita-cita dan Tuhan tolong jagalah mereka selalu.





2. Bapak Ibu Mertua Penulis, H. QOMARUDIN SUDARNO dan Hj. SITI AISYAH.

Terima kasih atas dukungan doanya selama ini.

3. Istriku tercinta, DIAJENG DIAH AYU IRSA SAPUTRI, S.H., yang setia menemani baik suka dan duka dalam menyelesaikan penyusunan Tesis ini. Tiada kata yang bisa kuucapkan untukmu.

4. Kakak-kakakku terkasih, PUTU APOLINA ERNAWATI, S.H., KOMANG BUDHI ARGAWA, S.H., M.A.P., KETUT SHANTI DEWI WIBAWANI, ST., yang tidak henti-hentinya memberikan semangat.

5. Saudara-saudara iparku, CAHYO KUNCORO, S.H., M.Kn., SITI KAMARIYAH, GEDE ARYA WIRYA, S.T., KUSDIANA DIAH ANASTASIA, S.E., HENDRI PRASETYO DARMAWAN, S.T., DIAH MARISKA SEKAR FIRDAUS.

6. Kakak Sepupuku GEDE PASEK SUARDIKA, S.H., M.H., yang telah banyak memberikan saran dan wawasan mengenai Hukum Acara Pidana.

7. Prof. Dr. MARWAN EFFENDI, S.H., M.M., yang telah banyak memberikan petunjuk dan mengirimkan buku-buku literatur untuk referensi dalam menyelesaikan penyusunan Tesis ini.

8. Bapak IWAN KURNIAWAN yang selalu memberikan dukungan moril dan semangat agar segera menyelesaikan kuliah tepat waktu.

9. Prof. Dr. Ir. MOHAMMAD BISRI, M.S., selaku Rektor Universitas Brawijaya Malang dan Dr. SIHABUDDIN, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang yang telah memberikan kesempatan kepada





penulis untuk menempuh Program Studi Magister Ilmu Hukum (M.H.) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

10. Dr. PRIJA DJATMIKA, S.H., M.S., selaku Pembimbing Utama sekaligus Ketua Studi Program Magister Ilmu Hukum (M.H.) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang dan Dr. Ismail Navianto, S.H., M.H., selaku Pembimbing Kedua, yang telah banyak meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya dalam memberikan bimbingan dan petunjuk sampai terselesainya penyusunan tesis ini.

11. Para Dosen Penguji, yaitu Prof. Dr. KOESNO ADI, S.H. dan Dr. LUCKY ENDRAWATI, S.H., M.Hum., yang telah meluangkan waktu dan memberikan petunjuk pada saat Ujian Tesis.

12. Dr. NURINI APRILIANDA, S.H., M.Hum., yang telah sabar memberikan bimbingan dan petunjuk dalam penulisan Jurnal Ilmiah mengenai isi dari Tesis ini.

13. Para Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum (M.H.) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang yang telah memberikan bekal ilmu dan wawasan kepada penulis untuk menyelesaikan Tesis ini.

14. Seluruh Staf Administrasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, khususnya kepada DEVI CHOSTANTI, SAB yang telah memberikan pelayanan kemudahan administrasi sejak penulis masuk kuliah sampai terselesainya penyusunan Tesis ini.





15. Dr. AGUS SUDARYANTO, S.H., M.H., yang banyak memberikan masukan-masukan dan memberikan pinjaman buku serta semangat untuk menyelesaikan penyusunan Tesis ini.

16. Bapak Kepala Kejaksaan Negeri Batu, MERAN, S.H., karena atas ijin dan rekomendasinya penulis dapat melanjutkan kuliah di Program Studi Magister Ilmu Hukum (M.H.) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

17. Seluruh Keluarga Besar Kejaksaan Negeri Batu, terutama rekan-rekan di bidang Pembinaan (SUYONO, S.H., LA SUDIMAN, S.H., GRINALDY ADITYA RISKIANDRI, S.H., INDRA PARIKESIT, S.H., WIDYA PARAMITA, S.H., GUSTI AYU MADE DWI KARTIKA, S.H., TEGUH ARDHIYANTO, M. AL. IHSANUL WAFA, SENO WIBOWO, ANITA), Yang telah memberikan semangat dan pengertiannya kepada penulis dalam menempuh Program Studi Magister Ilmu Hukum (M.H.) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

18. Teman-teman angkatan 2012 di Program Studi Magister Ilmu Hukum (M.H.) kelas C yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih atas kebersamaannya selama ini baik di saat suka dan duka.

19. Seluruh pihak yang telah ikut membantu dalam menyelesaikan Tesis ini yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Di dalam penyusunan dan penyelesaian tesis ini, penulis menyadari sepenuhnya telah banyak memperoleh petunjuk dan bimbingan dari berbagai pihak,





baik berupa ide, tenaga maupun secara langsung ataupun tidak langsung. Sehingga penyusunan tesis ini terselesaikan dengan baik. Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya, jika dalam penyusunan Tesis ini penulis melakukan kesalahan baik di sengaja maupun tidak di sengaja. Kepada semua pihak yang telah membantu, semoga budi baiknya mendapat balasan yang setimpal dari Tuhan Yang Maha Esa.

Malang, September 2014

GEDE PUTERA PERBAWA  
NIM. 126010100111047





DAFTAR ISI

Halaman

Sampul Depan	i
Sampul Dalam	ii
Lembar Pernyataan Orisinalitas Tesis	iii
Lembar Persetujuan	iv
Kata-kata Mutiara dan Persembahan	v
Ringkasan	vi
Summary	viii
Kata Pengantar	ix
Daftar Isi	xv
Daftar Tabel	xviii
<b>BAB I</b>	<b>1</b>
<b>PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	10
1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian	11
1.3.1. Tujuan Penelitian	11
1.3.2. Manfaat Penelitian	11
1.4. Orisinalitas Penelitian	12
1.5. Kajian Pustaka	14













DAFTAR TABEL

Tabel 1	Beberapa Penelitian Terdahulu yang Memiliki Kemiripan Objek Kajian tetapi berbeda Fokus Kajiannya .....	xviii
Tabel 2	Desain Penelitian Tentang Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Eksistensi Asas <i>Dominus Litis</i> dalam Prespektif Profesionalisme dan Proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum .....	13 21

Halaman





## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan Negara hukum, hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum", dengan demikian menegaskan bahwa Negara Indonesia sebagai Negara hukum maka sangat menjunjung tinggi hukum yang berlaku sebagai alat untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut Jazim Hamidi "Dipahami bahwa hakekat negara hukum pada dasarnya mempunyai beberapa unsur, yaitu : Pertama, adanya asas legalitas, bahwa pemerintah mendapatkan kekuasaan dari Undang-undang. Kedua, perlindungan dan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia oleh penguasa, Ketiga adanya jaminan penegakan asas legalitas melalui pengawasan Hakim yang merdeka dan tindakan pemerintah yang sewenang-wenang dapat diajukan kepada Hakim yang tidak memihak untuk diuji kesesuaiannya dengan hukum, Keempat, pembagian kekuasaan diantara kekuasaan Negara agar kekuasaan tidak menumpuk pada satu tangan dan antara bagian kekuasaan dapat saling mengawasi."<sup>1</sup> Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan kesederajatan bagi setiap orang di hadapan hukum (*equality before the law*). Oleh karena itu setiap orang berhak atas

<sup>1</sup> Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta : Total Media , 2009), hal. 154





pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum

Atas dasar unsur-unsur negara hukum tersebut, maka penegakkan hukum secara efektif dan berdaya guna sesuai dengan prinsip-prinsip yang melandaskan pada nilai-nilai kepastian hukum dan nilai-nilai keadilan. Hal tersebut, tersirat dalam pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara limitative disebutkan, bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu tanpa ada kecualinya. Hal ini dikenal dengan prinsip *equality before the law* (negara dan hukum harus melindungi warga negaranya secara sama).

Dengan demikian, penegakkan hukum menempati posisi yang sangat sentral, dengan menempatkan hukum dalam fungsinya sebagai alat pengatur bagi kehidupan masyarakat dengan masyarakat dan masyarakat dengan pemerintah. Apabila hukum itu dilanggar maka akan dikenakan sanksi, tetapi sebelum sanksi tersebut dijatuhkan dibutuhkan proses pembuktian terlebih dahulu untuk mengetahui apakah benar bersalah atau tidak melalui persidangan di Pengadilan.

Di sisi lain saat ini pertumbuhan manusia demikian cepat dan perkembangan jaman sangat maju, sehingga mengakibatkan dalam memenuhi kebutuhan hidup, manusia harus melakukan persaingan yang cukup ketat, sehingga dalam menjalankan pekerjaannya manusia akan berusaha dengan berbagai cara agar kebutuhan hidupnya dapat terpenuhi.

Masyarakat menghendaki hukum sebagai sarana dalam penegakan hukum tidak lagi menjadi alat untuk kepentingan penguasa





atau kepentingan politik. Memang harus diakui banyak faktor diluar hukum yang turut mewarnai didalam praktek yang kadang kala dipandang sebagai kalangan begitu transparan dan kasat mata, sehingga mencederai hukum itu sendiri.

Fenomena ini harus direspon secara positif oleh setiap aparat penegak hukum untuk terus menerus berupaya memperbaikinya dengan cara meningkatkan kinerjanya, sehingga tujuan penegakkan hukum yang konsisten dan konsekuen berorientasi kepada kepastian hukum keadilan dan kemanfaatan dapat terwujud.

"Hukum dan masyarakat seperti dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Berlakunya hukum memang didalam suatu tatanan sosial yang disebut masyarakat, oleh bangsa Romawi disebut sebagai *ubi societas ibi ius* yang menggambarkan betapa eratnya hubungan antara hukum dan masyarakat."<sup>2</sup>

"Penegakan hukum dalam pengertian makro meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, sedangkan dalam pengertian mikro penegakan hukum terbatas dalam proses litigasi di pengadilan baik dalam perkara perdata, tata usaha Negara dan perkara pidana termasuk proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan (pemeriksaan di depan persidangan) hingga pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap."<sup>3</sup>

"Dalam hal terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana maka wajib segera dilakukan tindakan yang diperlukan guna

<sup>2</sup> Mochtar Kusumaatmadja. *Konsep-Konsep Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2006. hlm. 3.

<sup>3</sup> Marwan Effendy. *Deskresi Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Malang.2012. hlm. 2-3.





menyelesaikannya, dengan melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan.<sup>4</sup>

“Menjadi tugas dan wewenang Penuntut Umum (dalam hal ini Jaksa Penuntut Umum) setelah mempelajari dan meneliti yang kemudian atas hasil penelitiannya jaksa tersebut mengajukan penuntutan ke Pengadilan Negeri.”<sup>5</sup>

“Kejaksaan RI dalam penegakkan hukum sebagai salah satu institusi penegak hukum (*law enforcement institution*) di Indonesia memiliki fungsi sangat sentral sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*) yang menentukan dapat tidaknya seseorang dinyatakan sebagai terdakwa dan diajukan ke Pengadilan berdasarkan alat bukti yang sah menurut undang-undang yang diperoleh dari hasil penyelidikan. Selain itu Kejaksaan dapat melakukan penyidikan sendiri dalam tindak pidana tertentu dan juga sebagai satu-satunya pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*).”<sup>6</sup>

Dalam Pasal 1 butir 13 KUHAP yang menegaskan bahwa Penuntut Umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh Undang-undang untuk melakukan penuntutan. Selanjutnya dalam Pasal 2 UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI yang menempatkan posisi dan fungsi kejaksaan dengan karakter spesifik dalam sistem ketatanegaraan yaitu sebagai lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun.

<sup>4</sup> Erni Widhayanti, *Hak-Hak Tersangka/Terdakwa di dalam KUHAP*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm 48.

<sup>5</sup> A. Soetomo, *Hukum Acara Pidana Indonesia dalam Praktek*, Pustaka Kartini, 1990, hlm. 19

<sup>6</sup> Marwan Effendy. *Op.cit.* hlm. 3.





Konsekuensi dari kebijakan tersebut, maka Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme.

"Dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya, Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus mampu mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum dan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum, dan keadilan yang hidup dalam masyarakat. Kejaksaan juga harus mampu terlibat sepenuhnya dalam proses pembangunan antara lain turut menciptakan kondisi yang mendukung dan mengamankan pelaksanaan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, serta berkewajiban untuk turut menjaga dan menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta melindungi kepentingan masyarakat."<sup>7</sup>

"Namun pada kenyataannya dalam pelaksanaan kewenangan penuntutan oleh Kejaksaan sering timbul permasalahan antar lembaga penegak hukum lainnya dalam hal: kurangnya koordinasi berkas perkara antara Kejaksaan dan penyidik Kepolisian pada tahap prapenuntutan; pertanggungjawaban penguasaan penahanan antara Kejaksaan dan Pengadilan terhadap status pengalihan penahanan selama pemeriksaan di

<sup>7</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang *Kejaksaan Republik Indonesia*





persidangan dan peralihan pada saat pelimpahan berkas perkara ke pengadilan.<sup>8</sup>

"Kondisi yang demikian dapat terjadi karena masih adanya tumpang tindih konsepsi yang berhubungan dengan tugas dan kewenangan Kejaksaan yaitu :

- Sistem peradilan pidana terpadu yang dianut dalam KUHP menimbulkan permasalahan sehubungan dengan kewenangan penuntutan Kejaksaan dan subsistem penegakan hukum lainnya yaitu Kepolisian dalam hal penyidikan dan Pengadilan dalam proses peradilan.
- Kedudukan Kejaksaan dalam konteks hukum nasional berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI menempatkan lembaga ini berada di lingkungan eksekutif yang menyebabkan Kejaksaan tidak mandiri dan independen.
- Pengurangan dan pembatasan kewenangan oleh Undang-undang, baik di bidang penyidikan maupun dalam bidang penuntutan. Hal ini dapat dilihat dengan terbentuknya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Keppres No 266/M/2003 sebagai tindak lanjut Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang memiliki kewenangan yang demikian besar, termasuk dalam melakukan penuntutan (Pasal 6 huruf c). Hal ini berdampak terhadap struktur ketatanegaraan yang semakin

<sup>8</sup> Pusat Litbang Kejaksaan Agung R.I, Studi tentang Implementasi Kekuasaan Penuntutan Di Negara Hukum Indonesia, 2008, dalam [http://id.wikipedia.org/wiki/Kejaksaan\\_Indonesia\\_Tugas\\_dan\\_wewenang\\_kejaksaan](http://id.wikipedia.org/wiki/Kejaksaan_Indonesia_Tugas_dan_wewenang_kejaksaan)





membengkak, yang mengesampingkan asas *dominus litis* (sebagai pengendali proses perkara) dan prinsip *een en on deelbaar* (Kejaksaan satu dan tidak terpisah-pisah).<sup>9</sup>

"Secara tegas dalam pasal 30 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia disebutkan bahwa :

Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang :

- a. Melakukan penuntutan;
- b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
- d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
- e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.<sup>10</sup>

Secara tidak langsung, kebijakan tersebut mengisyaratkan adanya keharusan bagi kejaksaan sebagai salah satu penegak hukum untuk menerapkan asas *Dominus Litis* secara mutlak sebagai konsekuensi dalam melaksanakan tugas penuntutan. Akan tetapi asas *Dominus Litis* tersebut dalam implementasi pelaksanaan tugas dan kewajiban jaksa ternyata

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang *Kejaksaan Republik Indonesia*, Citra Umbara, Bandung, 2004. hlm. 15-16.





belum diterapkan secara tegas dalam sistem peradilan pidana atau hukum acara pidana yang diatur di dalam KUHAP. Akibatnya hubungan antara penyidik dan Jaksa Penuntut Umum sering diwarnai perselisihan karena penyidik merasa mempunyai kedudukan yang sama dengan Jaksa Penuntut Umum. Selain itu dengan tidak diterapkannya asas *Dominus Litis* membuat posisi Jaksa Penuntut Umum kurang, karena hanya memeriksa secara formal berkas perkara saja dari penyidik polri, tidak mengetahui proses penyusunan berkas perkara dan tata cara perolehan alat bukti. Menjadi problema apabila di persidangan terdakwa mencabut keterangannya di BAP. Jaksa Penuntut Umum harus mempertanggungjawabkan atau membuktikan surat dakwaannya. Sering juga terjadi bolak-balik berkas perkara antara penyidik polri dan jaksa penuntut umum. Sebenarnya hal ini dapat dihindari sejak awal apabila jaksa penuntut umum terlibat dalam proses penyusunan berkas perkara. Sedangkan dalam Tindak Pidana Korupsi jaksa memang sejak awal terlibat dalam penyusunan berkas perkara apabila proses awal penyidikan dari kejaksaan. Tetapi jaksa juga harus profesional dan proporsional dalam menetapkan status seseorang sebagai tersangka, jangan sampai seolah-olah mencari-cari kesalahan seseorang. Jika tidak ditemukan cukup bukti harus segera dihentikan. Kalau bukti-bukti telah cukup untuk menjerat seseorang sebagai tersangka harus segera dilanjutkan prosesnya. Disinilah asas *dominus litis* benar-benar mempunyai peran yang sentral dalam profesionalisme dan proporsionalisme jaksa penuntut umum sebagai pengendali proses perkara. Asas *deponering* juga menunjukkan jaksa penuntut umum benar-benar memiliki asas *dominus litis*, yang dimana dalam asas *deponering* jaksa





penuntut umum mempunyai wewenang untuk mekesampingkan perkara demi kepentingan umum (pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia).

Berpijak pada kebijakan tersebut di atas, maka menegaskan bahwa Kejaksaan RI memiliki posisi strategis dalam melaksanakan supremasi di bidang penuntutan sehubungan dengan sistem peradilan pidana terpadu yang diatur menurut KUHAP. Namun eksistensi jaksa selaku penuntut umum ternyata dalam praktek peradilan dan penegakkan hukum tidak berjalan dengan lancar sebagaimana mestinya. Dalam praktek masih sering terjadi koordinasi antara Kejaksaan dengan Kepolisian ataupun Kejaksaan dengan Pengadilan tidak berjalan dengan lancar karena berbagai alasan yang bersifat birokratis ataupun tidak memiliki kesepahaman, sehingga akan berpengaruh terhadap proses penuntutan.

Padahal seharusnya kewenangan jaksa selaku *Dominus Litis* yang berlaku universal. Disamping itu, Kebijakan-kebijakan tersebut, menunjukkan adanya konflik norma (*conflict of norm*), antara KUHAP dan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, di satu sisi kebijakan tersebut mengisyaratkan adanya keharusan bagi kejaksaan sebagai salah satu penegak hukum untuk menerapkan asas *Dominus Litis* secara mutlak sebagai konsekuensi dalam melaksanakan tugas penuntutan, namun di sisi lain terdapat KPK yang juga memiliki kewenangan dalam penuntutan tindak pidana korupsi, yang





secara tidak langsung mengurangi kemutlakan dari kewenangan Jaksa untuk menerapkan asas *Dominus Litis* dalam melaksanakan penuntutan.<sup>11</sup>

Dengan posisi dan peran yang demikian, Kejaksaan RI dituntut tidak saja harus mampu melaksanakan fungsinya dengan baik dan benar, tetapi juga harus mampu membentuk jati diri sebagai salah satu institusi pelaksana kekuasaan Negara, bukan alat kekuasaan penguasa. Oleh karena itu sewajarnya di era reformasi ini Kejaksaan perlu melakukan reformasi terhadap eksistensinya agar dapat menjadi lebih dinamis guna menghadapi perkembangan dan perubahan dewasa ini.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut di atas, menegaskan bahwa keberadaan tugas dan wewenang Jaksa di bidang hukum pidana perlu dilakukan pengkajian yang lebih mendalam, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana eksistensi Kejaksaan sebagai Jaksa Penuntut Umum dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia ?
2. Apakah asas *Dominus Litis* dapat mewujudkan profesionalisme dan proporsionalitas Jaksa Penuntut Umum ?

<sup>11</sup> Lihat Ketentuan Pasal 30 ayat (1) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Pasal 6 huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.





### 1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

#### 1.3.1. Tujuan Penelitian

Dalam melaksanakan penelitian ini, terdapat beberapa tujuan yang hendak dicapai yaitu :

- a. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis eksistensi Kejaksaan sebagai Jaksa Penuntut Umum dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia.
- b. Untuk menguraikan dan menjelaskan asas *Dominus Litis* dalam mewujudkan profesionalisme dan proporsionalitas Jaksa Penuntut Umum.

#### 1.3.2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memiliki kegunaan atau manfaat baik manfaat teoritis maupun manfaat secara praktis, sebagai berikut :

- a. Kegunaan secara teoritis :
  - 1) Sebagai bahan pengembangan ilmu pengetahuan ilmu hukum khususnya Ilmu Hukum Acara Pidana.
  - 2) Dengan adanya penelitian terhadap suatu masalah diharapkan dapat memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam tentang suatu gejala, sehingga dapat merumuskan dan mendapatkan jalan keluar terhadap masalah yang ada<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada. Jakarta.1998. hlm. 9





b. Kegunaan secara praktis :

- 1) Menambah wawasan penulis maupun pihak-pihak lain yang memerlukan informasi yang berhubungan dengan Hukum Acara Pidana.
- 2) Dapat digunakan sebagai acuan oleh beberapa pihak, baik penyidik Kepolisian, Jaksa Penuntut Umum maupun masyarakat umum yang mempunyai permasalahan yang sama.

#### 1.4. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian ini diperlukan untuk menunjukkan tingkat keorisinalan atau keaslian penelitian yang akan dilakukan dan sekaligus menunjukkan perbedaan-perbedaan yang tegas dari penelitian terdahulu yang memiliki obyek kajian sejenis, sama atau agak sama, sehingga menunjukkan tingkat urgensi dan kelayakan untuk dilakukannya penelitian tesis ini.

Dalam melakukan penelitian tesis ini penulis telah melakukan penelusuran kepustakaan dan menemukan beberapa judul tesis yang memiliki kemiripan, tetapi fokus kajian dan obyek penelitiannya berbeda dengan penelitian ini.

Adapun beberapa hasil penelitian terdahulu yang memiliki topic kajian yang agak mirip dengan kajian dalam penelitian ini tetapi focusnya berbeda, dipaparkan dalam table 1 berikut ini :





Tabel 1

Beberapa Penelitian Terdahulu yang memiliki kemiripan objek kajian tetapi berbeda fokus kajiannya

JUDUL, PENULIS, UNIVERSITAS	PERSAMAAN	PERBEDAAN
"TINJAUAN TENTANG EKISTENSI ASAS <i>DOMINUS LITIS</i> DALAM SISTEM PENUNTUTAN PERKARA PIDANA" MARIA HERAWATIE UNIVERSITAS SEBELAS MARET	Sama-sama mengkaji tentang ekistensi asas <i>dominus litis</i> .	Tesis ini melakukan penelitian dalam hal penuntutan perkara pidana, sedangkan penulis lebih menitik beratkan penelitian mulai dari tahap penerimaan SPDP (Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan).
"KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM MENANGGULANGI TINDAK PIDANA ILEGAL LOGING" TUTY BUDHI UTAMI UNIVERSITAS DIPONEGORO	Sama-sama mengkaji tentang kebijakan hukum pidana.	Tesis ini melakukan penelitian dalam hal menanggulangi tindak pidana ilegal loging sedangkan penulis dalam hal ekistensi asas <i>dominus litis</i> .
"KEMANDIRIAN JAKSA SEBAGAI PENUNTUT UMUM (ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN RENCANA TUNTUTAN)" ANTON SUTRISNO UNIVERSITAS INDONESIA	Sama-sama mengkaji tentang jaksa penuntut umum.	Tesis ini melakukan penelitian dalam hal kebijakan rencana tuntutan jaksa penuntut umum sedangkan penulis dalam hal asas <i>dominus litis</i> .

Sumber : Bahan Hukum Sekunder – diolah





## 1.5. Kajian Pustaka

### 1.5.1. Tugas dan Wewenang Kejaksaan dalam Bidang Hukum

#### Pidana

“Dalam konsideran Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka penegakan hukum dan keadilan merupakan salah satu syarat mutlak dalam mencapai tujuan nasional. Selanjutnya dijelaskan bahwa Kejaksaan Republik Indonesia termasuk salah satu badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Maka untuk lebih memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan Negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak mana pun.”<sup>13</sup>

Mengacu pada Undang-Undang tersebut, maka pelaksanaan kekuasaan negara yang diemban oleh Kejaksaan, harus dilaksanakan secara merdeka. Penegasan ini tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004, bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka. Artinya, bahwa dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh

<sup>13</sup> Konsideran Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, huruf a, b dan c.





kekuasaan lainnya. Ketentuan ini bertujuan melindungi profesi jaksa dalam melaksanakan tugas profesionalnya.

"Adapun tugas dan wewenang jaksa dalam bidang hukum pidana disebutkan dalam pasal 30 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, sebagai berikut:

- a. Melakukan penuntutan;
- b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
- d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
- e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.<sup>14</sup>

Di dalam penjelasan pasal 30 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, pada huruf a disebutkan bahwa

Dalam melakukan penuntutan, jaksa dapat melakukan prapenuntutan.

Prapenuntutan adalah tindakan jaksa untuk memantau perkembangan penyidikan setelah menerima pemberitahuan dimulainya penyidikan dari

penyidik, mempelajari atau meneliti kelengkapan berkas perkara hasil penyidikan yang diterima dari penyidik serta memberikan petunjuk guna

dilengkapi oleh penyidik untuk dapat menentukan apakah berkas perkara

<sup>14</sup> Undang-Undang Kejaksaan Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.





tersebut dapat dilimpahkan atau tidak ke tahap penuntutan. Pada huruf b dijelaskan bahwa Dalam melaksanakan putusan pengadilan dan penetapan hakim, kejaksaan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat dan peri kemanusiaan berdasarkan Pancasila tanpa mengesampingkan ketegasan dalam bersikap dan bertindak. Melaksanakan putusan pengadilan termasuk juga melaksanakan tugas dan wewenang mengendalikan pelaksanaan hukuman mati dan putusan pengadilan terhadap barang rampasan yang telah dan akan disita untuk selanjutnya dijual lelang. Pada huruf c, menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan "keputusan lepas bersyarat" adalah keputusan yang dikeluarkan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang pemasyarakatan.

Untuk kewenangan jaksa dalam melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang yang tertuang dalam huruf d, maksudnya adalah kewenangan sebagaimana diatur misalnya dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Selanjutnya penjelasan huruf e, menyebutkan bahwa Untuk melengkapi berkas perkara, pemeriksaan tambahan dilakukan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) tidak dilakukan terhadap tersangka;









dapat dilihat Jaksa sangat berperan aktif dalam proses penyidikan hingga penuntutan sebagai berikut<sup>15</sup>:

a. Sistem Anglo Saxon

Dalam sistem ini meski secara teoritis polisi dan kejaksaan memiliki kewenangan masing-masing, namun polisi yang melakukan penyelidikan perkara diwajibkan melaporkannya kepada jaksa sedini mungkin, serta memerlukan persetujuan jaksa untuk melakukan penuntutan tersebut.

Sehingga dalam prakteknya, polisi harus mematuhi nasihat jaksa mengenai pengumpulan bukti-bukti tambahan dari awal agar perkara yang diselidikinya membuahkan hasil seperti yang diharapkan. Selain itu polisi juga harus mematuhi keputusan jaksa untuk menghentikan penyidikan karena penuntutannya akan dihentikan. Negara yang menerapkan sistem ini adalah negara-negara persemakmuran bekas jajahan Inggris seperti Selandia Baru, Australia, Kanada, Malaysia, dan Singapura.

b. Sistem Anglo American

Dalam sistem ini jaksa merupakan satu-satunya pejabat yang paling berkuasa dalam sistem peradilan pidana karena jaksa memiliki pengaruh yang sangat besar dan berarti sekali terhadap tindakan pejabat peradilan pidana yang manapun. Selain itu, kewenangan jaksa untuk menuntut atau tidak menuntut serta untuk menerima pengakuan tersangka agar memperoleh dakwaan yang lebih ringan (plea guilty) benar-benar sangat menentukan. Sedangkan di dalam perkara yang sangat berat seperti pembunuhan, jaksa memimpin penyelidikan baik secara perseorangan

<sup>15</sup> Pusat Litbang Kejaksaan Agung R.I., Op.Cit





atau bersama-sama dengan polisi mendatangi tempat kejadian tindak pidana. Negara yang menerapkan sistem ini adalah Amerika Serikat.

### c. Sistem Eropa Kontinental

Dalam sistem ini jaksa merupakan tokoh utama dalam penyelenggaraan peradilan pidana karena memainkan peranan penting dalam proses pembuatan keputusan. Meskipun dalam pelaksanaan di lapangan polisi memiliki kemampuan yang handal dalam proses pengumpulan bukti-bukti di tempat kejahatan, akan tetapi tetap saja tergantung pada nasihat dan pengarahannya. Hal ini disebabkan karena jaksa lebih mahir dalam masalah yuridis dan memiliki hak utama yang eksklusif dalam menghubungi pengadilan. Bahkan di negara-negara yang menganut sistem ini, dimana jaksa tidak melakukan penyidikan sendiri, jaksa tetap memiliki kebijaksanaan penuntutan yang luas untuk menetapkan apakah akan menuntut atau tidak menuntut hampir segala perkara pidana. Contoh negara-negara yang menerapkan sistem ini beserta variasinya adalah Jerman, Portugal, Spanyol, Belanda, Perancis dan beberapa negara di Asia, Afrika dan Amerika Latin bekas jajahan negara-negara Eropa Kontinental.

Atas dasar uraian tersebut di atas, dapat dipahami bahwa eksistensi Kejaksaan RI dalam melaksanakan supremasi di bidang penuntutan sehubungan dengan sistem peradilan pidana terpadu yang diatur menurut KUHAP pada kenyataannya tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini dapat dilihat dalam praktek masih sering terjadi koordinasi antara Kejaksaan dengan Kepolisian ataupun Kejaksaan dengan Pengadilan tidak berjalan dengan lancar karena berbagai alasan yang bersifat birokratis ataupun tidak





memiliki kesepahaman, sehingga akan berpengaruh terhadap proses penuntutan. Padahal seharusnya kewenangan jaksa selaku *Dominus Litis* yang berlaku universal disebabkan masih adanya tumpang-tindih dan kerancuan hukum yang berhubungan dengan tugas dan kewenangan Kejaksaan sehingga mengabaikan asas *Dominus Litis* tersebut.

Indikator yang dapat dijadikan acuan untuk meningkatkan supremasi Kejaksaan RI agar menjadi satu-satunya lembaga pemerintah pelaksana kekuasaan dapat dilihat pada tugas dan kewenangan kejaksaan di berbagai sistem penuntutan yang berlaku di berbagai Negara. Agar dapat melaksanakan Tugas dan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang penuntutan secara profesional dan proporsional, maka Kejaksaan Republik Indonesia dapat mengacu kepada tugas dan kewenangan sistem penuntutan yang dimiliki oleh kejaksaan di negara-negara lain yang benar-benar menerapkan asas *Dominus Litis* secara penuh. Sistem ini dapat diserap dalam amandemen KUHAP sehingga perundang-undangan organik sehingga dapat dicapai supremasi hukum di bidang penuntutan, dimana Kejaksaan diberi kewenangan yang seutuhnya.

#### 1.6. Desain Penelitian

Desain Penelitian disusun untuk menentukan tahap-tahap dalam penelitian dengan didasarkan pada latar belakang, kerangka teoritis dan metode penelitian yang merupakan tahapan dalam pemecahan masalah.

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu : (1) Bagaimana eksistensi Kejaksaan sebagai Jaksa Penuntut Umum dalam Sistem Peradilan

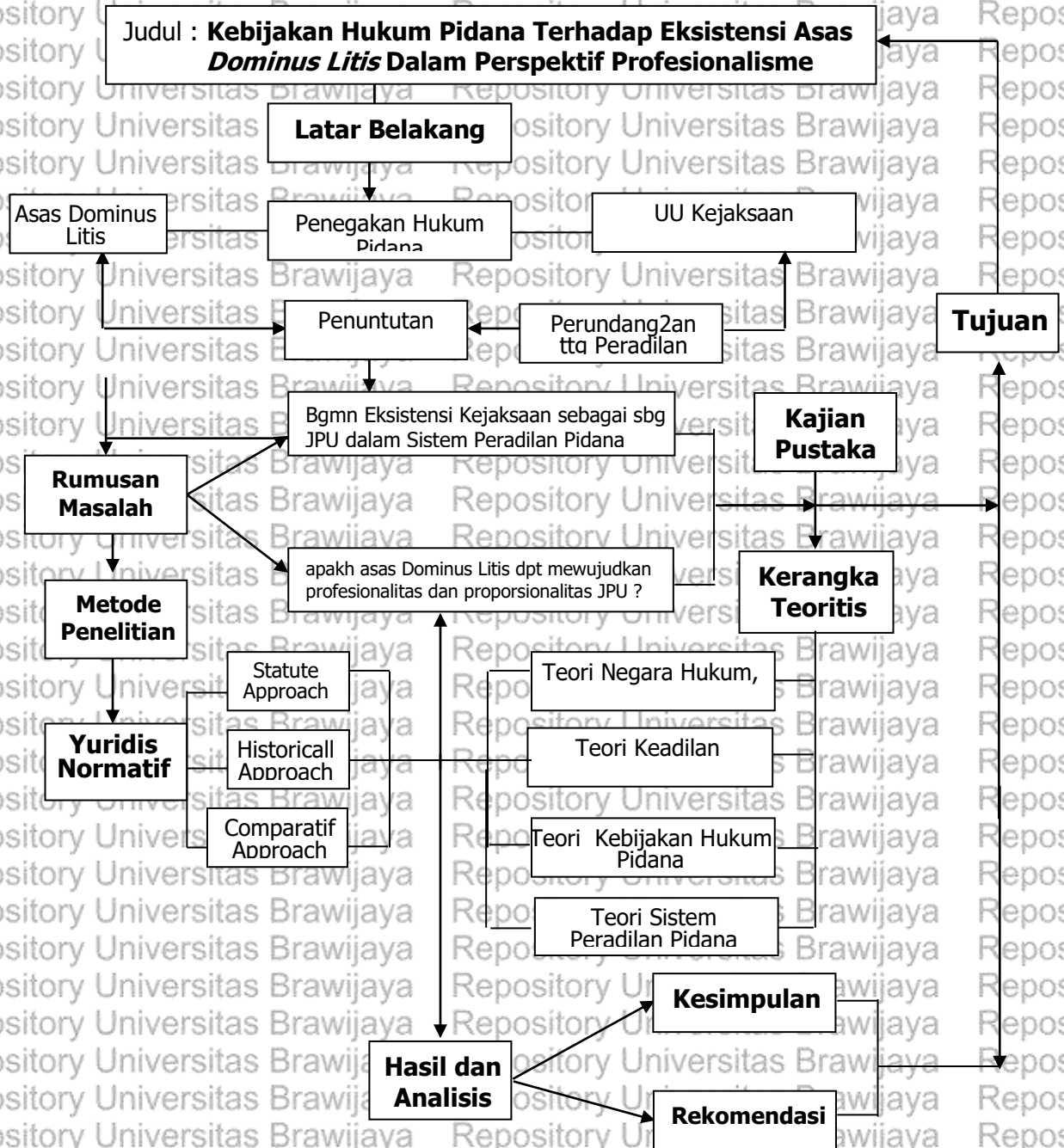


Pidana di Indonesia ? (2) Apakah asas *Dominus Litis* dapat mewujudkan profesionalisme dan proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum?

Berdasar rumusan masalah tersebut, maka secara umum desain penelitian ini dapat dirancang dalam bentuk bagan sebagai berikut:

Bagan 1

**Desain Penelitian tentang Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Eksistensi Asas *Dominus Litis* Dalam Perspektif Profesionalisme dan Proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum**







Dalam desain penelitian Tesis ini dapat dilihat adanya tahap-tahap proses pelaksanaan penelitian, di mana dalam identifikasi latar belakang terdapat fakta hukum walaupun secara tegas dan universal Kejaksaan sebagai *dominus litis*, dalam arti asas ini harus dilaksanakan oleh Jaksa, namun dalam kenyataan penegakkan hukum pidana seringkali berjalan tidak lancar.

Dalam kaitan hal tersebut, di Indonesia telah memiliki beberapa produk perundang-undangan seperti UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, Undang-Undang nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan beberapa perubahannya dalam Undang-Undang nomor 5 Tahun 2004 dan Undang-Undang nomor 3 Tahun 2009, Undang-Undang nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum dan beberapa perubahannya dalam Undang-Undang nomor 8 Tahun 2004 jo. Undang-Undang nomor 49 Tahun 2009, Undang-undang nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, namun demikian ternyata asas *dominus litis* kurang berjalan dengan lancar, sehingga terkesan kejaksaan kurang profesional dan proporsional, sehingga terdapat masalah : (1) Bagaimana eksistensi Kejaksaan sebagai Jaksa Penuntut Umum dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia ? (2) Apakah asas *Dominus Litis* dapat mewujudkan profesionalisme dan proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum ?

Selanjutnya dengan memahami rumusan masalah tersebut maka dilakukan penelitian penelitian hukum (normatif)<sup>16</sup> yang dalam penelitian, akan mengumpulkan bahan-bahan hukum sesuai rumusan masalah tersebut dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute*

<sup>16</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media, 2013, hlm.





*approach*), pendekatan Historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*). Hasil bahan-bahan hukum yang terkumpul selanjutnya akan dikaji dengan kajian-kajian pustaka yang relevan serta kerangka teoritis yang ada baik dalam tataran *Grand Theory*, yaitu Teori Negara Hukum dan Teori Keadilan, dan *Middle Theory*, yaitu Teori Kebijakan Hukum Pidana, maupun *Applied Theory* yaitu Teori Sistem Peradilan Pidana. Berdasarkan hasil penelitian dan analisis tersebut maka diperoleh pemecahan masalah untuk dirumuskan dalam kesimpulan serta dijadikan dasar dalam memberikan rekomendasi untuk menjelaskan eksistensi asas *Dominus Litis* dalam penuntutan terhadap tindak pidana yang terjadi, sehingga dapat meningkatkan profesionalisme dan proporsionalisme kejaksaan RI.

Kesimpulan tersebut harus memiliki relevansi dengan tujuan penelitian yang telah dirumuskan sebagai manifestasi keberhasilan pelaksanaan penelitian disertasi ini sesuai dengan judul yaitu "**Kebijakan Hukum Pidana**

**Terhadap Eksistensi Asas *Dominus Litis* Dalam Perspektif Profesionalisme dan Proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum**".

## 1.7. Metode penelitian.

### 1.7.1. Jenis Penelitian.

Berdasarkan pada latar belakang masalah dan perumusan masalah serta untuk mencapai tujuan penelitian ini, maka penelitian ini merupakan penelitian hukum (normatif)<sup>17</sup> yang merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder, yang berupa

<sup>17</sup> Ibid.





bahan hukum. Jenis penelitian normatif dalam arti, normatif yaitu meneliti norma-norma hukum yang berkenaan dengan masalah eksistensi asas *dominus litis* atas suatu perkara pidana, dan penelitian asas hukum yang mengacu pada asas-asas Hukum dan Hukum Pidana serta Hukum Acara Pidana, dan asas-asas dalam Sistem Peradilan Pidana.

### 1.7.2. Metode Pendekatan

Dalam penulisan tesis ini, penulis akan menggunakan "pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan Historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*).<sup>18</sup>

Pendekatan Undang-undang (*statute approach*), dilakukan untuk mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia yang mengatur Kejaksaan dan proses peradilan. Pendekatan Historis (*historical approach*) dilakukan untuk mengetahui sejarah kejaksaan dan penuntut umum di Indonesia.

Pendekatan perbandingan (*comparatif aproach*) dilakukan untuk mengkaji dan menganalisis asas *dominus litis*, yang dibandingkan dengan Negara-negara lain atau sistem hukum lain. Konsep (*conceptual approach*), dilakukan untuk mempelajari konsep-konsep terkait dengan asas *dominus litis*.

<sup>18</sup> Ibid. him. 93.





### 1.7.3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas tiga (3) bahan hukum sebagai berikut :

1) Bahan hukum primer, terdiri atas :

- Undang-Undang Dasar NKRI 1945 (Hasil Amandemen I, II, III, dan IV);
- Kitab Undang Undang Hukum Pidana;
- Undang Undang Republik Indonesia No. 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHP);
- Undang Undang Republik Indonesia No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
- Undang Undang Republik Indonesia No. 15 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-Ketentuan Kejaksaan Republik Indonesia;
- Undang Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
- Undang Undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman;
- Undang Undang Republik Indonesia No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman;
- Undang Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia;
- *Herziene Inlandsch Reglement, staatblaad 1941 No.44 (HIR)*;
- *Inlandsch Reglement, staatblaad 1848 No.16 (IR)*





- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHP, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2010.

- Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-067/A/JA/07/2007 tentang Kode Perilaku Jaksa,

- Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-069/A/JA/07/2007 tentang Ketentuan-Ketentuan Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia,

- Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-36/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum.

#### 2) Bahan Hukum sekunder terdiri atas :

Buku-buku literatur yang memiliki relevansi dengan rumusan masalah, jurnal ilmiah, laporan hasil penelitian, karya tulis ilmiah, bahan-bahan hasil seminar atau kegiatan ilmiah lainnya yang berkaitan dengan pokok permasalahan, majalah, surat kabar, dan sebagainya.

#### 3) Bahan hukum Tersier,

Berupa kamus umum Bahasa Indonesia, kamus Bahasa Inggris-Indonesia, kamus hukum dan ensiklopedia yang, biografi, kartu indeks, dan sebagainya.

### 1.7.4. Teknik pengumpulan bahan hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier,





dikumpulkan dengan metode studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum yang memiliki relevansi dengan pokok masalah.

### 1.7.5. Metode Analisis

Setelah Bahan hukum terkumpul dari hasil studi kepustakaan dilakukan sistematisasi dan koding sesuai dengan kualifikasi masalah yang diteliti, selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode secara preskriptif<sup>19</sup>, yaitu menitik beratkan pada paparan dengan mengacu pada aspek kualitas (mutu) dari bahan hukum yang terkumpul tersebut.

### 1.8. Sistematika Penulisan.

Penelitian Tesis ini setelah selesai disusun dalam 4 (empat) bab, sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan : Berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, kajian pustaka, Desain Penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Kerangka Teoritik : Berisi paparan teori-teori yang telah dipersiapkan untuk menganalisis dan memecahkan masalah, yang meliputi : Teori negara Hukum, Teori Keadilan, Teori Kebijakan Hukum Pidana, dan Teori Sistem Peradilan Pidana.

Bab III : Hasil Penelitian dan Analisis : Berisi hasil penelitian dan pembahasan atau analisis hasil penelitian sesuai dengan pokok

<sup>19</sup> Ilmu hukum bukan bersifat deskriptif, tetapi preskriptif. Objek ilmu hukum adalah koherensi antara norma hukum dan prinsip hukum, antara aturan hukum dan norma hukum serta koherensi antara tingkah laku (*act*) individu dengan norma hukum. Ibid, hlm. 41-42









## BAB II

### KERANGKA TEORITIS

#### 2.1. Teori Negara Hukum

"Negara Indonesia adalah negara hukum disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945). Hal ini membawa makna bahwa dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia menggambarkan adanya pengakuan jaminan akan hak-hak dasar warga negara dengan mendasarkan pada aturan-aturan undang-undang (hukum). Oleh karena itu, salah satu konsekuensi sebagai negara hukum maka kekuasaan kehakiman harus dilaksanakan secara independen dari kemauan pemerintah."<sup>20</sup>

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa esensi utama dari negara hukum ialah adanya kekuasaan kehakiman, dimana kejaksaan terdapat didalamnya yang merupakan kekuasaan yudikatif sebagai salah satu kekuasaan dalam negara hukum di samping ada kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif yang saling mempunyai hubungan. Hubungan antara negara hukum dan pembagian kekuasaan sangat erat, selain itu pembagian kekuasaan merupakan salah satu unsur penting negara hukum juga pembagian kekuasaan dalam suatu negara hukum yang harus diatur dengan tegas melalui aturan hukum terutama dalam ketentuan konstitusi untuk menjamin kepastian hukum.

<sup>20</sup> A.Masyhur Effendi, *Dimensi dan Dinamika Hak Asasi Manusia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1994, hlm. 94.





“Sebagaimana telah dipahami bersama, bahwa sebuah negara merupakan negara hukum bila bercirikan 4 (empat) hal, *Pertama*, pemerintah semata-mata bertindak atas dasar hukum yang berlaku; *Kedua*, masyarakat dapat naik banding di pengadilan terhadap keputusan pemerintah dan pemerintah taat kepada putusan hakim; *Ketiga*, hukum sendiri adalah adil dan menjamin hak-hak asasi manusia; *Keempat*, kekuasaan kehakiman independen dari kemauan pemerintah.”<sup>21</sup>

“Menurut konsep negara hukum liberal dan pentahapannya, sebagai berikut : Pertama, Negara Hukum Murni (Kant), yang tugas utamanya hanyalah *rust en orde*, sehingga dijuluki Negara Jaga Malam. Konsep ini berkembang menjadi Negara Hukum Formal, namun harus dengan persetujuan perwakilan sehingga menghasilkan undang-undang (*wetten staat*) atau pemerintah berdasarkan undang-undang (*wet-matig bestuur*). Perkembangan selanjutnya ialah bahwa tidak berlu berdasar undang-undang, asal berdasarkan hukum (*recht-matig bestuur*). Konsepsi ini disebut Negara Hukum Materiil. Selanjutnya pada unsur *recht-matig* ditambahkan *doelmatig-bestuur*, sehingga konsepsinya berkembang menjadi Negara Kemakmuran (*Weelfaart staat, wohlfahrstaat, social service state*).”<sup>22</sup>

“Secara praktis dapat dirumuskan adanya syarat-syarat dasar dari negara hukum (*rechtsstaat*), yaitu:

- berlakunya Asas Legalitas;
- terdapat Pembagian Kekuasaan;
- adanya Jaminan Hak-Hak Dasar bagi rakyat; dan

<sup>21</sup> *Ibid.*,

<sup>22</sup> Padmo Wahyono, Dkk., *Kerangka Landasan Pembangunan Hukum*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1989, hlm. 17.





- Dilakukan Pengawasan terhadap jalannya pengadilan.<sup>23</sup>

“Jika dilihat dari konsepsi “*Rule of Law*” maka suatu negara harus memiliki elemen-elemen yang menunjukkan adanya : *supremacy of law*, *equality before the law* dan *constitution based on human right*, dengan menunjukkan similaritasnya.”<sup>24</sup>

“Dengan melihat unsur-unsur negara hukum (*rechtstaat*) dan konsep *Rule of Law* tersebut, sebagai bahan perbandingan maka karakteristik negara Indonesia sebagai negara hukum mempunyai unsur-unsur, sebagai berikut :

1. Hukum bersumber pada Pancasila;
2. Kekuasaan tertinggi berada pada MPR, yang mandatarisnya (Presiden) dan sebagian anggota majelis yaitu DPR merupakan pembentuk undang-undang;
3. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi dan bukan berdasar absolutisme;
4. Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka dalam arti bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah;
5. Setiap warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahannya tanpa kecuali;
6. Hukum berfungsi mengayomi dalam arti menegakkan : kehidupan yang demokratis; berkeadilan sosial dan berperikemanusiaan.”<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Philipus M.Hadjon, “Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, Makalah dalam Simposium tentang Politik, Hak Asasi Manusia dan Pembangunan, Unair-Surabaya, 3 November 1994, hlm. 4.

<sup>24</sup> A. Mukthie Fadjar, “Peran “The Rule of Law” Dalam Penguatan “Civil Society””, dalam IDEA Kumpulan Makalah “Konstitusi dan Demokrasi”, Jakarta, IDEA, 2001, hlm. 2.

<sup>25</sup> Padmo Wahyono, *Op. Cit.* hl. 21.





Unsur-unsur negara hukum tersebut nampaknya memiliki korelasi yang cukup penting dalam proses pelaksanaan tugas jaksa dalam melakukan penuntutan agar dapat dilakukan secara profesional dan proporsional, sehingga jaksa dapat melakukan tugas dan wewenangnya untuk melaksanakan upaya perlindungan hukum bagi masyarakat.

Sementara pengertian perlindungan hukum dimaksudkan adalah perlindungan di bidang hukum yang diberikan oleh Negara kepada rakyat, yang dalam bahasa Belanda berbunyi "*rechtsbescherming van de burgers tegen de overheid*" dan dalam kepustakaan berbahasa Inggris "*legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*".

Berbicara mengenai perlindungan hukum maka masalah yang pertama-tama harus diketengahkan adalah merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat (di Indonesia), landasan pijak kita adalah Pancasila sebagai dasar idiologi dan dasar falsafah Negara. "Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di Barat bersumber pada konsep-konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan konsep-konsep *rechtsstaat* dan "*the rule of law*". Konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia memberikan isinya dan konsep "*rechtsstaat*" dan "*the rule of law*" menciptakan sarananya, dengan demikian pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia akan subur dalam wadah "*rechtsstaat*" atau "*the rule of the law*", sebaliknya akan gersang di dalam Negara-negara dictator atau otoriter."<sup>26</sup>

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm 12





“Dengan menggunakan konsepsi Barat sebagai kerangka pikir dengan landasan pijak pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum bagi rakyat (di Indonesia) adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Negara hukum yang berdasarkan pada Pancasila. Pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dikatakan bersumber pada Pancasila, karena pengakuan dan perlindungan terhadapnya secara intrinsik melekat pada Pancasila dan seyogyanya memberi warna dan corak serta isi Negara hukum yang berdasarkan Pancasila.”<sup>27</sup>

Terdapat beberapa pendapat ahli hukum terkait dengan timbulnya hukum dalam masyarakat atau suatu bangsa. Savigny menganalogikan timbulnya hukum itu dengan timbulnya bahasa suatu bangsa. Masing-masing bangsa memiliki ciri yang khusus dalam berbahasa. Hukum pun demikian, karena tidak ada bahasa yang universal, tiada pula hukum yang universal. Pandangannya ini jelas menolak cara berpikir penganut aliran Hukum Alam.

Secara teoritis, hukum timbul bukan karena perintah penguasa atau karena kebiasaan, tetapi karena perasaan keadilan yang terletak di dalam jiwa bangsa itu (*instinktif*). Jiwa bangsa (*Volksgeist*) itulah yang menjadi sumber hukum. Seperti diungkapkannya, "*Law is an expression of the common consciusnees or spirit of people*". Hukum tidak dibuat, tetapi ia tumbuh dan berkembang bersama-sama masyarakat. (*Das Recht wird nicht gemacht, es ist und wird mit dem Volke*). Pendapat Savigny seperti ini bertolak belakang pula

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 19





dengan pandangan Positivisme Hukum. Ia mengingatkan, untuk membangun hukum, study terhadap sejarah suatu bangsa mutlak perlu dilakukan.<sup>28</sup>

Masalah perlindungan hukum dalam masyarakat tidaklah dapat dilepaskan dengan pembicaraan tentang sosiologi hukum. Studi Eugen Ehrlich membuktikan teorinya tentang hal itu sebagai berikut : Titik berat perkembangan hukum tidak terletak dalam per Undang-Undangan juga tidak dalam keputusan pengadilan maupun dalam ilmu pengetahuan di bidang hukum, tetapi dalam masyarakat itu sendiri.

Ehrlich mulai dengan supremasi hukum dari kekuasaan atau adat kebiasaan, dan dalam soal ini ia sangat sepaham dengan Savigny. Tetapi konsepsi mistis mengenai *Volkgeist* yang ditafsirkan oleh aliran histories dalam pengertian masa lampau, ia memasukkan gagasan yang realistik dan khas tentang "fakta-fakta hukum" (*Rechtstatsachen*) dan tentang hukum yang hidup dalam masyarakat. Lebih lanjut dalam suatu rangkaian tulisan-tulisan yang berkisar sekitar tema pokok, Ehrlich memberi sumbangan yang penting terhadap metode hukum secara sosiologis.

Titik pokok dalam pendekatan Ehrlich adalah bahwa ia meremehkan perbedaan-perbedaan antara hukum dan norma-norma sosial lainnya yang bersifat memaksa. Perbedaan ini adalah nisbi dan lebih kecil daripada yang biasanya dinyatakan, karena sifat memaksa yang pokok di bidang hukum tidak berbeda dengan norma-norma sosial lainnya, adalah paksaan sosial bukan kekuasaan Negara. Kepatuhan suku dan keluarga pada agama memberikan

<sup>28</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, 1999, hal. 123.





35 alasan-alasan untuk mentaati norma-norma sosial, termasuk sebagian besar norma-norma hukum. Banyak norma-norma hukum tidak pernah diungkapkan dalam ketentuan-ketentuan hukum, bahkan juga dalam sistem-sistem yang berkembang. Dengan kata lain, hukum jauh lebih luas dari pada peraturan hukum. Negara hanya satu dari banyak asosiasi-asosiasi hukum, asosiasi lain seperti keluarga, gereja, atau badan-badan korporasi dengan atau tanpa kepribadian hukum. Di lain pihak, ada norma-norma hukum tertentu yang khas yang bersifat memaksa seperti hukuman atau pelaksanaan keputusan-keputusan perdata.

Cara-cara paksaan yang khas ini dikembangkan oleh Negara pertama untuk menjamin tujuan-tujuan pokok sejak semula, untuk menyusun organisasi militer, perpajakan, dan administrasi kepolisian. Negara sebagai sumber hukum yang pokok, bagi Erlichh secara *histories* adalah "perkembangan jauh ke belakang, dan Negara bagi dia selamanya adalah alat masyarakat, walaupun dalam kondisi-kondisi modern makin berkuasa, dan berkuasa mutlak di Negara Sosialis. Bahkan dalam keadaan demikian norma-norman hukum (Negara) yang khusus mengenai paksaan, mempunyai fungsi khusus yakni melindungi lembaga-lembaga Negara yang primer seperti konstitusi Negara, militer, administrasi, organisasi keuangan."<sup>29</sup>

Pada dasarnya norma hukum selalu diambil dari fakta-fakta sosial yang ada dalam keyakinan asosiasi rakyat. Perlindungan oleh Negara dengan alat-alat paksaan yang khusus adalah tidak perlu, juga kalau perlindungan itu

<sup>29</sup> W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum Idealisme Filosofis & Problema Keadilan*, Jakarta, Rajawali Pers, 1990, hal. 105.





diberikan. Badan yang sebenarnya dari ketentuan-ketentuan hukum selalu didasarkan atas "fakta-fakta hukum" sosial (*Tatsachen des Rechts*). Fakta-fakta hukum yang mendasari semua hukum adalah kebiasaan, dominasi, pemilikan dan pernyataan kemauan. Keempat faktor dari masing-masing melaksanakan hubungan-hubungan hukum, atau melakukan pengawasan, menghalanginya atau tidak memberlakukannya, atau melekat pada akibat-akibat hukum baginya daripada yang langsung mengikutinya.

Dalam seluruh badan norma-norma hukum hanya kelompok tertentu, yang disebut norma-norma keputusan (*Entscheidungsnormen*) yang dibuat oleh negara dan tergantung dari negara. Norma-norma keputusan ini merupakan bagian yang penting dari hukum resmi. Tetapi apakah norma-norma itu berkembang menjadi norma hukum fundamental (*Rechtssatz*) tergantung dari luasnya yang dibentuk oleh yurisprudensi pengadilan, administrates, legeslatif atau ilmiah, dan berhasil menjadikannya bagian dari hukum yang hidup. Sedangkan para realis Amerika menempatkan keputusan pengadilan pada pusat hukum seperti fungsinya dalam kehidupan; Ehrlich menguranginya menjadi fungsi dengan banyak batasan-batasan dalam hubungannya dengan keseluruhan hukum yang hidup dalam masyarakat; karena proses pengadilan menunjukkan bahwa hukum adalah sebagai keadaan perang, bukan keadaan damai; dan hanya sebagian kecil dari hukum menemukan jalannya ke pengadilan. Menurut Ehrlich "berhadapan dengan kenyataan bahwa kegiatan negara terus meningkat atau bahwa norma-norma negara berkembang, dengan membedakan tiga tipe norma-norma hukum.





Semua norma hukum mengatur dengan cara tertentu hubungan antara perintah atau larangan dan fakta-fakta hukum yang mendasarinya. Cara-caranya berbeda yaitu:

- a. Perlindungan dapat dengan mudah diberikan kepada norma-norma hukum hanya atas dasar-dasar hukum, seperti dengan Undang-Undang tentang asosiasi dan korporasi, atau kontrak. Yang dekat berhubungan dengan itu adalah norma-norma yang langsung diperoleh dari fakta-fakta sosial, seperti ganti rugi, memperkaya diri dengan cara yang tidak benar, dan lainnya.
- b. Perintah-perintah berdasarkan hukum atau larangan-larangan (dikeluarkan oleh Negara) dapat menimbulkan atau menyangkal fakta-fakta sosial seperti dalam hal pengambilalihan atau peniadaan kontrak-kontrak.
- c. Norma-norma dapat dilepaskan sama sekali dari fakta-fakta sosial, seperti pengadaaan pajak-pajak atau pemberian konsesi-konsesi dagang dan hak-hak istimewa.<sup>30</sup>

## 2.2. Teori Keadilan

Penentuan atas tuntutan rasa keadilan yang harus diletakkan oleh pembuat undang-undang dalam merumuskan suatu peraturan, maka secara teori para pembuat undang-undang akan melihat "konsep-konsep keadilan yang telah baku". Konsep keadilan tersebut sepanjang sejarah telah banyak macamnya, sejak zaman Yunani Kuno dan Romawi keadilan dianggap sebagai

<sup>30</sup> *Ibid.*





38 salah satu dari kebajikan utama (*cardinal virtue*). Dalam konsep ini keadilan merupakan kewajiban moral yang mengikat para anggota masyarakat dalam hubungannya yang satu terhadap yang lainnya (keadilan dalam masyarakat).

Konsep keadilan sebagai suatu kebajikan tertentu berasal dari filsuf Yunani Kuno, mengemukakan adanya 4 kebajikan pokok dari konsep keadilan, yakni kearifan (*wisdom*), ketabahan (*courage*), pengendalian diri (*discipline*) dan keadilan (*justice*).

Sebagian filosof lainnya ada yang menganggap keadilan bukan sebagai salah satu kebajikan, karena ada kebajikan-kebajikan khusus lainnya, seperti kejujuran, kesetiaan dan kedermawanan. Kebajikan tersebut mencakup seluruhnya (*all-embracing virtue*) dalam pengertian ini keadilan lalu mendekati pengertian kebenaran dan kebaikan (*righteousness*).<sup>31</sup> Berhubungan erat dengan pengertian tersebut di atas konsepsi tentang keadilan sebagai unsur ideal, suatu cita atau sebuah ide yang terdapat dalam hukum, dan karena itu dalam pengertian ini keadilan sering diartikan terlampaui luas sehingga tampak berbaur dengan seluruh isi dari moralitas.<sup>32</sup>

Dalam bidang hukum pada umumnya keadilan dipandang sebagai tujuan akhir (*end*) yang harus dicapai dalam hubungan-hubungan hukum antara perseorangan dengan perseorangan, perseorangan dengan pemerintah dan lembaga-lembaga negara yang berdaulat serta perseorangan dengan

<sup>31</sup> Stanley I. Benn, "*Justice*", dalam Paul Edwards, ed., 1967. *The Encyclopedia of Philosophy*, Volume 4, New York, Macmillan dan Free Press, p. 301.

<sup>32</sup> Georges Gurvitch, "*Justice*", dalam Edwin R.A. Seligman, ed. *Encyclopedia of the Social Sciences*, Volume VIII, New York, Macmillan, 1959., p. 509.





masyarakat lainnya.<sup>33</sup> Tujuan mencapai keadilan itu beranjak dari konsep keadilan sebagai hasil (*result*) atau keputusan (*decision*) yang diperoleh dari penerapan atau pelaksanaan asas-asas dan prinsip-prinsip hukum. Pengertian keadilan ini dapat disebut "keadilan prosedural" (*procedural justice*) dan konsep inilah yang dilambangkan dengan Dewi Keadilan, pedang, timbangan dan penutup mata untuk menjamin pertimbangan yang tidak memihak dan tidak memandang orang.<sup>34</sup> Sejalan dengan ini pengertian keadilan sebagai suatu asas (*principle*), yaitu suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa memperhatikan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.<sup>35</sup>

Ciri atau sifat konsep keadilan dapat diikhtisarkan maknanya sebagai berikut: adil (*just*), bersifat hukum (*legal*), sah menurut hukum (*lawful*), tak memihak (*impartial*), sama hak (*equal*), layak (*fair*), wajar secara moral (*equitable*), benar secara moral (*righteous*). Dari perincian tersebut ternyata bahwa pengertian konsep keadilan mempunyai makna ganda yang perbedaannya satu dengan yang lain samar-samar atau kecil sekali.<sup>36</sup>

Dengan berorientasi pada kepentingan masyarakat maka dalam pelaksanaan perlindungan hukum juga harus diperhatikan adanya prinsip moral yang harus dipertahankan yang terkait dengan teori keadilan distributif

<sup>33</sup> The Liang Gie. *Teori-teori Keadilan*, cetakan ke-2, Supersukses, Yogyakarta, 1982, hlm. 8.

<sup>34</sup> Glenn R. Negley, "Justice", dalam Louis Shores, ed., *Collier's Encyclopedia*, Volume 13, Crowell-Collier, 1970, p. 682.

<sup>35</sup> The Liang Gie, *Op. cit.*

<sup>36</sup> Stanley I. Benn, *Op. cit.*





dan teori keadilan korektif. Keadilan distributif (*distributive justice*), menurut Aristoteles mengacu pada prinsip bahwa setiap orang di dalam masyarakat harus mendapatkan bagian yang sama berkenaan dengan harta benda (*assets*) atau segala sesuatu yang *divisible* (dapat dibagi) di antara anggota komunitas.<sup>37</sup> Keadilan distributif senantiasa melibatkan tiga pihak, yaitu dua pihak yang saling menuntut keadilan dan pihak ketiga (*central authority*) yang bertugas memberikan keadilan.<sup>38</sup> Sedangkan keadilan korektif (*corrective justice*) menurut Aristoteles bertujuan mengembalikan "keseimbangan" yang terganggu, dalam arti memperbaiki keadaan, apabila penerapan prinsip persamaan dalam keadilan distributif justru mengakibatkan kerugian salah satu pihak.<sup>39</sup>

Dalam konteks ini, Fletcher menyatakan bahwa "*corrective justice responds to a disturbance in this initially just distribution. The aim of corrective justice is to recreate the just distribution that existed prior the disturbance*", artinya "keadilan korektif merespon gejala tuntutan distribusi yang adil, dengan tujuan menciptakan kembali distribusi yang adil dan menghilangkan gejala tuntutan tersebut".<sup>40</sup>

Sementara Teori Keadilan yang dikembangkan oleh John Rawls yang merupakan "*The monumental thesis of modern moral philosophy*". Rawls menjelaskan bahwa :

<sup>37</sup>Aristoteles. 1976. *Ethics*, Penguin Classics, p. 176-177.

<sup>38</sup>George P. Fletcher. 1996. *Basic Concepts of Legal Thought*, Oxford University Press, p. 80.

<sup>39</sup>Aristoteles. *Op. Cit.*, p. 177.

<sup>40</sup>George P. Fletcher. *Op. Cit.*, p. 80.





"Principles of justice provide a way of assigning rights and duties in the basic institutions of society. Those principles define the appropriate distribution of the benefits and burdens of social cooperation. The First principle is that each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for others. The Second principle is that social and economic inequalities are to be arranged so they are both (a) to the greatest benefit of the advantaged, and (b) attached to positions and offices open to all (equal opportunity)".<sup>41</sup>

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami keadilan (*fainess*) itu menurut Rawls "adalah suatu nilai yang menghendaki terwujudnya keseimbangan antara unsur-unsur dalam suatu kesatuan, dan antara tujuan individu (pribadi) dan tujuan kolektif (bersama). Hukum harus memberikan keuntungan kepada kelompok masyarakat yang "paling kurang beruntung", sesuai dengan prinsip keadilan, yaitu: *Pertama*, prinsip kebebasan yang sama besarnya, maksudnya, setiap individu (pribadi) mempunyai hak atas kebebasan dasar sejauh kebebasan itu sama besarnya dengan kebebasan orang lain, sehingga keuntungan masyarakat dibagi rata di antara anggota masyarakat yang sama; *Kedua*, prinsip perbedaan, maksudnya, situasi ketidaksetaraan (perbedaan) memerlukan hukum yang memberikan keuntungan kepada golongan masyarakat yang paling kurang beruntung secara sosial dan ekonomi. Jadi, Rawls menitikberatkan kepada keseimbangan (*equilibrium*) dalam sosial ekonomi.

Sementara menurut Ulpianus Keadilan "adalah *justitia est perpetua et constans voluntas jus suum cuique tribuendi* (keadilan adalah suatu keinginan yang terus menerus dan tetap untuk memberikan kepada orang apa yang

<sup>41</sup>John Rawls. *Theory of Justice*, Oxford University Press Inc, New York, 1971. p. 35.





menjadi haknya). Ini berarti bahwa keadilan harus senantiasa mempertimbangkan kepentingan yang terlibat di dalamnya.<sup>42</sup>

Tujuan hukum berdasarkan cita-cita hukum Pancasila adalah untuk memberikan pengayoman kepada manusia, yakni melindungi manusia secara pasif (negatif) dengan mencegah tindakan sewenang-wenang dan secara aktif (positif) dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi yang memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar, sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh. Oleh karena itu, Satjipto Rahardjo mengatakan "bahwa tujuan akhir bernegara hukum adalah untuk menjadikan kehidupan rakyat dan bangsa ini bahagia, sehingga hukum yang tepat dalam hal ini adalah hukum yang progresif. Hukum yang *progresif* adalah hukum yang mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan zaman dengan segala dasar di dalamnya, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri."<sup>43</sup>

Dalam masyarakat sangat memungkinkan terjadinya suatu ketegangan-ketegangan; dalam hal ini hukum dituntut untuk bisa mengatasi ketegangan tersebut, dan oleh karena itu tipe hukum yang responsif barangkali lebih tepat untuk diterapkan. Hukum yang responsif adalah hukum yang mampu beradaptasi secara bertanggung jawab, adaptasi yang selektif dan tidak serampangan. Suatu institusi yang responsif mempertahankan secara kuat hal-

<sup>42</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 58-59.

<sup>43</sup> Satjipto Rahardjo. *Membedah Hukum Progresif*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2007, hlm.ix





hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan atau memperhitungkan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. "Untuk melakukan ini, hukum responsif memperkuat cara-cara dimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat benturan di antara keduanya. Lembaga responsif ini menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk mengoreksi diri."<sup>44</sup>

"Produk hukum responsif merupakan produk hukum responsif – otonom, yaitu produk hukum yang mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat. Proses pembuatan hukum responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat, lembaga peradilan, hukum, diberi fungsi sebagai alat pelaksanaan bagi kehendak masyarakat, sedangkan rumusnya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasi berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri."<sup>45</sup>

"Kompromi terhadap apa yang adil yang dibuat dalam bentuk pranata hukum membuat keadilan dapat ditakar menurut hukum (*justice according to law*). Oleh karena itu, Gustav Radbruch pernah mengatakan bahwa hukum bisa saja tidak adil, tetapi hukum hanyalah hukum karena maunya adil."<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*. Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta, 2003, hlm.62

<sup>45</sup> Moh. Mahfud MD. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Gama Media. Yogyakarta, 1999, hlm. 5.

<sup>46</sup> Frans Magnin Suseno, *Etika Politik*, Gramedia, Jakarta, 1987., hlm. 82.





Menurut para penganut aliran hukum alam, tujuan hukum adalah untuk mewujudkan keadilan, karena mereka menganggap bahwa satu-satunya tujuan hukum yang terutama adalah keadilan. Hukum ada atau diadakan adalah untuk mengatur dan menciptakan keseimbangan atau harmonisasi kepentingan manusia.

Ketiga tujuan hukum yang ideal (*rechtsidee*) yang dimaksud Gustav Radbruch sering diungkapkan secara terpisah dan dianggap sebagai suatu proses yang saling menentukan satu sama lain, yaitu: kepastian (*rechtmaticheid*), kemanfaatan (*doelmatigheid*), dan keadilan (*gerechtmatigheid*). Keteraturan tidak mungkin terwujud tanpa kepastian dan orang tidak mungkin mempersoalkan keadilan dalam ketidakteraturan.

Kepastian hukum serta keadilan yang serasi merupakan faktor yang menunjang keseimbangan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat, oleh karena itu merupakan nilai-nilai untuk mencapai ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat. Di dalam negara yang sedang membangun (berubah) diperlukan ketertiban agar tidak timbul anarki, namun juga tidak semata-mata ketertiban saja karena hal ini dapat menimbulkan negara kekuasaan. Sehingga ketertiban juga harus didasari pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia sebagai warga masyarakat, yang terwujud dalam keadilan.<sup>47</sup>

Keadilan menurut Ulpianus adalah kemauan yang bersifat tetap dan terus menerus memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya untuknya (*Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique*

<sup>47</sup> Soerjono Soekanto. *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. UI Press, Jakarta, 1983, hlm. 168.





tribuen<sup>d</sup>). Sedangkan, menurut Aristoteles, keadilan adalah suatu kebijakan politik yang atauran-aturannya menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak.<sup>48</sup> Menurut Aristoteles seperti dikutip John Rawls "bahwa orang harus mengendalikan diri dari *pleonexia* yaitu memperoleh keuntungan bagi diri sendiri dengan cara merebut apa yang merupakan kepunyaan orang lain, atau menolak apa yang seharusnya diberikan kepada orang lain. Aristoteles mendekati masalah keadilan dari segi persamaan. Asas ini menghendaki, agar sumber daya di dunia diberikan atas asas persamaan kepada anggota masyarakat atau negara. Hukum hendaknya menjaga agar pembagian yang demikian senantiasa terjamin dan dilindungi dari perkosaan-perkosaan terhadapnya.

Dalam hubungan ini Aristoteles membedakan antara keadilan distributif dan korektif. Keadilan distributif mempersoalkan bagaimana negara atau masyarakat membagi-bagi sumber daya itu kepada orang-orang. Menurut Aristoteles, dalam Bodenheimer, kedua-duanya mengikuti asas persamaan, yang dikatakannya harus ada persamaan dalam bagian yang diterima oleh orang-orang, oleh karena rasio dari yang dibagi harus sama dengan resiko dari orang-orangnya; sebab apabila orang-orangnya tidak sama, maka tidak akan ada bagian yang sama pula; maka apabila orang-orang yang sama tidak menerima bagian yang sama atau orang-orang yang tidak sama menerima bagian yang sama, timbullah sengketa dan pengaduan.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm. 163.

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 163.





### 2.3. Teori Kebijakan Hukum Pidana

"Kebijakan Hukum Pidana (politik hukum pidana/*penal policy*) dikaji konteks bagian dari politik hukum yang dilihat sebagai alat untuk mencapai tujuan dan fungsi hukum dalam masyarakat. Politik hukum ini ditempatkan sebagai alat yang bekerja dalam sistem sosial dan sistem hukum tertentu untuk mencapai suatu tujuan masyarakat atau negara."<sup>50</sup> Dibentuknya peraturan perundang-undangan baru merupakan salah satu dari sekian banyak alat untuk melaksanakan suatu kebijaksanaan pemerintah. Dengan demikian maka politik hukum dapat dipandang sebagai aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan tujuan hukum tertentu dalam masyarakat, sehingga dapat dibangun suatu dasar acuan sebagai sistem hukum yang berlaku secara nasional.

Dalam rangka membangun kerangka dasar hukum nasional, maka perlu dipahami dan dihayati agar setiap membentuk hukum dan perundang-undangan selalu berlandaskan moral, jiwa dan hakikat yang terdapat dalam pandangan hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila dan UUD 1945 serta harus pula disesuaikan dengan tuntutan kemajuan zaman, khususnya sejalan dengan tuntutan reformasi di bidang hukum. "Oleh karena itu hukum harus mampu mengikuti perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Hukum bisa berfungsi untuk mengendalikan masyarakat dan bisa juga menjadi sarana untuk melakukan perubahan-perubahan dalam masyarakat."<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum: Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung; 1991, hlm. 1-2.

<sup>51</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996), hlm. 189





“Dalam upaya melakukan perubahan-perubahan, maka senantiasa harus dilakukan pembaharuan hukum pidana yang tidak hanya menyangkut masalah substansinya saja, akan tetapi juga berkaitan dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, sesuai dengan nilai-nilai sosial politik, sosio-filosofik dan sosio- kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan hukum pidana serta penegakan hukum.”<sup>52</sup>

Proses penegakan hukum itu menjangkau pula sampai pada tahapan pembuatan hukum/undang-undang. Perumusan pikiran pembuat undang-undang yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu nanti dijalankan.<sup>53</sup> “Di dalamnya membahas seputar hukum pidana materiel, di mana dilihat dari sudut dogmatis-normatif, di dalamnya berisikan pada 3 (tiga) masalah pokok dari hukum pidana yang saling berkait, yaitu:

1. perbuatan apa yang sepatutnya dipidana ;
2. syarat apa yang seharusnya dipenuhi untuk mempersalahkan atau mempertanggungjawabkan seseorang melakukan perbuatan itu; dan
3. sanksi/pidana apa yang sepatutnya dikenakan pada orang tersebut.”<sup>54</sup>

Kebijakan hukum pidana pada hakekatnya mengandung kebijakan Negara dalam mengatur dan membatasi kekuasaan, baik kewenangan masyarakat pada umumnya untuk bertindak dan bertingkah laku maupun

<sup>52</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 28

<sup>53</sup> Nyoman Sarikat Putra Jaya, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 2005. hlm. 23

<sup>54</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Edisi Revisi, (Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005), hlm. 136.





kekuasaan atau kewenangan penguasa/penegak hukum dalam menjalankan tugasnya memastikan bahwa masyarakat taat dan patuh pada aturan yang telah ditetapkan. Kebijakan hukum pidana merupakan serangkaian proses yang terdiri atas 3 (tiga) tahapan, yakni:

- a. tahap kebijakan legislatif/*formulatif* ;
- b. tahap kebijakan yudikatif/*aplikatif* dan
- c. tahap kebijakan eksekutif/*administratif*

Berdasar tiga tahapan kebijakan penegakan hukum pidana tersebut terkandung di dalamnya 3 (tiga) kekuasaan/kewenangan, yaitu : (1) kekuasaan legislatif/*formulatif* berwenang dalam hal menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana yang berorientasi pada permasalahan pokok dalam hukum pidana meliputi perbuatan yang bersifat melawan hukum, kesalahan/ pertanggungjawaban pidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan oleh pembuat undang-undang ; (2) kekuasaan yudikatif/*aplikatif* merupakan kekuasaan dalam hal menerapkan hukum pidana oleh aparat penegak hukum atau pengadilan ; dan (3) kekuasaan eksekutif/*administratif* dalam melaksanakan hukum pidana oleh aparat pelaksana/eksekusi pidana.

Berdasarkan tiga tahapan kebijakan penegakan hukum seperti dimaksud di atas penanggulangan kejahatan selalu diorientasikan pada upaya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Termasuk kebijakan penegakan hukum terhadap maraknya tindak pidana yang terjadi, dimaksudkan untuk melakukan penanggulangan kejahatan/tindak pidana sebagai wujud adanya





perindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Dalam hubungan ini Barda Nawawi Arief mengatakan "bahwa kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*)."<sup>55</sup>

Seiring dengan perkembangan kehidupan masyarakat modern dan globalisasi maka tingkat mobilitas masyarakat duniapun selalu berkembang, termasuk upaya-upaya untuk mempermudah dalam melakukan tindak pidana. Oleh karena itu, kebijakan hukum pidana dalam melakukan penanggulangan terhadap intensitas terjadinya tindak pidana harus dilakukan secara tepat, dengan memahami perbuatan-perbuatan mana yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana; syarat dan kriteria-kriteria serta unsur-unsur tindak pidana yang harus dipenuhi untuk mempersalahkan atau mempertanggungjawabkan seseorang melakukan perbuatan itu, dan sanksi pidana yang tepat diterapkan sebagai pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku tindak pidana.

Seperti telah dinyatakan di atas bahwa terdapat 2 (dua) masalah sentral yang perlu diperhatikan dalam kebijakan hukum pidana, khususnya dalam tahap formulasi, yaitu masalah penentuan perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan masalah sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.<sup>56</sup> Namun demikian, harus dipahami

<sup>55</sup> Barda Nawawi, Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, Cet ke 2, hlm. 73.

<sup>56</sup> *Ibid.* hlm. 25.





50 bahwa kebijakan hukum pidana (dalam tataran mikro) sebagai bagian dari politik hukum (dalam tataran makro), dalam pembentukan undang-undang harus mengetahui sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat, yang berhubungan dengan keadaan itu, dengan cara-cara yang diusulkan dan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai agar hal-hal tersebut dapat diperhitungkan dan dapat dihormati.<sup>57</sup> Dengan demikian maka melaksanakan kebijakan hukum pidana berarti melakukan usaha untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.<sup>58</sup>

Bertolak dari pendekatan kebijakan itu, dalam menghadapi dan menentukan perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, harus diperhatikan hal-hal yang intinya sebagai berikut :

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spritual berdasarkan Pancasila ; sehubungan dengan ini kami (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan peneguhanterhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat ;
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan 'perbuatan yang tidak dikehendaki', yaitu

<sup>57</sup> Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat : Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Penerbit Sinar Baru, Bandung; 1983, hlm. 23.

<sup>58</sup> *Ibid.* hlm 93-94.





perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spirituil) atas warga masyarakat.

3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost benefit principle*);

4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

#### 2.4. Teori Sistem Peradilan Pidana

Dalam Pertumbuhan dan perkembangan masyarakat yang dinamis, senantiasa menghendaki kondisi dan keadaan yang tertib damai, aman tentram dan sejahtera, namun tidak jarang terjadi peristiwa yang meresahkan dan mengganggu ketertiban, kedamaian, keamananm ketentraman dan kesejahteraan. Untuk itu, diperlukan hukum yang berisi norma-norma pergaulan dalam masyarakat, yang berfungsi untuk mengatur hubungan tidak hanya hubungan masyarakat dengan masyarakat, tetapi juga mengatur hubungan masyarakat dengan pemerintah. Di dalamnya berisi sanksi atau akibat hukum bagi pihak-pihak yang melakukan perbuatan yang melanggar norma-norma di dalam hukum tersebut. Salah satunya adanya akibat hukum atau sanksi yang harus dijatuhkan apabila ada pihak, orang-perorangan atau kelompok yang melakukan perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai kejahatan atau tindak pidana.





52

Untuk itu, penegakkan hukum diperlukan agar tetap dapat menjaga dan memberi jaminan kepada masyarakat agar terciptanya keadaan yang tertib damai, aman tentram dan sejahtera, terutama dalam upaya warga masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup, yang kadangkala harus berjuang dengan segala cara untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, termasuk dengan cara melakukan kejahatan atau tindak pidana.

Apabila diketahui sedang terjadi tindak pidana, atau telah terjadi tindak pidana maka harus dilakukan penegakkan hukum pidana hingga dilakukan pertanggungjawaban pidana terhadap pihak yang bersalah atau kepada pelakunya, melalui mekanisme sistem peradilan pidana.

Penegakan hukum dalam pengertian makro meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, sedangkan dalam pengertian mikro penegakan hukum terbatas dalam proses litigasi di pengadilan baik dalam perkara perdata, tata usaha Negara dan perkara pidana termasuk proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan (pemeriksaan di depan persidangan) hingga pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>59</sup> Sementara Penegakan hukum dalam arti sempit khususnya penegakkan hukum pidana adalah ditegakkannya atau dilaksanakannya aturan-aturan pidana yang berlaku terhadap pelanggaran aturan pidana. Tetapi tentu saja tugas penegakan hukum pidana tidak sekedar dilaksanakannya aturan-aturan pidana secara normatif yuridis atau dalam lain kata kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan tidak hanya berupa

<sup>59</sup> Marwan, Effendy. *Deskresi Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Malang.2012. hlm. 2-3.





dilakukannya aturan pidana normatif semata.<sup>60</sup> Dalam hal terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana maka wajib segera dilakukan tindakan yang diperlukan guna menyelesaikannya, dengan melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan.<sup>61</sup> Hal ini menjadi tugas dan wewenang Penuntut Umum (dalam hal ini Jaksa Penuntut Umum) setelah mempelajari dan menelitinya yang kemudian atas hasil penelitiannya jaksa tersebut mengajukan penuntutan ke Pengadilan Negeri.<sup>62</sup>

Sebagaimana telah dijelaskan, kejaksaan RI dalam penegakkan hukum pidana sebagai salah satu institusi penegak hukum (*law enforcement institution*) di Indonesia yang memiliki fungsi sangat sentral sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*) yang menentukan dapat tidaknya seseorang dinyatakan sebagai terdakwa dan diajukan ke Pengadilan.<sup>63</sup>

Proses penyelesaian perkara pidana berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia saat ini dilakukan dalam suatu sistem peradilan pidana (*Criminal justice system*). Sistem Peradilan Pidana atau *Criminal Justice System* kini telah menjadi suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan mempergunakan dasar pendekatan sistem.

Istilah *Criminal justice sytem* diartikan sebagai pemakaian pendekatan sistem

<sup>60</sup> Barda Nawawi Arief. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 77-81.

<sup>61</sup> Erni Widhayanti, *Hak-Hak Tersangka/Terdakwa di dalam KUHP*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm 48.

<sup>62</sup> A. Soetomo, *Hukum Acara Pidana Indonesia dalam Praktek*, Pustaka Kartini, 1990, hlm. 19

<sup>63</sup> Marwan Effendy. *Op.cit.* hlm. 3.





54 terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana, dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial. Pengertian sistem itu sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya.<sup>64</sup> Dalam arti melaksanakan proses peradilan pidana di Indonesia berdasarkan Undang-undang nomor 8 tahun 1981 tentang hukum acara pidana yang dikenal dengan istilah Kitab Undang-undang Hukum acara Pidana (KUHAP).

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sistem peradilan pidana sesungguhnya merupakan suatu proses penegakkan hukum pidana. Di dalam proses sistem peradilan pidana ini terdapat berbagai instansi penegak hukum yang merupakan komponen atau sub sistem dari peradilan pidana yang merupakan sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan masyarakatan terpidana<sup>65</sup>. Untuk di Indonesia dikenal 5 (lima) Institusi yang merupakan sub sistem peradilan pidana yang disebut dengan Panca Wangsa penegak hukum, yaitu lembaga Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Lembaga Masyarakatan dan Advokat<sup>66</sup>, ke lima institusi tersebut merupakan bagian integral (sub sistem) dalam sistem peradilan pidana yang terintegrasi (*Integrated Justice System*). Sistem

<sup>64</sup> menurut Ramington dan Ohlin sebagaimana dikutip dalam Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2010, hlm. 2

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 2-3.

<sup>66</sup> Lilik Mulyadi, *Kompilasi Hukum Pidana dalam Perspektif Teoritik dan Praktek Peradilan*, Bandung : Mandar Maju, 2007, hlm. 36.





peradilan pidana merupakan suatu jaringan (*network*) peradilan yang menggunakan hukum pidana materiil, hukum pidana formal maupun hukum pelaksanaan pidana. Namun kelembagaan ini harus dilihat dalam konteks sosial.<sup>67</sup> Sistem Peradilan Pidana merupakan suatu keseluruhan yang terangkai dan terdiri atas unsur-unsur yang saling berhubungan secara fungsional, Sistem Peradilan Pidana tersebut terdiri atas unsur-unsur yang masing-masing merupakan subsistem dari sistem tersebut.<sup>68</sup> Hal ini dimaksudkan untuk mencapai keadilan sesuai dengan apa yang dicita-citakan oleh masyarakat.

Adapun tujuan dari sistem peradilan pidana adalah mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah diadili, mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak lagi mengulangi perbuatannya.<sup>69</sup> Sementara makna Sistem Peradilan Pidana, pada dasarnya adalah identik dengan Sistem Penegakan Hukum, sehingga dapat disimpulkan bahwa tujuan dari Sistem Peradilan Pidana adalah terciptanya penegakan hukum (*law enforcement*).<sup>70</sup>

Jadi Sistem Peradilan Pidana pada hakekatnya merupakan masalah sosial (*social problem*), dengan alasan:

1. *the criminal justice system inflicts suffering*; (sistem peradilan pidana menimbulkan penderitaan)

<sup>67</sup> Romli Atmasasmita, *Op.Cit.*, hlm. 5-6

<sup>68</sup> Soerjono Soekanto, *Efektifitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Bandung: Remedja Karya, 1988., hlm 68

<sup>69</sup> Romli Atmasasmita, *Op.Cit.*, hlm. 3

<sup>70</sup> Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 1995, hlm. 15





2. *the criminal justice system does not work in term of its own declared aims;* (sistem peradilan pidana tidak dapat bekerja dari tujuan yang dinyatakannya sendiri)
3. *fundamental uncontrollability of criminal justice system;* (kelemahan dalam mengontrol prinsip dasar dari sistem peradilan pidana)
4. *criminal justice approach is fundamentally flawed.* (Pendekatan peradilan pidana secara fundamental cacat).

Sistem Peradilan Pidana memiliki dua tujuan besar, yaitu untuk melindungi masyarakat dan menegakan hukum. Disamping itu Sistem Peradilan Pidana memiliki beberapa fungsi penting, antara lain:

1. Mencegah kejahatan;
2. Menindak pelaku tindak pidana dengan memberikan pengertian terhadap pelaku tindak pidana dimana pencegahan tidak efektif;
3. Peninjauan ulang terhadap legalitas ukuran pencegahan dan penindakan;
4. Putusan pengadilan untuk menentukan bersalah atau tidak bersalah terhadap orang yang ditahan;
5. Disposisi yang sesuai terhadap seseorang yang dinyatakan bersalah;
6. Lembaga koreksi oleh alat-alat negara yang disetujui oleh masyarakat terhadap perilaku mereka yang melanggar hukum pidana.<sup>71</sup>

Keberagaman makna dan tujuan dari pembentukan Sistem Peradilan Pidana, patut dimaklumi, hal tersebut dikarenakan adanya keberagaman sudut

<sup>71</sup> Tolib Effendi, *Sistem Peradilan Pidana, Perbandingan Komponen dan Proses Sistem Peradilan Pidana di Beberapa Negara*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2013, hlm. 13-14.





pandang. Namun demikian, tujuan Sistem Peradilan Pidana tersebut merupakan satu kesatuan dan saling melengkapi, dalam kerangka konsep *welfare state*.

Implementasi dari sistem peradilan pidana mengenal 3 (tiga) bentuk pendekatan, yang meliputi pendekatan normatif, administratif dan sosial.<sup>72</sup> Pada *pendekatan normatif* memandang kelima aparaturnya penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Lembaga Masyarakat dan Advokat) sebagai Institusi pelaksana peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga kelimanya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum semata-mata. *Pendekatan administratif* memandang kelima aparaturnya penegak hukum sebagai suatu organisasi manajemen yang memiliki mekanisme kerja, baik hubungan yang bersifat horisontal maupun yang bersifat vertikal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut. Sistem yang digunakan adalah sistem administrasi. *Pendekatan sosial* memandang kelima aparaturnya penegak hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem sosial sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggungjawab atas keberhasilan atau ketidakberhasilan dari keempat aparaturnya penegak hukum tersebut dalam melaksanakan tugasnya. Sistem yang digunakan adalah sistem sosial.<sup>73</sup>

Dalam menyelenggarakan peradilan pidana khususnya di Amerika Serikat, dijelaskan adanya dua model, namun perlu dipahami bahwa penggunaan model yang demikian itu tidak ada dalam kenyataan, atau dengan kata lain bukan

<sup>72</sup> Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang : Badan penerbit Universitas Diponegoro, 1995, hlm. 4.

<sup>73</sup> Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2010, Hlm. 6.





58  
sesuatu hal yang nampak secara nyata dalam suatu sistem yang dianut dalam suatu negara, akan tetapi merupakan suatu sistem nilai yang dibangun atas dasar pengamatan terhadap praktek peradilan pidana di berbagai negara.

Pembedaan yang Packer sebutkan adalah sesuai dengan kondisi sosial, budaya dan stuktur masyarakat Amerika Serikat.<sup>74</sup>

Adapun dua model tersebut yaitu: *Due Process Model* dan *Crime Control Model*. Kedua model ini tidak dilihat sebagai "*is*" dan "*Ought*", model-model tersebut sehubungan dengan adanya pembedaan pelaksanaan proses kriminal.

Nilai-nilai yang melandasi *Crime Control Model* adalah:

- (1). Tindakan represif terhadap suatu tindakan kriminal merupakan fungsi terpenting dari suatu proses peradilan;
- (2). Perhatian utama harus ditujukan kepada efesiensi dari suatu penegakan hukum untuk menyeleksi tersangka, menetapkan kesalahannya dan menjamin atau melindungi hak tersangka dalam proses peradilan nya ;
- (3). Proses kriminal penegakan hukum harus dilaksanakan berlandaskan prinsip cepat (*speedy*) dan tuntas (*finality*) dan model yang dapat mendukung proses penegakan hukum tersebut adalah harus model administratif dan menyerupai model manajerial ;
- (4). "asas praduga bersalah" atau "*presumption of guilt*" akan menyebabkan sistem ini dilaksanakan secara effesien ; dan

<sup>74</sup> Herbert L. Packer, dalam *The Limit Of Criminal Sanction*, sebagaimana dikutip dalam Anwar dan Adang, *Sistem Peradilan Pidana*, (Bandung : Widya Pedjajaran, 2009), Hlm. 5-6.





- (5). Proses penegakan hukum harus menitik beratkan kepada kualitas temuan-temuan fakta administratif, oleh karena temuan tersebut akan membawa ke arah : a) pembebasan seorang tersangka dari penuntutan, atau b) kesediaan tersangka menyatakan dirinya bersalah atau "*plead of guilty*".<sup>75</sup>

Nilai-nilai yang melandasi *Due Process Model* adalah :

- (1). Kemungkinan adanya faktor "kelalaian yang sifatnya manusiawi" atau "*human error*" menyebabkan model ini menolak "*informal fact-finding process*" sebagai cara untuk menetapkan secara definitif "*factual guilt*" seseorang. Model ini hanya mengutamakan, "formal adjudicative dan adversary fact-finding". Hal ini berarti dalam setiap kasus tersangka harus diajukan kemuka pengadilan yang tidak memihak dan diperiksa sesudah tersangka memperoleh hak yang penuh untuk mengajukan pembelaannya;
- (2). Model ini menekankan kepada pencegahan (*preventive measures*) dan menghapuskan sejauh mungkin kesalahan mekanisme administrasi peradilan ;
- (3). Model ini beranggapan bahwa menempatkan individu secara utuh dan utama di dalam proses peradilan dan konsep pembatasan wewenang formal, sangat memperhatikan kombinasi stigma dan kehilangan kemerdekaan yang dianggap merupakan pencabutan hak asasi seseorang yang hanya dapat dilakukan oleh Negara. Proses peradilan dipandang

<sup>75</sup> *Ibid.*, Hlm. 9.





60  
sebagai *coercive* (menekan), *restricting* (membatasi), dan merendahkan martabat (*demeaning*). Proses peradilan harus dikendalikan agar dapat dicegah penggunaannya sampai pada titik optimum karena kekuasaan cenderung disalahgunakan atau memiliki potensi untuk menempatkan individu pada kekuasaan yang koersif dari Negara ;

- (4). Model ini memegang teguh doktrin a) seorang dianggap bersalah apabila penetapannya dilakukan secara prosedural dan dilakukan oleh mereka yang memiliki tugas tersebut, b) terkandung asas "*Presumption of innocence*";
- (5). Persamaan di muka hukum, "*Equality before the law*";
- (6). Lebih mementingkan kesusilaan dan kegunaan sanksi pidana (*criminal sanction*);<sup>76</sup>

Berdasarkan karakteristik masing-masing model tersebut, *Crime Control model* merupakan tipe *affirmative model*<sup>77</sup>, adalah tipe yang selalu menekankan pada eksistensi dan penggunaan kekuasaan formal pada setiap sudut dari prosedur peradilan pidana, dan dalam model ini kekuasaan Legislatif sangat dominan, sedangkan *Due process model*, merupakan tipe *negative model*, adalah tipe yang selalu menekankan pada batasan kekuasaan formal dan modifikasi dari penggunaan model kekuasaan tersebut yang dominan dalam model ini adalah kekuasaan Yudikatif dan selalu mengacu pada konstitusi.

<sup>76</sup> *Ibid.*, Hlm. 10.

<sup>77</sup> *Ibid.*, hlm. 44.





Muladi mengatakan, "model sistem peradilan pidana yang cocok bagi Indonesia adalah model yang mengacu kepada "*daad dader strafrecht*" yang disebut model keseimbangan kepentingan. Model ini adalah model yang realistik yaitu yang memperhatikan berbagai kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum pidana yaitu kepentingan negara, kepentingan umum, kepentingan individu, kepentingan pelaku tindak pidana dan kepentingan korban kejahatan".<sup>78</sup> Sistem peradilan pidana merupakan suatu jaringan peradilan yang menggunakan hukum pidana sebagai sarana utamanya, baik hukum pidana materiil, hukum pidana formil, maupun hukum pelaksanaan pidana. Dalam jaringan tersebut terdapat berbagai lembaga atau instansi penegak hukum dengan tugas dan kewenangan yang berbeda. Akan tetapi secara universal lembaga-lembaga tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan.<sup>79</sup> Keterpaduan fungsional yang dituntut kepada instansi-instansi penegak hukum dalam kerangka sistem peradilan pidana ini, akan melahirkan *Integrated criminal justice system* atau sistem peradilan pidana terpadu.

Dengan demikian, makna sistem peradilan pidana terpadu adalah sinkronisasi atau keserempakan dan keselarasan. Sinkronisasi itu dapat dibedakan atas sinkronisasi Struktural, Substansi dan Kultural.<sup>80</sup> Sinkronisasi

<sup>78</sup> Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana*, (Bandung : Bina Cipta, 1996), hlm. 22

<sup>79</sup> *Ibid* Hlm. 1-2.

<sup>80</sup> *Ibid*. Hlm 1-2, lihat juga : Herbert L. Packer, *The Limits of the criminal sanction*, (Stanford : Stanford University Press, 1978), hlm. 158-161.





struktural adalah adanya keserempakan dan keselarasan kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum (Kepolisian-Kejaksaan-Kehakiman-Lembaga Pemasyarakatan), sedangkan sinkronisasi substansial yaitu adanya keserempakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horisontal dalam kaitannya dengan hukum positif. Sementara sinkronisasi kultural, yaitu adanya keserempakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.

Dengan diundangkannya undang-undang No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara pidana (KUHP), menjadikan sistem peradilan pidana Indonesia menganut sistem akusator dan terpengaruh oleh Due process model. Konsep *Due Process model* sangat menjunjung tinggi supremasi hukum, dalam perkara pidana tidak seorang pun berada dan menempatkan diri diatas hukum.<sup>81</sup>

Sistem peradilan pidana dapat digambarkan sebagai rangkaian kegiatan yang teratur dan berkesinambungan dalam rangka mencari dan menemukan keadilan dengan mensinkronisasikan atau menyelaraskan Struktural, Substansi dan Kultural. Sebagaimana prosedur beracara pidana di dalam KUHP, maka hasil kegiatan penyidikan yang menghasilkan berita acara pemeriksaan (BAP) tersangka dan saksi-saksi itu, serta alat bukti yang ada dan juga barang bukti jika ada, akan merupakan masukan yang dijadikan dasar oleh Penuntut Umum untuk melakukan penuntutan. Hasil kegiatan

<sup>81</sup> Trisno Raharjo, *Mediasi Pidana Dalam Sistem Peradilan Pidana: Suatu Kajian Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia*, (Jogjakarta: Buku Litera, 2011), hlm. 1, 6.





Penuntut Umum dan pembelaan terdakwa dan atau Penasehat Hukumnya (Advokat) dalam persidangan, merupakan masukan bagi Hakim untuk mengadili dan memutus, seterusnya atas dasar putusan Hakim pidana yang berupa penjatuhan pidana, Lembaga Pemasarakatan akan melakukan pembinaan terhadap narapidana.

Konsep *Due process model* sangat menjunjung asas *Presumption of innocence*. Menurut konsep ini setiap pemeriksaan baik di tingkat penyidikan, penuntutan, maupun pemeriksaan di sidang pengadilan harus mengikuti prosedur formal sebagaimana yang telah ditetapkan oleh undang-undang. adapun nilai-nilai yang melandasi *due process model* ini adalah:

- Mengutamakan *formal adjudicative* dan *adversary fact-finding*. Hal ini berarti bahwa seorang tersangka harus diajukan ke muka pengadilan yang tidak memihak dan diperiksa sesudah tersangka memperoleh hanya secara penuh untuk melakukan pembelaan
- Menekankan pada pencegahan dan menghapuskan sejauh mungkin kesalahan mekanisme administrasi peradilan.
- Proses peradilan harus dikendalikan agar dapat dicegah penggunaannya sampai pada titik optimum karena kekuasaan cenderung disalahgunakan atau memilih potensi untuk menempatkan individu pada kekuasaan yang koersif dari Negara.
- Memegang teguh doktrin *legal audit*, yakni:





- Seorang dianggap bersalah apabila penetapan kesalahannya dilakukan secara procedural dan dilakukan oleh mereka yang memiliki kewenangan untuk itu

- Seseorang tidak dapat dianggap bersalah sekalipun kenyataan akan memberatkan jika perlindungan hukum yang diberikan undang-undang kepada orang yang bersangkutan tidak efektif penetapan kesalahan seseorang hanya dapat dilakukan oleh pengadilan yang tidak memihak

- Gagasan persamaan kedudukan di muka hukum lebih diutamakan
- Lebih mengutamakan kesusilaan dan kegunaan sanksi pidana.<sup>82</sup>

Sistem peradilan pidana pada hakekatnya merupakan suatu proses penegakan hukum pidana. Oleh karena itu sistem peradilan pidana sangat terkait erat dengan perundang-undangan pidana itu sendiri, baik hukum pidana materiil maupun hukum pidana formil (acara pidana). Dalam hal ini sistem peradilan pidana adalah merupakan bentuk perwujudan penegakkan hukum "*in concreto*", sedangkan perundang-undangan merupakan perwujudan penegakkan hukum "*in concreto*".<sup>83</sup>

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm 5-6.

<sup>83</sup> *Ibid.*





## BAB III

### HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

#### 3.1. Eksistensi Kejaksaan Sebagai Jaksa Penuntut Umum Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

Dalam perkembangan berbangsa dan bernegara sejak masa-masa kerajaan, masa-masa menjadi jajahan hingga Indonesia merdeka, kemudian setelah memproklamkan kemerdekaan menyatakan diri di dalam Konstitusi sebagai Negara hukum, di mana pada awalnya dinyatakan dalam penjelasan UUD 1945, kemudian setelah amandemen dituangkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI tahun 1945, yang menyatakan "Negara Indonesia adalah negara hukum"<sup>84</sup>. Dengan demikian dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara keberadaan hukum sangatlah penting, yang digunakan sebagai sarana untuk mengatur, menjaga dan mengendalikan pemerintahan Negara Indonesia.

Oleh karena itu, hukum dan perundang-undangan memiliki kedudukan yang sangat penting sebagai dasar legitimasi dalam menyelenggarakan roda pemerintahan. Hal ini membawa konsekuensi untuk penegakkan hukum secara profesional dan proporsional sebagai upaya untuk menciptakan Indonesia yang damai dan sejahtera guna mewujudkan keadilan, kepastian hukum, rasa aman, tentram dan sejahtera. Kondisi ini menegaskan bahwa hukum dan penegakkannya dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan disuatu

<sup>84</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Hasil amandemen I, II, III, dan IV)





Negara termasuk di Indonesia sebagai Negara hukum, menempati posisi yang sangat strategis. Namun demikian, mewujudkannya tidak hanya diperlukannya norma-norma hukum atau peraturan perundang-undangan saja, dalam arti substansi dari hukum itu, tetapi juga diperlukan struktur kelembagaan yang professional dan proporsional, serta didukung dengan pola perilaku budaya masyarakat yang baik.<sup>85</sup>

Penegakkan hukum dan ketertiban harus dilakukan secara profesional dan proporsional, untuk memberikan jaminan terciptanya kondisi yang damai dan sejahtera guna mewujudkan keadilan, kepastian hukum, rasa aman, tentram dan sejahtera, sehingga apabila terjadi peristiwa yang mengganggu kondisi tersebut harus segera dilakukan tindakan yang tepat, dalam arti apabila terjadi suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana maka segera dilakukan penegakan hukum untuk menyelesaikannya sampai dengan meminta pertanggungjawaban terhadap pihak yang diduga telah melakukan tindakan tersebut, atau harus dilakukan penuntutan terhadap pihak pelaku agar dapat memberikan jaminan atas rasa aman, tentram dan sejahtera.<sup>86</sup>

Adapun tindakan penuntutan tersebut memiliki fungsi sangat sentral sebagai pengendali proses perkara yang menentukan dapat tidaknya seseorang dinyatakan sebagai terdakwa dan diajukan ke Pengadilan berdasarkan alat bukti yang sah menurut undang-undang yang diperoleh dari

<sup>85</sup> Bandingkan dengan W.Friedman, *Op.Cit.*, Hlm. 11

<sup>86</sup> Proses penyelesaian perkara pidana yaitu melalui tahapan-tahapan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan, diantara tahapan-tahapan tersebut, penuntutan menempati posisi yang sentral, dalam Erni Widhayanti, *Op.Cit.*, hlm 48.





hasil penyelidikan dan penyidikan. Untuk itu, adanya lembaga penegak hukum yang memiliki tugas dan wewenang sebagai Penuntut Umum juga memiliki fungsi yang sangat sentral pula, di mana saat ini di Indonesia, tugas dan wewenang Penuntut Umum berada di dalam tugas dan wewenang lembaga Kejaksaan (dalam hal ini Jaksa Penuntut Umum).<sup>87</sup>

Keberadaan atau eksistensi Kejaksaan sebagai lembaga yang memiliki tugas dan wewenang dalam penuntutan ternyata belum begitu lama, sebelumnya baik di Eropa (Belanda, Jerman, Perancis, dan lain-lain) maupun pada masa-masa kerajaan, masa-masa sebagai jajahan di Indonesia tidak mengenal adanya suatu lembaga penuntutan, sebagaimana tugas kejaksaan saat ini yang secara khusus untuk atas nama atau masyarakat yang mengadakan tuntutan pidana terhadap pelaku delik. Pada masa itu tidak ada perbedaan antara perdata dan pidana, pihak yang dirugikan yang melakukan tuntutan pidana kepada hakim. Di Indonesia dahulu dikenal pejabat Negara yang disebut *adhyaksa*. *Adhyaksa* berasal dari bahasa sansekerta yang diartikan sebagai jaksa, akan tetapi dahulu fungsinya sama dengan hakim karena dahulu tidak dikenal adanya lembaga penuntutan.<sup>88</sup>

Dalam perkembangan sejarah *Adhyaksa* dikenal dalam berbagai arti seperti:

1. *Superintendent* atau *superindance*.
2. Pengawas dalam urusan kepercayaan, baik agama Budha maupun Syiwa dan mengepalai kuil-kuil yang didirikan sekitar istana.

<sup>87</sup> A. Soetomo, *Op.Cit.*, hlm. 19

<sup>88</sup> Djoko Prakoso, *Surat Dakwaan, Tuntutan Pidana dan Eksaminasi Perkara di Dalam Proses Pidana*, (Liberty, Yogyakarta, 1988), hlm. 13.





3. Disamping itu juga bertugas sebagai hakim dan sebagai demikian ia berada dibawah perintah serta pengawasan mahapatih.

4. "*Adhyaksa*" sebagai hakim sedangkan "*dharmaadyaksa*" sebagai "*opperechter*" nya.

5. "*Adhyaksa*" sebagai "*rechter van instructie bijde lanraad*", yang kalau dihubungkan dengan jabatan dunia modern sekarang dapat disejajarkan dengan Hakim Komisaris.<sup>89</sup>

Pada masa kerajaan majapahit, sudah dikenal beberapa jabatan yang dinamakan *Dhyaksa*, *Adhyaksa* dan *Dharmadyaksa*. Ketika masa kekuasaan Prabu Hayam Wuruk (1350-1389), peranan *Dhyaksa* (Hakim Pengadilan), yang dibebani tugas untuk menangani masalah-masalah peradilan di bawah pimpinan dan pengawasan Mahapatih Gajahmada yang berperan sebagai *Adhyaksa* (Hakim Tertinggi), dalam arti *Adhyaksa* bekerja sebagai pengawas (*Opzichter*) atau Hakim Tertinggi (*Opperrechter*). Sedangkan *Dharmadyaksa* merupakan pejabat yang mendampingi Raja untuk melaksanakan tugas dalam urusan agama Syiwa dan Budha, serta mempunyai tugas sebagai pengawas tertinggi dari kekayaan suci (*Superintendent*), sebagai pengawas tertinggi dalam urusan kepercayaan (*religie*), dan sebagai Ketua Pengadilan.<sup>90</sup>

Dalam masa kekuasaan kerajaan Majapahit tersebut, Gajahmada, selain sebagai Mahapatih juga mempunyai kedudukan sebagai Jaksa Negara atau Raja Jaksa, yang tugasnya mengawasi pelaksanaan undang-undang Raja atau *Shiti Narendran*, untuk itu, Mahapatih Gajahmada harus menyusun suatu

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Ilham Gunawan, *Peran Kejaksaan Dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm.45-46.





rencana lengkap dalam beberapa menyelesaikan persoalan sengketa yang penting, yang merupakan kitab hukum dengan diberi nama "Hukum Gajahmada", sebagai pedoman dalam menyelenggarakan segala *Shiti Narendran* (Undang-Undang Raja) dan sebagai *Astapadha Raja* untuk memberikan laporan pada segala peradilan perkara-perkara yang sulit, hingga atas usaha tersebut tersusunlah beberapa piagam yang disusun berupa Kitab Hukum yang dikenal dengan Hukum Gajahmada.<sup>91</sup>

Adapun tugas dan wewenang pejabat peradilan dalam masa kerajaan Singosari tersebut, urusan peradilan ditangani oleh para Dhyaksa di bawah pimpinan dan pengawasan tertinggi Adhyaksa Gajahmada, tetapi penyelenggaraan peradilan tersebut semuanya berada ada di bawah perintah Sang Prabu Hayam Wuruk, dan tidak semua putusan peradilan dalam perkara pidana dijatuhkan oleh Dhyaksa. Mengenai perkara *dusta*, *corah* atau pencurian, *tatayi*, yang merupakan tindak-tindak pidana yang diancam dengan pidana mati dijatuhkan sendiri oleh Prabu Hayam Wuruk, serta untuk melaksanakan semua putusan terhadap perkara pidana juga dilakukan oleh Sang Prabu sendiri.<sup>92</sup>

Paparan perkembangan penegakan hukum pada masa kerajaan Singosari tersebut, memberi penegasan bahwa pelaksanaan penuntutan sudah dilakukan, namun tidak bersifat mutlak atau tidak mendasarkan pada asas *dominis litis*, karena kewenangan penuntutan tidak hanya mutlak dilakukan oleh Dhyaksa (Jaksa), namun juga dapat dilakukan oleh pihak-pihak lain,

<sup>91</sup> Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta, Bina Aksara, 1971), hlm.49.

<sup>92</sup> Ilham Gunawan, *Op.Cit.*, hlm.47.





sesuai dengan kepentingan hukum yang dilanggar, bahkan semuanya dalam kendali Raja. Kondisi ini nampaknya relevan dengan teori yang dikemukakan oleh *Friedmann*, di mana norma hukum selalu diambil dari fakta-fakta sosial yang ada dalam keyakinan asosiasi rakyat. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan perlindungan oleh kerajaan. Pada intinya melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum, termasuk dalam melakukan penuntutan selalu didasarkan atas "fakta-fakta hukum" sosial (*Tatsachen des Rechts*), baik kebiasaan, dominasi raja, pemilikan dan adanya kemauan raja untuk berbuat adil.<sup>93</sup>

Pada masa kerajaan Mataram Islam, mencapai puncak kejayaan pada masa pemerintahan Sultan Agung (1613-1645), akibat pengaruh ajaran agama Islam telah diadakan perubahan dalam tata hukum, di mana dalam struktur di istana Mataram terdapat jabatan Jaksa (*Jeksa*), tetapi wewenangnya di bawah Wedana-Wedana Keparak. Jaksa (*Jeksa*) akan mengajukan bukti-bukti kesalahan-kesalahan Terdakwa dan mengajukan tuntutan-tuntutan dalam sidang pengadilan di Bangsal *Pancaniti* dan dihadiri oleh Raja dan para Pangeran, setelah mendengarkan pembelaan dari terdakwa, akhirnya Raja akan melakukan semedi sementara waktu untuk menjatuhkan vonis.<sup>94</sup> Di kenal dua jenis pengadilan yaitu Pengadilan Pradata dan Pengadilan Padu, terhadap Pengadilan Pradata dilakukan persidangan terhadap perkara-perkara berat, seperti pembunuhan, pembakaran dan sebagainya yang diancam dengan pidana siksaan atau pidana mati. Tugas Jaksa (*Jeksa*) dalam pengadilan ini

<sup>93</sup> Bandingkan dengan :W.Friedmann, *Op.Cit.*, hlm. 105

<sup>94</sup> Sartono Kartodihardjo, et.al, *Sejarah Nasional Indonesia* Jilid IV, (Jakarta, Departemen Pendidikan Nasional, 1976), hlm. 9.





adalah melakukan pekerjaan kepaniteraan, menghadapi terdakwa dan saksi. Pengadilan Padu menyelesaikan perkara-perkara kecil dan ringan, di mana pemeriksaan dan putusannya dijatuhkan oleh Jaksa (*Jeksa*) atas nama Bupati setempat, di sini Jaksa (*Jeksa*) bertindak sebagai Hakim.<sup>95</sup>

Dalam praktek peradilan pada masa kerajaan mataram tersebut, mengisyaratkan adanya tugas dan kewenangan Jaksa (*Jeksa*) untuk melakukan penuntutan tetapi tidak secara mutlak hanya terhadap perkara-perkara kecil dan ringan, sementara untuk perkara-perkara berat Jaksa (*Jeksa*) hanya menjalankan tugas kepaniteraan. Namun demikian, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya kearifan (*wisdom*), ketabahan (*courage*), pengendalian diri (*discipline*) dan keadilan (*justice*), yang merupakan muara dari adanya kebajikan untuk mewujudkan rasa keadilan bagi warga masyarakat, dengan memberikan rasio legis terhadap keberadaan atau eksistensi dari kewenangan mutlak dalam pelaksanaan penuntutan yang tidak bersifat penuh ada pada Jaksa tetapi bersifat kontekstual dari berat ringannya perkara yang diselesaikan, sesuai dengan tingkat kearifan dan kebajikan yang harus diterapkan dalam perkara tersebut. Tujuannya untuk menghasilkan (*result*) dan memutuskan (*decision*) penyelesaian perkara yang mewujudkan rasa keadilan bagi warga masyarakat.

Pada masa penjajahan Belanda, berdampak terjadinya perubahan terhadap struktur pemerintahan dan system hukum. Keberadaan Kejaksaan telah ada dalam struktur dan memiliki fungsi, *pertama*, berfungsi untuk

<sup>95</sup> R. Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, (Jakarta, 1967), hlm. 16





mengadili perkara pada Pengadilan Padu; *Kedua*, berfungsi untuk menerima dan mempersiapkan perkara pada Pengadilan Pradata.<sup>96</sup>

Legitimasi tersebut didasarkan pada ketentuan perundang-undangan, di mana sebelum berlakunya *Herziene Inlandsch Reglement, staatblaad 1941 No.44* (HIR), terlebih dahulu diatur dengan *Inlandsch Reglement, staatblaad 1848 No.16* (IR). Di dalamnya disebutkan bahwa pekerjaan penuntut umum di pengadilan negeri dahulu disebut *landraad*, yang dilaksanakan oleh jaksa. Didalam prakteknya, kedudukan jaksa pada waktu itu ialah sebagai berikut:

- a. Tidak memiliki wewenang untuk menjalankan suatu putusan pengadilan (eksekusi), yang berwenang adalah Asisten Residen (pasal 35 IR).
- b. Di dalam sidang pengadilan, tidak mempunyai wewenang untuk memintakan pidana bagi tertuduh (membuat requisitoir) tetapi hanya dapat mengemukakan perasaan dan pendapatnya saja (pasal 292 IR).
- c. Tidak memiliki wewenang untuk melakukan penuntutan, yang boleh menuntut perkara adalah asisten Residen saja.

Dengan demikian jaksa hanya menjadi alat dari Asisten Residen, yang tidak memiliki wewenang sendiri sebagai penuntut umum, sebagaimana peranan *Openbaar Ministerie* pada pengadilan-pengadilan di Eropa. Sebagaimana ketentuan dalam pasal 57 IR, jaksa berada dibawah kekuasaan Bupati yang dapat memerintah dirinya.

Setelah berlakunya *Herzenie Inlandsch Reglement* (HIR), kedudukan jaksa tetap menjadi alat kekuasaan Asisten Residen menjadi sebutan

<sup>96</sup> R.Tresna, *Op.Cit.*, hlm. 19.





Magistraat (penuntut umum), sedangkan jaksa hanya mendapat sebutan *Ajunct Magistraat* tanpa perubahan dalam dan tugasnya.<sup>97</sup>

Belanda sendiri baru pada tanggal 18 April 1827 ketika berlakunya *Rechterlijke Organisatie en het beleid der justitie*, diadakan lembaga penuntut umum yang berdiri mengikuti sistem Perancis. Suatu asas yang terpenting dari penuntut umum itu satu dan tidak terbagikan (*een en on deelbaarheid*) dan bergantungnya pada kekuasaan eksekutif.

Dengan demikian, dalam masa penjajahan oleh Belanda pada awalnya tidak mengenal lembaga penuntut umum yang berdiri sendiri melainkan hanya sebagai asisten atau pembantu, baru setelah IR diubah menjadi HIR barulah dikenal lembaga penuntut umum yang berdiri sendiri, yang mengacu pada asas yang sangat penting dalam penuntutan yaitu adanya asas satu dan tidak terbagikan (*een en on deelbaarheid*) sebagai pijakan supremasi asas *dominis litis* dalam penuntutan.

Sejak masa pemerintahan Jepang, nampaknya para jaksa memiliki kembali statusnya yaitu sebagai penuntut umum yang sebenarnya. Ketika Jepang berkuasa di Indonesia maka jabatan *Asisten Residen* segera dihapuskan. Situasi yang demikian mengakibatkan kedudukan jaksa mengalami perubahan mendasar. Dalam masa ini, semua tugas dan wewenang *Asisten Residen* dalam penuntutan perkara pidana diberikan kepada Jaksa dengan jabatan *Tio Kensatsu Kyokuco* atau Kepala Kejaksaan

<sup>97</sup> Ilham Gunawan, *Op.Cit.*, hlm. 54-55





74  
pada Pengadilan Negeri, serta berada dibawah pengawasan *Koo Too Kensatsu Kyokuco* atau Kepala Kejaksaan Tinggi.

Selanjutnya dengan *Osamurai* No. 49, Kejaksaan dimasukkan dalam wewenang *Cianbu* atau Departemen Keamanan Dengan demikian tugas jaksa telah ditentukan yaitu mencari kejahatan dan pelanggaran (sebagai pegawai penyidik), menuntut perkara (pegawai penuntut umum), dan menjalankan putusan hakim (pegawai eksekusi).<sup>98</sup>

Paparan tersebut di atas, menggambarkan eksistensi atau keberadaan asas *dominus litis* yang bersifat fluktuatif dan secara tidak langsung telah mempengaruhi tugas dan wewenang jabatan jaksa dalam penyelesaian perkara pidana yang terjadi. Namun demikian, fluktuasi kebijakan tersebut sesungguhnya menegaskan bahwa jaksa mempunyai kewenangan yang luas yang dikaitkan dengan bidang yudikatif bahkan pada masa-masa kerajaan dihubungkan pula dengan bidang keagamaan.

Sebagai suatu kebijakan yang mengatur kewenangan setidaknya mengandung kebijakan Negara dalam mengatur dan membatasi kekuasaan, khususnya bagi penuntut umum dalam melakukan penuntutan, sehingga apabila terdapat warga masyarakat yang bertindak dan bertingkah laku yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana, maka melalui kebijakan hukum pidana tersebut dapat dilakukan penegakan hukum dan memastikan untuk selanjutnya masyarakat akan bersikap taat dan patuh pada aturan yang telah ditetapkan.

<sup>98</sup> *Ibid.*, hlm. 55





Kebijakan penegakan hukum terhadap marak terjadinya tindak pidana, dimaksudkan untuk melakukan penanggulangan tindak pidana yang terjadi melalui penuntutan sebagai wujud adanya perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, mengingat kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).<sup>99</sup> Oleh karena itu, kebijakan adanya kewenangan dalam melakukan penuntutan juga merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).

Seiring dengan perkembangan kehidupan masyarakat modern dan globalisasi maka tingkat mobilitas masyarakat duniapun selalu berkembang, termasuk upaya-upaya untuk mempermudah dalam melakukan tindak pidana. Oleh karena itu, kebijakan hukum pidana dalam melakukan penanggulangan terhadap intensitas terjadinya tindak pidana harus dilakukan penuntutan secara tepat, dengan memahami perbuatan-perbuatan mana yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana; syarat dan kriteria-kriteria serta unsur-unsur tindak pidana yang harus dipenuhi untuk mempersalahkan atau mempertanggungjawabkan seseorang melakukan perbuatan itu, dan sanksi pidana yang tepat diterapkan sebagai pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku tindak pidana.

<sup>99</sup> Barda Nawawi, Arief, *Op.Cit.*, hlm. 73.





76

Kebijakan tersebut, mulai diwujudkan secara bertahap setelah Indonesia memproklamkan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus tahun 1945, sistem hukum yang berlaku tidak segera mengalami perubahan. Untuk mengatasi situasi tersebut, maka undang-undang maupun peraturan-peraturan yang ada sebelum kita merdeka tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Peraturan-peraturan yang mengatur tentang kedudukan kejaksaan pada pengadilan-pengadilan di Indonesia tetap memakai peraturan lama seperti sebelum Indonesia merdeka. Dengan maklumat Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 1 Oktober 1945, semua kantor Kejaksaan yang dahulunya masuk Departemen Keamanan atau Cianbu di pindah kembali ke dalam Departemen Kehakiman atau *Shihoobu*.

Dengan kembalinya Kejaksaan ke dalam Departemen Kehakiman maka tugas kewajiban para jaksa yang diberikan ketika pendudukan tentara Jepang tidak mengalami perubahan. Oleh karena itu Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1945 Tentang *Hai Masih Tetap Berlakunya Segala Badan-badan Negara dan Peraturan-peraturan Yang Ada sampai Berdirinya Negara RI pada Tgl. 17 Agustus 1945, selama Belum Diadakan Yang Baru Menurut UUD*, telah menetapkan bahwa semua undang-undang dan peraturan yang dahulu tetap berlaku sampai undang-undang tersebut diganti, dan sejak proklamasi kemerdekaan, tugas *Openbaar Ministerie* atau pengadilan terbuka pada tiap-tiap Pengadilan Negeri menurut HIR (*Herziene Inlandsch Reglemeent*), dijalankan oleh *Magistraat*, oleh karena itu perkataan *Magistraat* dalam HIR





diganti dengan sebutan Jaksa, sehingga Jaksa pada waktu adalah sebagai Penuntut Umum pada Pengadilan Negeri.<sup>100</sup>

Selanjutnya sejak diundangkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, maka Kejaksaan keluar dari Departemen Kehakiman Republik Indonesia dan berdiri sendiri sampai sekarang. Hingga saat ini Undang-Undang yang mengatur Kejaksaan telah mengalami penyempurnaan, di mana Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, dan terakhir dicabut dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, untuk selanjutnya disebut UU Kejaksaan.

Dalam beracara untuk menyelesaikan terjadinya tindak pidana, setelah Indonesia merdeka digunakan ketentuan perundang-undangan yang mendasarkan pada HIR, namun sejak tahun 1981, khusus untuk hukum acara pidana sudah tidak menggunakan HIR tetapi mengacu pada Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (yang lebih dikenal dengan sebutan KUHP), di mana didalamnya juga telah mengatur kewenangan Jaksa dalam melakukan penuntutan, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 1 angka 6 huruf a KUHP yang menyebutkan, jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Sedangkan yang menjadi kewenangan seorang jaksa ialah

<sup>100</sup> Ilham Gunawan, *Op. Cit.* hlm. 56





untuk bertindak sebagai penuntut umum dan bertindak sebagai pelaksana putusan pengadilan.

"Menurut ketentuan pasal 1 angka 6 huruf a KUHP yang dimaksud jaksa adalah pejabat yang di beri wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, penuntut umum juga menentukan suatu perkara hasil penyidikan apakah sudah lengkap atau tidak untuk di limpahkan ke pengadilan negeri untuk diadili, hal ini diatur dalam pasal 139 KUHP."<sup>101</sup>

Oleh KUHP, Jaksa telah ditempatkan dalam suatu kedudukan sebagai instansi "Penuntut" dalam wewenang melakukan penuntutan atas setiap perkara. Dalam melaksanakan fungsi dan wewenang penuntutan tersebut: (1)

Pada suatu pihak menerima berkas perkara hasil pemeriksaan penyidikan dari penyidik; dan (2) pada pihak lain, berkas perkara yang diterimanya dilimpahkan kepada hakim untuk dituntut dan diperiksa dalam sidang pengadilan<sup>102</sup>.

Ditinjau dari segi wewenang penuntutan, boleh dikatakan pada pemeriksaan sidang inilah peran utama Jaksa sebagai penuntut umum, dalam usaha membuktikan kesalahan terdakwa. "Sementara Pengertian Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke

<sup>101</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

<sup>102</sup> M. Yahya Harahap, 2000, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHP* (Edisi Kedua) seri: penyidikan dan penuntutan, Sinar Grafika, Jakarta.





79 pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan". (Pasal 1 butir 7 KUHP). Mengadakan pra penuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan pasal 110 ayat (3) dan (4) dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik.

Beberapa kebijakan yang dirumuskan di dalam KUHP menjelaskan eksistensi tugas dan wewenang Jaksa terutama dalam melaksanakan penuntutan dalam kedudukannya sebagai Penuntut Umum. Wewenang penuntutan secara *limitative* diatur dan dipegang oleh penuntut umum sebagai monopoli, artinya tiada badan lain yang berhak melakukan itu. Hal ini disebut asas '*dominus litis*'. *Dominus* berasal dari bahasa latin yang artinya pemilik, sedangkan *litis* artinya perkara atau gugatan. Hakim tidak bisa meminta supaya delik diajukan kepadanya, jadi hakim hanya menunggu tuntutan dari penuntut umum<sup>103</sup>.

Posisi Jaksa Penuntut Umum dalam Tindak Pidana Umum tergantung dari penyidik polri, Jaksa Penuntut Umum hanya memeriksa secara formal berkas perkara saja, tidak mengetahui proses penyusunan berkas dan tata cara perolehan alat bukti, menjadi problema apabila di persidangan terdakwa mencabut keterangannya di BAP. Jaksa penuntut umum harus mempertanggungjawabkan atau membuktikan surat dakwaannya. Sering juga terjadi bolak-balik berkas perkara antara penyidik polri dan jaksa penuntut

<sup>103</sup> Hari Sasongko, *Penuntutan dan Tehnik Membuat Surat Dakwaan*, {Dharma Surya Berlian, Surabaya, 1996) hlm. 26.





umum. Sebenarnya hal ini dapat dihindari sejak awal apabila jaksa penuntut umum terlibat dalam proses penyusunan berkas perkara. Sedangkan posisi jaksa dalam Tindak Pidana Korupsi sejak awal terlibat dalam penyusunan berkas perkara apabila proses awal penyidikan dari kejaksaan. Tetapi jaksa juga harus profesional dan proporsional dalam menetapkan status seseorang sebagai tersangka, jangan sampai seolah-olah mencari-cari kesalahan seseorang. Jika tidak ditemukan cukup bukti harus segera dihentikan. Kalau bukti-bukti telah cukup untuk menjerat seseorang sebagai tersangka harus segera dilanjutkan prosesnya. Disinilah asas *dominus litis* benar-benar mempunyai peran yang sentral dalam profesionalisme dan proporsionalisme jaksa penuntut umum sebagai pengendali proses perkara. Asas *deponering* juga menunjukkan jaksa penuntut umum benar-benar memiliki asas *dominus litis*, yang dimana dalam asas *deponering* jaksa penuntut umum mempunyai wewenang untuk mekesampingkan perkara demi kepentingan umum (pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia).

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang KUHP, fungsi penuntutan dan penyidikan diberikan kepada instansi yang berbeda. Untuk penuntutan diserahkan kepada instansi kejaksaan, sedangkan penyidikan menjadi wewenang POLRI sebagai penyidik utama. Menurut pasal 1 butir 6 KUHP yang berbunyi sebagai berikut:





a) Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

b) Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.<sup>104</sup>

Dari bunyi pasal di atas dapat diketahui bahwa Jaksa merupakan jabatan, sedangkan Penuntut Umum adalah lebih cenderung pada tugas dan wewenang dari seorang Jaksa. Dalam tugasnya sebagai penuntut umum, Jaksa mempunyai tugas: a) Melakukan penuntutan; dan b) Melaksanakan penetapan hakim.

Tugas tersebut dilakukan oleh penuntut umum dalam proses persidangan yang sedang berjalan. Tugas Jaksa sebagai penuntut umum diatur dalam pasal 13 KUHP dan dipertegas kembali dalam pasal 137 KUHP. Penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan yang berwenang mengadilinya.

Kejaksaan RI dalam penegakkan hukum sebagai salah satu institusi penegak hukum (*law enforcement institution*) di Indonesia memiliki fungsi sangat sentral sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*) yang menentukan dapat tidaknya seseorang dinyatakan sebagai terdakwa dan diajukan ke Pengadilan berdasarkan alat bukti yang sah menurut undang-

<sup>104</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.





undang yang diperoleh dari hasil penyelidikan. Selain itu Kejaksaan dapat melakukan penyidikan sendiri dalam tindak pidana tertentu dan juga sebagai satu-satunya pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*)<sup>105</sup>.

Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Sementara pengertian Jaksa dari sudut etimologi bahasa, nama Jaksa atau Yaksa berasal dari India dan gelar tersebut di Indonesia diberikan kepada pejabat yang sebelum pengaruh hukum Hindu masuk di Indonesia, sudah biasa melakukan pekerjaan yang sama<sup>106</sup>.

Adapun Tugas dan kewenangan jaksa dalam bidang pidana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia antara lain:

- a. melakukan penuntutan;
- b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;

<sup>105</sup> Marwan Effendy, *Op.cit.* hlm. 3.

<sup>106</sup> R. Tresna, *Peradilan di Indonesia Dari Abad ke Abad*, cetakan ke-3, (Pradnya Paramita, Jakarta, 1978), hal. 153.





d. melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;

e. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.<sup>107</sup>

Jadi, tugas dan kewenangan jaksa adalah sebagai penuntut umum dan pelaksana (*eksekutor*) putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dalam perkara pidana, hal ini mempertegas bahwa Jaksa sebagai penegak hukum (*law enforcement institution*) di Indonesia memiliki fungsi sangat sentral sebagai pengendali proses perkara (*Dominus Litis*) yang bersifat *absolute* atau sebagai asas satu dan tidak terbagikan (*een en on deelbaarheid*), dalam menentukan dapat tidaknya seseorang dinyatakan sebagai terdakwa dan diajukan ke Pengadilan berdasarkan alat bukti yang sah menurut undang-undang yang diperoleh dari hasil penyelidikan.

Di dalam konstitusi Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat 1 UUD 1945, ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan mengenai badan-badan lain tersebut dipertegas dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyebutkan Selain Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya serta Mahkamah Konstitusi, terdapat badan-

<sup>107</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.





84  
badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, meliputi fungsi: a. penyelidikan dan penyidikan; b. penuntutan; c. pelaksanaan putusan; d. pemberian jasa hukum; dan e. penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Ketentuan mengenai badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya, dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang fungsinya melakukan penuntutan, pelaksanaan putusan adalah merupakan fungsi dari badan atau lembaga Kejaksaan, di mana dalam Undang-Undang RI Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Pasal 2 menegaskan bahwa:

1. Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam undang-undang ini disebut Kejaksaan lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.
2. Kekuasaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara merdeka.
3. Kejaksaan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) adalah satu dan tidak terpisahkan.<sup>108</sup>

Dalam kaitan dengan tugas dan wewenang Kejaksaan, isi Pasal 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 diatas, telah memberikan penegasan

<sup>108</sup> Ibid.





tentang eksistensi asas *dominus litis* dalam penuntutan, di mana dalam pasal 2 tersebut terdapat beberapa hal, yaitu:

1. Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintahan;
2. Kejaksaan melakukan kekuasaan (kewenangan) di bidang penuntutan dan kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang;
3. Kekuasaan (kewenangan) itu dilakukan secara merdeka;
4. Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan.<sup>109</sup>

Untuk memahami eksistensi asas *dominus litis* dalam penuntutan, kiranya dapat dikaji pada pengaturan dalam undang-undang kejaksaan yang sebelumnya, baik dalam Undang-Undang RI No. 5 Tahun 1991 maupun dalam Undang-Undang RI No. 15 Tahun 1961.

Di dalam Undang-Undang RI No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 2, juga menegaskan bahwa:

1. Kejaksaan Republik Indonesia selanjutnya dalam undang-undang ini disebut Kejaksaan, adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan.
2. Kejaksaan adalah salah satu dan tidak terpisahkan dalam melakukan penuntutan.<sup>110</sup>

Pengaturan Pasal 2 ayat 1 dan 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tersebut juga telah memberikan penegasan tentang eksistensi asas *dominus litis* dalam penuntutan, di mana di dalamnya terdapat beberapa hal, yaitu:

1. Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintahan;

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Ibid.





2. Kejaksaan melakukan kekuasaan (kewenangan) di bidang penuntutan;
3. Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan.<sup>111</sup>

Dalam Penjelasan Pasal 2 ayat 1 Undang-undang ini dijelaskan bahwa Kejaksaan adalah satu-satunya lembaga pemerintahan pelaksanaan kekuasaan negara yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang penuntutan dalam penegakan hukum dan keadilan di lingkungan peradilan umum. Kemudian Penjelasan Pasal 2 ayat 2 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan" adalah landasan pelaksanaan tugas dan wewenangnya di bidang penuntutan yang bertujuan memelihara kesatuan kebijakan di bidang penuntutan, sehingga dapat menampilkan ciri khas yang menyatu dalam tata pikir, tata laku, dan tata kerja kejaksaan. Oleh karena itu, kegiatan penuntutan di pengadilan oleh Kejaksaan tidak akan berhenti hanya karena jaksa yang semula bertugas berhalangan. Dalam hal demikian, tugas penuntutan oleh Kejaksaan akan tetap dilakukan sekalipun oleh Jaksa Pengganti. Hal ini menunjukkan demikian kuatnya implementasi atas eksistensi asas *dominus litis* dalam penuntutan, yang secara tegas dan limitative dituangkan dalam suatu kebijakan yang harus dilaksanakan oleh Kejaksaan, bahwa Kejaksaan adalah satu-satunya lembaga pemerintahan pelaksanaan kekuasaan negara yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang penuntutan dalam penegakan hukum dan keadilan, yang bersifat absolute satu dan tak terpisahkan.

<sup>111</sup> Ibid.





Demikian juga dalam undang-undang terdahulu yaitu dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 1 ayat 1 menegaskan bahwa Kejaksaan Republik Indonesia selanjutnya disebut Kejaksaan, ialah alat negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai Penuntut Umum. Dalam ayat 2 menyebutkan bahwa Kejaksaan dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat dan hukum negara. Pasal 3 menetapkan bahwa bahwa Kejaksaan adalah satu dan tak dapat dipisah-pisahkan.<sup>112</sup>

Rumusan dalam Pasal 1 dan Pasal 3 Undang-Undang tersebut, juga terdapat beberapa hal penting terkait dengan tugas dan wewenang Kejaksaan yang sekaligus merupakan awal adanya kebijakan secara linitatif terkait dengan eksistensi asas *dominus litis* dalam penuntutan, yaitu:

1. Kejaksaan sebagai alat negara penegak hukum
2. Tugas utama Kejaksaan adalah sebagai penuntut umum
3. Kejaksaan harus menjujung tinggi hak-hak asasi rakyat dan hukum negara
4. Kejaksaan adalah satu dan tak dapat dipisah-pisahkan.<sup>113</sup>

Dalam Penjelasan Umum undang-undang tersebut, diuraikan bahwa Kejaksaan RI, seperti halnya dengan alat-alat negara lainnya adalah alat revolusi untuk melaksanakan pembangunan nasional semesta yang berencana menuju tercapainya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila atau

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> *Ibid.*





masyarakat Indonesia yang memenuhi amanat penderitaan rakyat, karena negara Republik Indonesia adalah negara Hukum, segala tindakan yang dilakukan oleh Kejaksaan untuk menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat dan hukum negara.<sup>114</sup>

Untuk penjelasan Pasal ayat 2 dinyatakan bahwa istilah "menjunjung tinggi" adalah termaksud pengertian "memberi perlindungan". Sementara itu, dalam Penjelasan Pasal 3 ayat 1 dinyatakan bahwa dalam menjalankan tugasnya, pejabat-pejabat Kejaksaan harus mengindahkan hubungan hierarki di lingkungan pekerjaannya. Namun demikian, dalam rumusan pasal 2 tersebut secara jelas dan tegas adanya tugas kejaksaan sebagai penegak hukum yang terutama bertugas sebagai Penuntut Umum, artinya secara *legistis positivis* penerapan asas *dominus litis* harus diterapkan dengan pengutamaan sebagai penuntut umum dalam pelaksanaan penuntutan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sejak diundangkannya Undang-Undang No. 15 Tahun 1961, eksistensi asas *dominus litis* telah jelas dan tegas sebagai asas yang bersifat *absolute* berada pada kewenangan jaksa.

Mencermati ketiga undang-undang mengenai kedudukan Kejaksaan RI dalam penegakan hukum di Indonesia, maka semakin jelas dan tegas bahwa ketiganya secara *limitative* telah merumuskan adanya kewenangan penuntutan yang berada pada lembaga kejaksaan yang bersifat *absolute*, sehingga menegaskan bahwa asas *dominus litis* sangat eksis dalam pelaksanaan tugas

<sup>114</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, (Jakarta, PT Gramedia, 2005), hlm. 43





dan wewenang penuntutan terhadap terjadinya tindak pidana oleh Jaksa selaku penuntut umum.

Sehubungan dengan makna kekuasaan Kejaksaan dalam melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka, penjelasan Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Ketentuan ini bertujuan melindungi profesi Jaksa seperti yang seperti yang digariskan dalam "*Guidelines on the Role of Prosecutors* dan *International Association of Prosecutors*".<sup>115</sup>

Dalam penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, antara lain dinyatakan bahwa diberlakukannya Undang-Undang ini adalah untuk pembaharuan Kejaksaan, agar kedudukan dan peranannya sebagai lembaga pemerintahan lebih mantap dan dapat mengemban kekuasaan Negara di bidang penuntutan, yang bebas dari pengaruh kekuasaan pihak mana pun. Dalam pengertian lain, Kejaksaan, dalam melaksanakan tugasnya, hendaknya merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan lainnya dalam upayanya mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan,

<sup>115</sup> *Ibid.*





serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.<sup>116</sup>

Tugas dan kewenangan Kejaksaan yang telah diatur oleh Undang-undang, seolah mengalami pembatasan dan pengurangan, akibat terbentuknya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Keppres No 266/M/2003 sebagai tindak lanjut Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang memiliki kewenangan yang demikian besar, termasuk dalam melakukan penuntutan (Pasal 6 huruf c).<sup>117</sup> Namun kewenangan tersebut terbatas hanya dalam perkara korupsi, itupun dalam melaksanakan tugas-tugas dalam penuntutan tetap melibatkan personil-personil dari kejaksaan. Jadi hal ini bukanlah pengurangan atau pembatasan melainkan justru merupakan bentuk bantuan dari instansi lain yang konsen terhadap perkara-perkara khusus tertentu serta sebagai konsekuensi dalam upaya menanggulangi tindak pidana korupsi yang semakin meningkat dan meresahkan sehingga perlu perhatian khusus dalam penanganannya.

Dengan demikian Kejaksaan RI tetap memiliki posisi strategis dalam melaksanakan supremasi di bidang penuntutan dan kebijakan tersebut, menunjukkan adanya upaya terintegrasinya tugas-tugas penuntutan oleh Jaksa, sebagaimana diatur di dalam KUHP, Undang-Undang No. 16 Tahun

<sup>116</sup> Ardilafiza, *Independensi Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Penuntutan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta, Jurnal Konstitusi Volume III Nomor 2 November 2010), hlm 75-103

<sup>117</sup> *Ibid.*





2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, bahwa kejaksaannya yang berkedudukan sebagai salah satu penegak hukum untuk menerapkan asas *Dominus Litis* secara mutlak sebagai konsekuensi dalam melaksanakan tugas penuntutan, sementara keberadaan KPK yang juga memiliki kewenangan dalam penuntutan tindak pidana korupsi, hanyalah sebagai instansi yang membantu kinerja Kejaksaan dalam melakukan penanggulangan kejahatan khusus tindak pidana korupsi.<sup>118</sup>

Tugas dan kewenangan instansi Kejaksaan ternyata di beberapa Negara tidaklah sama, di mana peranan Kejaksaan sebagai lembaga supra struktural hukum di Negara-Negara berkembang nampaknya untuk menunjukkan suatu arah pertumbuhan yang lebih dewasa. Hal tersebut terutama disebabkan oleh adanya perubahan dan nilai-nilai ketertiban hukum yang terjadi didalam masyarakatnya. Dalam upaya pengembangan hukum, berbagai masalah yang di hadapi oleh Negara-negara berkembang antara lain belum siapnya lembaga supra struktural politik dalam menghadapi pergeseran nilai-nilai serta perkembangan sosial yang terjadi dikalangan infrastuktur politik yang lebih dikenal sebagai aparatur Negara dan banyak kita temukan disetiap Negara

<sup>118</sup> Lihat Ketentuan Pasal 30 ayat (1) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Pasal 6 huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.





yang sedang berkembang. Negara-negara pada umumnya masih terlalu lamban atau belum siap untuk melaksanakan ketertiban secara menyeluruh.<sup>119</sup>

Masalah seperti yang telah diuraikan di atas tercermin dari peranan atau wewenang instansi penegak hukum di beberapa Negara khususnya dalam menghadapi persoalan penegakan dan pembangunan hukum.

Dalam melaksanakan pembangunan hukum di beberapa negara nampaknya selalu dikaitkan dengan sektor lain, termasuk dalam mengidentifikasi tugas dan kewenangan kejaksaan, yang merupakan penunjang dari sektor pembangunan hukum, yaitu dikaitkannya interes politik dalam usaha memacu pembangunan dibidang hukum.

Di Negara-negara yang sedang berkembang, instansi yang bergerak dibidang penertiban hukum seperti aparat kejaksaan, biasanya memiliki peranan yang hampir dominan didalam keputusan politik negaranya.

Berikut ini dipaparkan peranan dan kekuasaan Kejaksaan di negara-negara lain dalam melaksanakan tugasnya, yang pada umumnya selalu didominasi oleh kepentingan politik nasional dari masing-masing negara itu, sebagai berikut<sup>120</sup>:

- **Muangtahai.**

Masalah pembangunan hukum di muangtahai masih terus dilanjutkan, demikian pula dalam mengatasi kejahatan korupsi. Dalam rangka penegakan hukum masalah pemberantasan korupsi di Muangtahai ditangani oleh suatu

<sup>119</sup> Ilham Gunawan, *Op.Cit.* hlm. 59.

<sup>120</sup> *Ibid.*, hlm. 70-79





93

badan yang disebut *counter corruption commission* (CCC). Badan tersebut merupakan komisi anti korupsi di parlemen Muangthai, yang mempunyai tugas menyelidiki perbuatan korupsi pejabat-pejabat pemerintah. Berkaitan dengan hal itu, selama tahun 1983-1984, komisi tersebut telah menangani sebanyak 4.461 kasus yang meningkat sekitar 40,67% jika dibandingkan dengan tahun 1982-1983, yang berjumlah 4.012 kasus. Di antara 4.461 kasus tersebut, maka sebanyak 1.553 kasus telah diselesaikan dan terdapat cukup bukti untuk mengajukannya sebagai perbuatan criminal dan tindakan disiplin terhadap 90 kasus, yang dilakukan pegawai negeri. Selanjutnya komisi anti korupsi dalam menyelidikannya selama tahun 1985, telah berhasil menyelamatkan uang sebanyak 10 juta Bhat dari Anggaran Nasional Muangthai.

Dalam usahanya untuk memberantas korupsi di antara para pejabat pemerintah, maka telah diundangkan Undang-Undang Korupsi tahun 1975. Kemudian Undang-undang tersebut telah membentuk lembaga anti korupsi (*Counter Corruption Comission*). Selama tahun anggaran 1986-1987, *counter corruption comission* (CCC) telah menerima alokasi anggaran sebesar 3.0022.300 Bhat, yaitu untuk mendukung kegiatan-kegiatan yang dilakukan.

Disamping itu, CCC mempunyai personel yang berjumlah 310 orang di mana 285 di antaranya adalah pegawai negeri. Dari jumlah 285 pejabat tersebut perinciannya adalah sebagai berikut: - petugas Administrasi 84 orang - petugas penyelidikan 174 orang. - petugas Operasional 12 orang. - petugas





humas (hubungan masyarakat) 5 orang. – pekerja-pekerja tetap yang lain 5 orang. Lain-lain 5 orang.

Untuk memenuhi ketentuan pasal 13 ayat 5 hari undang-undang anti korupsi tahun 1975, maka CCC telah melakukan suatu laporan tahunan bagi kegiatan-kegiatannya termasuk rekomendasi bagi perdana Menteri, Presiden Senat dan Ketua *House of Representative*.

Selama tahun 1987 yang lalu CCC telah menangan sejumlah kasus 3.418 kasus, meliputi pelanggaran kriminal, pelanggaran disiplin dan penyalahgunaan hak.

#### - **Malaysia.**

Tugas dan wewenang instansi Kejaksaan di Malaysia dalam menangani tindak korupsi, telah diatur oleh ordinar 22 tentang kuasa-kuasa perlu darurat tahun 1970, terutama dalam pasal 3 ayat 1 sampai dengan ayat 5. Peraturan tersebut memeberikan kekuasaan kepada pendakwa raya atau jaksa untuk mengusut dan mendapatkan keterangan dari Bank tentang uang simpanan dari seseorang yang dituduh melakukan korupsi.

#### - **Singapura.**

Tugas dan kekuasaan kejaksaan di Singapura sama dengan di Malaysia yaitu dalam penanganan tindak pidana korupsi tetap diatur oleh ordinar 22 tentang kuas-kuasa perlu darurat tahun 1970 dalam pasal 3 ayat 1 sampai dengan ayat 5.





### - **Amerika Serikat.**

Didalam struktur kekuasaan pemerintah federal, maka kesatuan atau unit pemeriksaan yang utama juga melaksanakan fungsi polisi, yaitu seperti wewenang penahanan karena melakukan suatu tindak pidana *Federal Bureau of investigation (FBI)* yang merupakan bagian dari departemen kehakiman, dengan dipimpin langsung oleh Jaksa Agung (*Attorney General*).

Disamping itu, masih terdapat badan-badan yang lain dari badan kepolisian federal, seperti badan khusus yang melakukan pemeriksaan dikantor pos, bea cukai, yaitu yang mengawasi milik federal dan sebagainya. Semua ini juga diawasi oleh bidang esekutif. Sebagai contoh adalah kasus yang pernah terjadi di Amerika Serikat pada tahun 1975, yaitu mengenai kasus *Watergate*.

Di Amerika Serikat kedudukan Penuntut Umum atau Jaksa sangat mengakar di masyarakat Jaksa atau *District Attourney*, adalah seorang Pejabat yang dipilih secara luas dari seluruh daerah, jika ada daerah yang penduduknya sedikit atau jarang, maka beberapa daerah itu akan bergabung menjadi satu distrik dan memilih seorang Jaksa dan stafnya untuk melakukan penyidikan, mengumpulkan informasi serta menetapkan surat-surat tuntutan atau memimpin penuntutan terhadap orang-orangnya yang dituduh melakukan tindak pidana. Di Negara ini, Jaksa mempunyai peranan yang penting dalam penegakan hukum, Jaksa atau *District Attourney*, yang menentukan dalam mengadakan penuntutan.





## - Inggris

Negara Inggris menganut sistem *accusatoir*, segala aktifitas instansi kepolisian dipimpin langsung oleh Jaksa Agung dan Wakil Jaksa Agung, yaitu untuk perkara pidana umum dan khusus. *Directur of Public Prosecutions* atau Jaksa Agung di Inggris memiliki kekuasaan yang wajar berdasarkan *distribution of power* sebagaimana konsep *Trias Politika*. Dalam Masalah Penuntutan di Inggris ada tiga sistem yang diterapkan yaitu (1) *Public Prosecutions*: sistem ini yang berwenang sebagai Penuntut Umum adalah Jaksa, dengan tugas menangani perkara yang berat dan dapat mengganggu ketentraman; (2) *Police Prosecutions*: Sistem ini sebagai Penuntut Umum adalah polisi sendiri yang bertindak sebagai Jaksa, dengan tugas menangani perkara-perkara yang bersifat biasa atau sederhana. (3) *Prosecutions by Private Citicen and Bodies*: Sistem ini sebagai Penuntut Umum adalah orang-orang pribadi atau badan hukum, polisi hanya sebagai pembantu dalam pemeriksaan dan pengumpulan alat dan barang bukti serta pembuktian lainnya

Beberapa model kebijakan di beberapa Negara tersebut di atas telah memberikan gambaran bahwa tugas dan kewenangan kejaksaan sebagian besar orientasinya pada terciptanya system peradilan pidana terpadu, seperti halnya di Negara Indonesia, bahkan di Indonesia lebih kompleks dan bersifat mutlak, sebagai satu-satunya lembaga yang menerapkan asas *Dominus Litis*





(sebagai pengendali proses perkara) dan prinsip *een en on deelbaar* (Kejaksaan satu dan tidak terpisah-pisah).

### 3.2. Asas *Dominus Litis* dalam mewujudkan profesionalisme dan proporsionalitas Jaksa Penuntut Umum

Asas *dominus litis*, yang menegaskan bahwa tidak ada badan lain yang berhak melakukan penentuan selain Jaksa Penuntut Umum yang bersifat *absolute* dan monopoli, karena Jaksa Penuntut Umum lah satu-satunya lembaga yang memiliki dan memonopoli adanya penuntutan dan penyelesaian perkara pidana, Hakim sekalipun tidak bisa meminta supaya perkara pidana yang terjadi diajukan kepadanya, hakim dalam penyelesaian perkara hanya bersifat pasif dan menunggu tuntutan dari penuntut umum.<sup>121</sup>

Dalam Kekuasaan Penyidikan, terdapat beberapa lembaga yang dapat melakukan penyidikan, maka dalam menjalankan kekuasaan penuntutan hanya satu lembaga yang berwenang melaksanakan yaitu lembaga Kejaksaan Republik Indonesia. Apabila dalam penyidikan, banyak lembaga lain yang mempunyai kewenangan melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang, maka kewenangan untuk menjalankan penuntutan terhadap semua tindak pidana yang masuk dalam lingkup Peradilan Umum hanya dapat dilakukan oleh Kejaksaan.

Hal tersebut merupakan salah satu konsekwensi dari Indonesia sebagai negara yang menganut sistem Eropa Kontinental karena dalam sistem

<sup>121</sup> Hari Sasongko, *Op.Cit.*, hlm. 26.





penuntutan modern di berbagai negara yang menganut sistem Eropa Kontinental penuntutan pidana memang dimonopoli oleh negara yang diwakili oleh Jaksa. Hal tersebut berbeda dengan sistem penuntutan di negara yang menganut sistem Anglosaxon seperti negara Inggris, Thailand dan Belgia yang masih memungkinkan adanya penuntutan pidana oleh perseorangan secara pribadi langsung ke pengadilan.

Secara *limitative* wewenang Jaksa dijelaskan dalam pasal 1 ayat 1 Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, menyebutkan bahwa "Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang". Dengan demikian, Secara garis besar tugas penuntut umum adalah Melakukan penuntutan; dan Melaksanakan penetapan hakim.

Dalam pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 telah diatur dan dijelaskan tugas dan wewenang kejaksaan, yang selengkapnya bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut:

1. Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
  - a) melakukan penuntutan;
  - b) melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;





c) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;

d) melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;

e) melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

2. Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

3. Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan :

4. peningkatan kesadaran hukum masyarakat;

5. pengamanaan kebijakan penegakan hukum;

6. pengawasan peredaran barang cetakan;

7. pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;

8. pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;

9. penelitian dan pengembangan hukum serta statistic kriminal.<sup>122</sup>

Di samping tugas dan wewenang tersebut di atas, kejaksaan dapat disertai tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang. Dalam

<sup>122</sup> Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.





100  
melaksanakan tugas dan wewenangnya, Kejaksaan membina hubungan kerjasama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta badan negara atau instansi lainnya. Kejaksaan juga dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instansi pemerintah lainnya.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHP), fungsi penuntutan dan penyidikan diberikan kepada instansi yang berbeda. Untuk penuntutan diserahkan kepada instansi kejaksaan, sedangkan penyidikan menjadi wewenang POLRI sebagai penyidik utama. Menurut pasal 1 butir 6 KUHP yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- b. Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.<sup>123</sup>

Berdasarkan rumusan pengertian dalam pasal di atas dapat diketahui bahwa Jaksa merupakan jabatan, sedangkan Penuntut Umum adalah lebih cenderung pada tugas dan wewenang dari seorang Jaksa. Dalam tugasnya sebagai penuntut umum, Jaksa mempunyai tugas, melakukan penuntutan; dan Melaksanakan penetapan hakim.

Tugas tersebut dilakukan oleh penuntut umum dalam proses persidangan yang sedang berjalan. Tugas Jaksa sebagai penuntut umum diatur dalam pasal 14 KUHP dan dipertegas kembali dalam pasal 137 KUHP.

<sup>123</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.





Penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan yang berwenang mengadilinya.

Pemahaman atas rumusan ketentuan pasal 14 KUHP, yang mengatur wewenang Jaksa Penuntut Umum dalam penuntutan yang menangani perkara pidana tersebut ialah bahwa di samping tugas pokoknya sebagai penuntut umum, Jaksa dapat langsung mengadakan penyidikan dalam keadaan-keadaan tertentu. Yang kedua pengawasan yang dilakukan oleh penuntut umum terhadap yang lain sebagaimana diatur dalam pasal 37 KUHP<sup>124</sup>. Dari batasan tersebut di atas, dapat disebutkan bahwa pengertian "jaksa" berkorelasi dengan aspek "jabatan" atau "pejabat fungsional", sedangkan pengertian "penuntut umum" berkorelasi dengan aspek "fungsi" dalam melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim di depan persidangan. Oleh karena itu, bertitik tolak dari aspek "jabatan" atau "pejabat fungsional" tersebut, pada hakikatnya tugas dan wewenang jaksa dalam proses pidana dapat meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a) Melakukan permintaan pemeriksaan kembali perkara pidana karena surat catatan pemeriksaan perkara tersebut hilang sedangkan Keputusan Pengadilan harus terus dijalankan atau apabila terhadap surat keputusan atau turunan sah keputusan asli ataupun petikan dari keputusan asli timbul keragu-raguan perihal macam, jumlah dan waktu berakhirnya hukuman yang telah dijalankan tersebut, pengadilan yang bersangkutan

<sup>124</sup> Andi Hamzah, *Pengantar Hukum Acara Pidana di Indonesia*, (Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984) hal. 77.





102  
karena jabatannya atas permintaan jaksa, ataupun atas permintaan terhukum, setelah mengadakan pemeriksaan dapat mengadakan penetapan resmi tentang macam, jumlah dan waktu berakhirnya hukuman tersebut (Pasal 3 dan 4 Undang-undang No.22 Tahun 1952 (LN 1952 Nomor 85) tentang Peraturan untuk Menghadapi Kemungkinan Hilangnya Surat Keputusan dan Surat-surat Pemeriksaan Pengadilan).

b) Wajib mengundurkan diri apabila masih terikat dalam hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami/istri meskipun telah bercerai dengan terdakwa (Pasal 29 ayat 4 Undang-undang No.4 tahun 2004 (LN 2004 No.8, TLNRI 4358) tentang Kekuasaan Kehakiman).

c) Melaksanakan penetapan dan putusan hakim dalam perkara pidana (Pasal 30 ayat 1 huruf b Undang-undang No.16 Tahun 2004 (LNRI 2004 No.67, TLNRI No.4401) tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 36 ayat 1 Undang-undang No.4 Tahun 2004, Pasal 270 Undang-undang No.8 Tahun 1981 (LNRI 1981 No.76, TLNRI No. 3209) tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana).

d) Meminta kepada Pengadilan Negeri untuk memeriksa dan kemudian menetapkan dapat atau tidaknya seseorang diekstradisikan dan Jaksa menghadiri sidang tersebut dan memberikan pendapatnya (Pasal 27, Pasal 31 ayat 2 Undang-undang No.1 tahun 1979 (LN 1979 No.2) tentang Ekstradisi).





e) Menerima hasil dari Aparatur Imigrasi tentang keterangan kedatangan tentang orang asing terutama tentang maksud dan tujuan serta tempat yang akan dikunjunginya (pasal 4 Peraturan Pemerintah No.26 tahun 1970 (LN 1970 No. 36) tentang Pengawasan Orang Asing yang Berkunjung di Indonesia dengan Fasilitas Bebas Visa Tujuh Hari).

f) Melakukan penyidikan menurut ketentuan khusus acara pidana sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 284 ayat 2 KUHAP atau melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang sebagaimana ketentuan Pasal 30 ayat 1 huruf d Undang-undang No.16 Tahun 2004 dan melakukan permintaan secara tertulis terhadap pengeluaran barang rampasan untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 17, pasal 28 Peraturan Pemerintah No.27 Tahun 1983 (LN 1983 No.36) tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana).

g) Melakukan upaya hukum kasasi terhadap putusan bebas (*visjpraak*) berdasarkan situasi dan kondisi, demi hukum, keadilan dan kebenaran (Butir 4 Makehja – I tanggal 7 April 1983 dan butir 19 Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia No.: M.14- PW.07.03 Tahun 1983 tanggal 10 Desember 1983 tentang Tambahan Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana).

h) Melakukan pemeriksaan apabila terdapat indikasi kuat telah terjadi penyelewengan dan penyimpangan atau penyalahgunaan yang dilakukan oleh Pajabat / Pegawai / Kepala Desa dan perangkatnya dalam jajaran





Departemen Dalam Negeri yang diduga sebagai tindak pidana khusus seperti korupsi, penyelundupan dan subversi setelah terlebih dahulu memberitahukan kepada Pejabat yang berwenang (Instruksi bersama Mendagri dan Jaksa Agung RI No.11 Tahun 1989, No.:INS-007 /JA /3/ 1989 tentang Pelaksanaan Pemanggilan, Pemeriksaan, Penangkapan / Penahanan Pejabat /Pegawai Pemerintah Wilayah/Daerah Dalam Jajaran Departemen Dalam Negeri RI).

- i) Melakukan penyelidikan dan/atau penyidikan atas hasil temuan BPKP dalam melaksanakan tugas pengawasannya menemukan kasus yang berindikasi korupsi (Juklak Bersama Jaksa Agung RI No.: JUKLAK-001 / JA / 2 / 1989, No. Kep-145 / k / 1989 tentang Upaya Memantapkan Kerjasama Kejaksaan dan BPKP dalam Penanganan Kasus yang Berindikasi Korupsi).
- j) Sedangkan selaku lembaga yang menjalankan "fungsi" penuntutan, berdasarkan ketentuan Pasal 30 ayat 1 huruf a Undang-Undang No.16 Tahun 2004, Pasal 14 KUHPA Penuntut Umum mempunyai tugas dan kewenangan dalam proses pidana sebagai berikut:

- a. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik atau penyidik pembantu;
- b. Mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik;





- c. Memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik;
- d. Membuat surat dakwaan;
- e. Melimpahkan perkara ke pengadilan;
- f. Menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi, untuk datang pada sidang yang telah ditentukan;
- g. Melakukan penuntutan;
- h. Menutup perkara demi kepentingan hukum;
- i. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggungjawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan undang-undang ini; dan
- j. Melaksanakan penetapan hakim.<sup>125</sup>

Berbicara tugas dan wewenang Jaksa dalam menangani perkara pidana secara profesional dan proporsional, terutama mengenai wewenang penuntutan tersebut, berikut penjabaran atau uraian wewenang tersebut, di dalam KUHAP, Jaksa yang berwenang dalam melakukan penuntutan dibagi dua tahap<sup>126</sup>, yaitu: Tahap Pra-penuntutan dan Tahap Penuntutan.

Tahap Pra-penuntutan ini mulai saat Penuntut Umum menerima berkas perkara dari penyidik. Dalam waktu tujuh hari, Penuntut Umum harus

<sup>125</sup> Lilik Mulyadi, 2007, *Hukum Acara Pidana Normatif, Teoritis, Praktik Dan Permasalahannya*, (PT. Alumni, Bandung, 2007). Hlm. 63.

<sup>126</sup> *Ibid.* hal. 34.





menentukan apakah berkas perkara tersebut sudah lengkap atau belum. 'Lengkap' disini artinya bukti-bukti cukup dan berkasnya disusun menurut KUHP. Apabila Penuntut Umum berpendapat berkasnya belum bisa dikatakan lengkap, maka berkas perkara tersebut harus segera dikembalikan kepada penyidik disertai dengan petunjuk-petunjuk dari Penuntut Umum. Dan jika sejak penyerahan berkas perkara tersebut Penuntut Umum tidak mengembalikannya kepada penyidik maka berkas perkara tersebut dianggap sudah memenuhi syarat dan lengkap.

Sementara Tahap Penuntutan dilakukan apabila Penuntut Umum berpendapat bahwa penuntutan dapat dilakukan, Jaksa Penuntut Umum segera membuat surat dakwaan. Dalam pasal 137 KUHP dinyatakan bahwa Penuntut Umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapa saja yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dengan melimpahkan perkaranya ke pengadilan. Jadi, wewenang menentukannya apakah akan menuntut atau tidak menuntut bukan diberikan kepada pihak kepolisian, melainkan kepada pihak kejaksaan. Namun apabila penuntut umum berpendapat sebaliknya maka penuntut umum dapat menghentikan penuntutan, namun itu harus ada tiga keadaan yang dapat menyebabkan Penuntut Umum membuat ketetapan untuk menghentikan penuntutan suatu perkara pidana karena alasan teknis atau ketetapan penghentian penuntutan sebagaimana ditegaskan dalam pasal 140 ayat 2 butir a KUHP, yaitu:

- a. Kalau tidak terdapat cukup bukti;
- b. Kalau peristiwanya bukan merupakan tindak pidana; dan





c. Kalau perkaranya ditutup demi hukum.<sup>127</sup>

Dengan demikian, peranan Penuntut Umum dalam hal pembuktian sangatlah penting, karena pembuktian suatu perkara tindak pidana di depan persidangan merupakan tanggung jawab Jaksa selaku Penuntut Umum. Dalam hal ini, sistem pembuktian dalam hukum acara pidana di hampir semua negara di dunia memang meletakkan beban pembuktian di atas pundak Penuntut Umum.

Adanya beban pembuktian pada Penuntut Umum tersebut menyebabkan Penuntut Umum harus selalu berusaha menghadirkan minimum alat bukti di persidangan. Berdasarkan Pasal 183 KUHP dinyatakan bahwa "Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang, kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya". Sistem Pembuktian yang demikian dikualifikasikan sebagai sistem *Negatif wettelijk bewijstheorie* atau dikenal dengan pembuktian berdasarkan Undang-undang secara negatif, dalam arti selain menggunakan alat-alat bukti sah, juga menggunakan keyakinan Hakim. Sekalipun menggunakan keyakinan Hakim, namun keyakinan Hakim terbatas pada alat bukti yang ditentukan oleh Undang-undang. Dengan menggunakan alat-alat bukti yang tercantum dalam Undang-undang dan keyakinan Hakim maka teori ini sering juga disebut pembuktian berganda (*doubelen grondslag*).<sup>128</sup> Dengan demikian, untuk dapat menyatakan seseorang terbukti melakukan suatu tindak

<sup>127</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

<sup>128</sup> Rusli Muhammad, *Op.Cit.*, hlm 187





pidana, maka harus ada paling sedikit 2 (dua) alat bukti ditambah dengan keyakinan Hakim dan menjadi beban Penuntut Umum untuk dapat menghadirkan minimum dua alat bukti tersebut di persidangan untuk memperoleh keyakinan Hakim.<sup>129</sup>

Bagi penuntut umum, pembuktian merupakan faktor yang sangat determinan dalam rangka mendukung tugasnya sebagai pihak yang memiliki beban untuk membuktikan kesalahan terdakwa. Hal tersebut sesuai dengan prinsip dasar pembuktian sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 66 KUHP yang menyatakan bahwa pihak yang mendakwakan maka pihak tersebut yang harus membuktikan dakwaannya. Hal ini semakin menguatkan eksistensi asas *dominus litis* dalam penuntutan, karena Jaksa Penuntut Umum sebagai pihak yang mendakwakan yang memonopoli perkara secara proporsional sekaligus dalam melaksanakan profesionalismenya. Orientasi profesionalisme dan proporsionalisme bagi Jaksa bertumpu pada tugas dan wewenang yang telah dirumuskan di dalam peraturan perundang-undangan, baik yang tertuang dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI beserta aturan pelaksanaannya, dan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana atau yang lebih dikenal dengan disebut KUHP.

Ketentuan-ketentuan yang mengatur profesionalisme dan proporsionalisme bagi Jaksa tersebut juga merupakan aturan (hukum) yang harus dipedomani dalam melaksanakan tugas-tugas dan kewenangan yang melekat, lebih-lebih didalamnya sangat menegaskan adanya asas *dominus litis*

<sup>129</sup> Andi Hamzah, *Op.Cit.*, hlm. 83.





yang bersifat mutlak dan mandiri menjadikan penuntutan sebagai tugas yang utama dan menjadi satu yang tidak terpisahkan, sehingga asas ini akan menguatkan dan memantapkan Jaksa sebagai penuntut umum dalam melaksanakan penuntutan terhadap perkara pidana yang terjadi, dan hanya jaksalah yang secara proporsional dan profesional dapat menentukan untuk diselesaikan tidaknya perkara pidana yang terjadi tersebut, jangankan orang perseorangan, hakim sekalipun sebagai pihak yang akan menjatuhkan putusan juga tidak dapat meminta apalagi memaksa kepada Jaksa untuk menyelesaikan perkara pidana yang terjadi tersebut, hakim harus tetap pasif dan baru mengadili apabila diminta atau perkara dilimpahkan kepadanya.

Dipahami bersama bahwa salah satu fungsi keberadaan suatu hukum adalah untuk menetapkan perbuatan yang harus dilakukan dan atau perbuatan yang boleh dilakukan serta yang dilarang. Sasaran hukum yang hendak dituju bukan saja orang yang nyata-nyata berbuat melawan hukum, melainkan juga perbuatan hukum yang mungkin akan terjadi, dan kepada alat perlengkapan negara untuk bertindak menurut hukum. Sistem bekerjanya hukum yang demikian itu merupakan salah satu bentuk penegakan hukum. Dalam mewujudkan penegakan hukum tersebut, proses penanganan perkara pidana haruslah dilaksanakan secara optimal, sehingga haruslah dapat ditentukan secara cepat dan tepat tentang apakah suatu perkara pidana akan dapat diajukan ke persidangan ataukah tidak.





Di dalamnya bermuara adanya pendekatan kebijakan, secara proporsional Jaksa Penuntut Umum dalam menghadapi peristiwa yang terjadi dan menentukan yang seharusnya dikualifikasikan sebagai tindak pidana atau tidak, harus diperhatikan tujuan dari penegakkan hukum melalui penuntutan tersebut sebagai bagian dalam sistem peradilan pidana atau bagian hukum acara pidana, yaitu untuk mencari dan menemukan kebenaran materiil.<sup>130</sup> Peristiwa atau Perbuatan yang diusahakan untuk diselesaikan atau ditanggulangi dengan dilakukan penuntutan harus benar-benar merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spirituil) atas warga masyarakat, sehingga dalam penuntutan harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost benefit principle*); Secara profesional penuntutan ini harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dan jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).<sup>131</sup>

Selain itu, dalam rangka menegakkan supremasi hukum, posisi Kejaksaan (yang berwenang melakukan penuntutan) sangat penting dalam mewujudkan hukum *in concreto*. Mewujudkan hukum *in concreto* bukan hanya merupakan fenomena pengadilan atau hakim, tetapi termasuk dalam pengertian pemberian pelayanan hukum dan penegakan hukum, sehingga Kejaksaan yang merupakan pranata publik penegak hukum dalam sistem peradilan pidana juga mempunyai peran strategis dalam perwujudan hukum *in concreto*. Hal ini merupakan bagian dari kewenangan Kejaksaan sesuai dengan

<sup>130</sup> Lihat Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP

<sup>131</sup> Bandingkan dengan, Sudarto, *Op.Cit.*, hlm. 93-94





*Dominis Litis*, yaitu maka penetapan dan pengendalian kebijakan penuntutan hanya berada di satu tangan yaitu Kejaksaan.

Profesionalisme seorang jaksa dalam bertindak termasuk dalam melakukan penuntutan dipedomani dengan rumusan norma yang diatur pada Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia disebutkan bahwa: "Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, jaksa senantiasa bertindak berdasarkan hukum dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, kesucilaan, serta wajib menggali dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat, serta senantiasa menjaga kehormatan dan martabat profesinya."<sup>132</sup>

Di bagian penjelasan umum juga disebutkan bahwa untuk membentuk jaksa yang profesional harus ditempuh berbagai jenjang pendidikan dan pengalaman dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenang. Sudah jelas amanah dari Undang-Undang ini terhadap profesi jaksa dalam penegakan hukum di Indonesia. Demikian juga aspek proporsionalitas Jaksa juga telah diatur didalam Undang-Undang No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan di dalam Undang-Undang No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP), yang mengatur tugas dan wewenang jaksa.

Sebagai tindak lanjut atas pelaksanaan profesionalisme dan proporsionalisme jaksa maka telah diterbitkan ketentuan teknis sebagai pedoman bagi jaksa dalam melaksanakan tugas dan wewenang jaksa maka

<sup>132</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.





112 telah dikeluarkan beberapa kebijakan yaitu Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-067/A/JA/07/2007 tentang Kode Perilaku Jaksa, Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-069/A/JA/07/2007 tentang Ketentuan-Ketentuan Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksanaan Republik Indonesia, Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-36/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum.

Kebijakan-kebijakan tersebut merupakan Pedoman perilaku yang bagi pemegang profesi terangkum dalam Kode Etika yang di dalamnya mengandung muatan etika, baik etika deskriptif, normatif, dan meta-etika.<sup>133</sup>

Jadi kode etik berkaitan dengan profesi tertentu sehingga setiap profesi memiliki kode etiknya sendiri-sendiri tentang apa yang disepakati bersama seperti bagaimana harus bersikap dalam hal-hal tertentu dan hubungan dengan rekan sejawat. Akan tetapi tidak semua pekerjaan dapat dikatakan sebagai profesi yang berhak dan layak memiliki kode etik tersendiri.<sup>134</sup>

Di dalam Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-067/A/JA/07/2007 tentang Kode Perilaku Jaksa, pada bagian pembuka disebutkan sebagai berikut: "Kejaksanaan sebagai lembaga penegak hukum melaksanakan tugasnya secara merdeka dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia dalam negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta tugas-tugas lain berdasarkan peraturan perundang-

<sup>133</sup> K. Bertens, *Etika*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 11-15.

<sup>134</sup> Frans Hendra Winarta, *Membangun Profesionalisme Penegak Hukum*





undangan, Kejaksaan memerlukan adanya satu tata pikir, tata laku dan tata kerja Jaksa dengan mengingat norma-norma agama, susila, kesopanan serta memperhatikan rasa keadilan dan nilai-nilai kemanusiaan dalam masyarakat. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, diperlukan sosok Jaksa sebagai abdi hukum yang profesional, memiliki integritas kepribadian, disiplin, etos kerja yang tinggi dan penuh tanggungjawab, senantiasa mengaktualisasikan diri dengan memahami perkembangan global, tanggap dan mampu menyesuaikan diri dalam rangka memelihara citra profesi dan kinerja jaksa serta tidak bermental korup. Jaksa sebagai pejabat publik senantiasa menunjukkan pengabdianya melayani publik dengan mengutamakan kepentingan umum, mentaati sumpah jabatan, menjunjung tinggi doktrin Tri Krama Adhyaksa, serta membina hubungan kerjasama dengan pejabat publik lainnya. Jaksa sebagai anggota masyarakat selalu menunjukkan keteladanan yang baik, bersikap dan berperilaku sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dan berkembang serta peraturan perundang-undangan. Jaksa Agung selaku pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, dan wewenang kejaksaan dalam rangka menjaga kehormatan dan martabat profesi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Kejaksaan R.I. menetapkan Kode Perilaku Jaksa sebagai pedoman dalam menjalankan tugas profesi.<sup>135</sup>

Pada bagian pembukaan tersebut secara jelas menyebutkan Sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang

<sup>135</sup> Bagian Pembukaan dalam Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-067/A/JA /07/2007 tentang Kode Perilaku Jaksa,





penuntutan, Kejaksaan mengedepankan aspek profesionalisme bagi Jaksa sebagai abdi hukum yang profesional, memiliki integritas kepribadian, disiplin, etos kerja yang tinggi dan penuh tanggungjawab, senantiasa mengaktualisasikan diri dengan memahami perkembangan global, tanggap dan mampu menyesuaikan diri dalam rangka memelihara citra profesi dan kinerja jaksa serta tidak bermental korup, di sini terdapat penekanan aspek proporsionalitas, di mana Jaksa sebagai pejabat publik senantiasa menunjukkan pengabdianya melayani publik dengan mengutamakan kepentingan umum, mentaati sumpah jabatan, menjunjung tinggi doktrin Tri Krama Adhyaksa, serta membina hubungan kerjasama dengan pejabat publik lainnya.

Selanjutnya agar lebih proporsional kinerja Jaksa dalam melaksanakan tugas utamanya dalam penuntutan maupun dalam penanganan perkara tindak pidana umum, maka diatur melalui Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-36/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum.

Dalam *Konsidern* disebutkan maksud dari diaturnya Standar Operasional Prosedur, yang menyebutkan "bahwa dalam rangka pelaksanaan Program Reformasi Birokrasi Kejaksaan Republik Indonesia diperlukan Standar Operasional Prosedur (SOP) tentang Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum; Penanganan perkara Tindak Pidana Umum dilaksanakan berdasarkan Hukum Acara Pidana, berbagai peraturan, perundang-undangan yang dilengkapi dengan Petunjuk Teknis Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum





serta ketentuan lain yang terkait dengan teknis penanganan perkara dan hati nurani perlu dilengkapi dengan Standar Operasional Prosedur; Selanjutnya ditegaskan bahwa Standar Operasional Prosedur dimaksudkan sebagai panduan kinerja jajaran bidang Tindak Pidana Umum dalam menangani perkara Tindak Pidana Umum dengan tetap memperhatikan perkembangan hukum dan masyarakat dengan penuh kearifan.<sup>136</sup>

Kebijakan-kebijakan tersebut dikeluarkan guna mewujudkan dan mendorong Jaksa sebagai abdi hukum yang profesional, agar semakin memiliki integritas kepribadian, disiplin, etos kerja yang tinggi dan penuh tanggungjawab, senantiasa mengaktualisasikan diri dengan memahami perkembangan global, tanggap dan mampu menyesuaikan diri dalam rangka memelihara citra profesi dan kinerja jaksa serta tidak bermental korup. Jaksa sebagai pejabat publik senantiasa menunjukkan pengabdianya melayani publik dengan mengutamakan kepentingan umum, mentaati sumpah jabatan, menjunjung tinggi doktrin Tri Krama Adhyaksa, serta membina hubungan kerjasama dengan pejabat publik lainnya. Jaksa sebagai anggota masyarakat selalu menunjukkan keteladanan yang baik, bersikap dan berperilaku sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dan berkembang serta peraturan perundang-undangan, dengan kata lain Jaksa dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya setelah mandiri dengan adanya asas *dominus litis* untuk melaksanakan penuntutan serta didukung dengan beberapa kebijakan teknis untuk meningkatkan kinerja Jaksa untuk lebih profesional dan proporsional.

<sup>136</sup> Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor. PER-36/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum.





Posisi Jaksa Penuntut Umum dalam Tindak Pidana Umum tergantung dari penyidik polri, Jaksa Penuntut Umum hanya memeriksa secara formal berkas perkara saja, tidak mengetahui proses penyusunan berkas dan tata cara perolehan alat bukti, menjadi problema apabila di persidangan terdakwa mencabut keterangannya di BAP. Jaksa penuntut umum harus mempertanggungjawabkan atau membuktikan surat dakwaannya. Sering juga terjadi bolak-balik berkas perkara antara penyidik polri dan jaksa penuntut umum. Sebenarnya hal ini dapat dihindari sejak awal apabila jaksa penuntut umum terlibat dalam proses penyusunan berkas perkara. Sedangkan posisi jaksa dalam Tindak Pidana Korupsi sejak awal terlibat dalam penyusunan berkas perkara apabila proses awal penyidikan dari kejaksaan. Tetapi jaksa juga harus profesional dan proporsional dalam menetapkan status seseorang sebagai tersangka, jangan sampai seolah-olah mencari-cari kesalahan seseorang. Jika tidak ditemukan cukup bukti harus segera dihentikan. Kalau bukti-bukti telah cukup untuk menjerat seseorang sebagai tersangka harus segera dilanjutkan prosesnya. Disinilah asas *dominus litis* benar-benar mempunyai peran yang sentral dalam profesionalisme dan proporsionalisme jaksa penuntut umum sebagai pengendali proses perkara. Asas *deponering* juga menunjukkan jaksa penuntut umum benar-benar memiliki asas *dominus litis*, yang dimana dalam asas *deponering* jaksa penuntut umum mempunyai wewenang untuk mekesampingkan perkara demi kepentingan umum (pasal 35 huruf c Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia).





Pada implementasi pelaksanaan tugas dan wewenang secara professional dan proporsional tersebut, akan senantiasa dikontrol dan dilakukan pengawasan dengan mengacu pada norma kebijakan yang diatur dalam Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-069/A/JA/07/2007 tentang Ketentuan-Ketentuan Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksanaan Republik Indonesia.





## BAB IV

### P E N U T U P

#### 4.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam pendahuluan, hasil penelitian dan analisis, maka dapat disusun beberapa kesimpulan, sebagai berikut:

1. Eksistensi asas *Dominus Litis* dalam penuntutan terhadap tindak pidana yang terjadi saat ini telah bersifat jelas dan limitatif, dan tertuang di dalam UUD Tahun 1945, Undang-Undang No.8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (atau yang lebih dikenal dengan sebutan KUHP), Undang-Undang No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, serta peraturan pelaksanaannya secara teknis yang dituangkan dalam Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-067/A/JA/07/2007 tentang Kode Perilaku Jaksa, Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-069/A/JA/07/2007 tentang Ketentuan-Ketentuan Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia, Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-36/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum. Eksistensi kejaksaan yang seperti itu menempatkan posisi kejaksaan dalam kedudukannya yang sangat strategis dan sentral dalam sistem peradilan pidana di Indonesia.





Pada masa sebelum merdeka baik pada masa kerajaan-kerajaan yang berkuasa maupun pada masa penjajahan pelaksanaan penuntutan sudah dilakukan, namun tidak bersifat mutlak atau tidak berdasarkan pada asas *dominis litis*, karena kewenangan penuntutan tidak hanya mutlak dilakukan oleh Dhyaksa (Jaksa), namun juga dapat dilakukan oleh pihak-pihak lain, sesuai dengan kepentingan hukum yang dilanggar, bahkan semuanya dalam kendali Raja. Dahulu di kenal dua jenis pengadilan yaitu Pengadilan Pradata dan Pengadilan Padu, terhadap Pengadilan Pradata dilakukan persidangan terhadap perkara-perkara berat, seperti pembunuhan, pembakaran dan sebagainya yang diancam dengan pidana siksaan atau pidana mati. Tugas Jaksa (*Jeksa*) dalam pengadilan ini adalah melakukan pekerjaan kepaniteraan, menghadapkan terdakwa dan saksi. Pengadilan Padu menyelesaikan perkara-perkara kecil dan ringan, di mana pemeriksaan dan putusannya dijatuhkan oleh Jaksa (*Jeksa*) atas nama Bupati setempat, di sini Jaksa (*Jeksa*) bertindak sebagai Hakim.

2. Asas *Dominus Litis* dapat mewujudkan profesionalisme dan proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum, di mana telah terdapat Ketentuan-ketentuan yang mengatur profesionalisme dan proporsionalisme bagi Jaksa yang harus dipedomani dalam melaksanakan tugas-tugas dan kewenangan yang melekat, lebih-lebih didalamnya sangat menegaskan adanya asas *dominus litis* yang bersifat mutlak dan mandiri menjadikan penuntutan sebagai tugas yang utama dan menjadi





satu yang tidak terpisahkan, sehingga asas ini akan menguatkan dan memantapkan Jaksa sebagai penuntut umum dalam melaksanakan penuntutan terhadap perkara pidana yang terjadi, dan hanya jaksalah yang secara proporsional dan profesional dapat menentukan untuk diselesaikan tidaknya perkara pidana yang terjadi tersebut, jangankan orang perseorangan, hakim sekalipun sebagai pihak yang akan menjatuhkan putusan juga tidak dapat meminta apalagi memaksa kepada Jaksa untuk menyelesaikan perkara pidana yang terjadi tersebut, hakim harus tetap pasif dan baru mengadili apabila diminta atau perkara dilimpahkan kepadanya.

#### 4.2. Rekomendasi

Kejaksaan sebagai salah satu penegak hukum, dalam melaksanakan tugas sebagai penuntut umum dalam arti sebagai Jaksa Penuntut Umum, secara profesional dan proporsional harus menerapkan asas *Dominus Litis*, agar dalam melaksanakan tugas penuntutan benar-benar berorientasi pada pencapaian tujuan dari penuntutan untuk mencari dan menemukan Kebenaran materil, mengingat penuntutan tersebut merupakan bagian dari proses beracara dalam Hukum Acara Pidana. Namun kenyataan dapat dipahami bahwa asas *Dominus Litis* tersebut dalam implementasi pelaksanaan tugas dan kewajiban jaksa ternyata belum diterapkan secara tegas dalam sistem peradilan pidana atau hukum acara pidana yang diatur di dalam KUHP.





Mengingat pentingnya pelaksanaan asas *Dominus Litis* tersebut, yang memberi penegasan terhadap posisi strategis Kejaksaan RI dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, maka perlu direkomendasikan beberapa hal, sebagai berikut:

1. Supremasi di bidang penuntutan sehubungan dengan sistem peradilan pidana terpadu yang diatur menurut KUHP. Namun eksistensi jaksa selaku penuntut umum ternyata dalam praktek peradilan dan penegakkan hukum tidak berjalan dengan lancar sebagaimana mestinya. Dalam praktek masih sering terjadi koordinasi antara Kejaksaan dengan Kepolisian ataupun Kejaksaan dengan Pengadilan tidak berjalan dengan lancar karena berbagai alasan yang bersifat birokratis ataupun tidak adanya kesepahaman, sehingga akan berpengaruh terhadap proses penuntutan. Padahal seharusnya kewenangan jaksa selaku *Dominus Litis* yang berlaku universal. Untuk itu, perlu ditingkatkan bentuk-bentuk kerjasama antar penegak hukum guna memperlancar tugas dan wewenang yang melekat dalam jabatan, khususnya bagi jaksa agar dapat memperlancar proses penuntutan terhadap tindak pidana yang terjadi, sehingga akan memudahkan dalam menemukan dan mewujudkan 'kebenaran materiil' sesuai dengan rasa keadilan masyarakat. Oleh karena itu eksistensi kejaksaan dalam upaya penegakan hukum diharapkan untuk selalu meningkatkan kinerjanya secara profesionalisme dan proporsionalisme.





2. Kejaksaan RI dituntut tidak saja harus mampu melaksanakan fungsinya dengan baik dan benar, tetapi juga harus mampu membentuk jati diri sebagai salah satu institusi pelaksana kekuasaan Negara, bukan alat kekuasaan penguasa. Oleh karena itu sewajarnya di era reformasi ini Kejaksaan perlu melakukan reformasi terhadap eksistensinya agar dapat menjadi lebih dinamis guna menghadapi perkembangan dan perubahan dewasa ini, dengan selalu meningkatkan kualitas kemampuan sumber daya manusia di kejaksaan agar benar-benar dapat melaksanakan profesionalisme dan proporsionalisme sebagai jaksa penuntut umum. Selain itu perlu adanya kebijakan-kebijakan teknis untuk meningkatkan profesionalisme dan proporsionalisme jaksa penuntut umum dalam menerapkan asas *dominus litis* karena asas *dominus litis* bersifat mutlak dan mandiri.





## DAFTAR PUSTAKA

## Buku dan Hasil Penelitian

A. Masyhur Effendi. *Dimensi dan Dinamika Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.

Andi Hamzah. *Pengantar Hukum Acara Pidana di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.

Anwar dan Adang. *Sistem Peradilan Pidana*. Bandung: Widya Padjadjaran, 2009.

A. Soetomo. *Hukum Acara Pidana Indonesia dalam Praktek*. Pustaka Kartini, 1990.

Aristoteles. *Ethics*. Penguin Classics, 1976.

Bambang Sunggono. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998.

Barda Nawawi Arief. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002.

\_\_\_\_\_. *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana Edisi Revisi*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.

\_\_\_\_\_. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Cet ke 2. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002.

Darji Darmodiharjo dan Shidarta. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1999.

Darmono. *Penyampingan perkara Seponering Dalam Penegakkan Hukum, Studi Kasus Ketetapan Penyampingan Perkara Demi Kepentingan Hukum Atas Nama Dr. Bibit Samad Riyanto dan Chandra M Hamzah*. Jakarta: Solusi Publishingm, 2013.

Djoko Prakoso. *Surat Dakwaan, Tuntutan Pidana dan Eksaminasi Perkara di Dalam Proses Pidana*. Yogyakarta: Liberty, 1988.

Erni Widhayanti. *Hak-Hak Tersangka/Terdakwa di dalam KUHP*. Yogyakarta: Liberty, 1996.

Frans Magnin Suseno. *Etika Politik*. Jakarta: Gramedia, 1987.





Frans Hendra Winarta. *Membangun Profesionalisme Penegak Hukum*.

Georges Gurvitch. "Justice", dalam Edwin R.A. Seligman, ed. *Encyclopedia of the Social Sciences, Volume VIII*. New York: Macmillan, 1959.

George P. Fletcher. *Basic Concepts of Legal Thought*. Oxford University Press: 1996.

Glenn R. Negley. "Justice", dalam Louis Shores, ed., *Collier's Encyclopedia, Volume 13*. Crowell-Collier, 1970.

Hari Sasongko. *Penuntutan dan Tehnik Membuat Surat Dakwaan*. Surabaya: Dharma Surya Berlian, 1996.

Harahap. M. Yahya. *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP 9 (Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan PK)*. Jakarta: Sinar grafiik, 2007.

\_\_\_\_\_. *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP (Edisi Kedua) seri: penyidikan dan penuntutan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2000.

Iham Gunawan. *Peran Kejaksaan Dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik*. Jakarta: Sinar Grafika, 1994.

Jazim Hamidi, dkk. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Total Media, 2009.

JJ. Bruggink. *Refleksi Ilmu Hukum, dialih bahasakan Arief Sidharta*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.

John Rawls. *Theory of Justice*. New York: Oxford University Press Inc. 1971.

K. Bertens. *Etik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.

Kusumadi Pudjosewojo. *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, 1971.

Lilik Mulyadi. *Hukum Acara Pidana Normatif, Teoritis, Praktik Dan Permasalahannya*. Bandung: PT. Alumni, 2007.

Marwan Effendy. *Deskresi Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*. Malang. 2012.

\_\_\_\_\_. *Kejaksaan RI Posist dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*. Jakarta: PT Gramedia, 2005.

Mochtar Kusumaatmadja. *Konsep-Konsep Dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2006.





Moh. Mahfud MD. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

Muladi. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 1995.

Nyoman Sarikat Putra Jaya. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Semarang: Badan Penerbit Undip, 2005.

Padmo Wahyono, Dkk. *Kerangka Landasan Pembangunan Hukum*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989.

Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013.

Philippe Nonet & Philip Selznick. *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi. Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa)*. Jakarta, 2003.

Romli Atmasasmita. *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.

Ronny Hanitijo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Cetakan Ketiga, ed. Revisi. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998.

Rusli Muhammad. *Hukum Acara Pidana Kontemporer*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2007.

Tolid Effendi. *Sistem Peradilan Pidana. Perbandingan Komponen dan Proses Sistem Peradilan Pidana di Beberapa Negara*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2013.

Trisno Raharjo. *Mediasi Pidana dalam Sistem Peradilan Pidana : Suatu Kajian dan Penerapannya di Indonesia*. Yogyakarta: Buku Litera, 2011

Sartono Kartodihardjo. *Sejarah Nasional Indonesia Jilid IV*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 1976.

Satjipto Raharjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 1996.

Satjipto Rahardjo. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2007.

Soerjono Soekanto. *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: UI Press, 1983.





Soerjono Soekanto. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.

Stanley, I. Bem. "Justice", dalam Paul Edwards, *The Encyclopedia of Philosophy, Volume 4*. New York, Macmillan dan Free Press, 1967.

Sunaryati Hartono. *Politik Hukum: Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991.

Sudarto. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat : Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*. Bandung: Penerbit Sinar Baru, 1983.

The Liang Gie. *Teori-teori Keadilan*, cetakan ke-2. Yogyakarta: Supersukses, 1982.

Tresna, R. *Peradilan di Indonesia Dari Abad ke Abad*. cetakan ke-3, Jakarta: Pradnya Paramita, 1978.

W. Friedmann. *Teori dan Filsafat Hukum Idealisme Filosofis & Problema Keadilan*. Jakarta: Rajawali Pers, 1990.

#### Jurnal dan Makalah

A. Mukthie Fadjar. "Peran "The Rule of Law" Dalam Penguatan "Civil Society". dalam IDEA Kumpulan Makalah "Konstitusi dan Demokrasi". Jakarta: IDEA, 2001.

Ardilafiza. "Independensi Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Penuntutan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". Jakarta: Jurnal Konstitusi Volume III Nomor 2, 2010.

Philipus, M. Hadjon. "Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". Makalah dalam Simposium tentang Politik, Hak Asasi Manusia dan Pembangunan, Unair-Surabaya; 1994.

#### Internet

Pusat Litbang *Kejaksaan Agung R.I, Studi tentang Implementasi Kekuasaan Penuntutan Di Negara Hukum Indonesia*, 2008, dalam [http://id.wikipedia.org/wiki/Kejaksaan Indonesia Tugas dan wewenang kejaksaan](http://id.wikipedia.org/wiki/Kejaksaan_Indonesia_Tugas_dan_wewenang_kejaksaan).

#### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar NKRI 1945 (Hasil Amandemen I, II, III, dan IV);





Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;

Undang-Undang Republik Indonesia No. 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHP);

Undang-Undang Republik Indonesia No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia;

Undang-Undang Republik Indonesia No. 15 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-Ketentuan Kejaksaan Republik Indonesia;

Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia;

Undang-Undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman;

Undang-Undang Republik Indonesia No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman;

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia;

*Herziene Inlandsch Reglement, staatblaad 1941 No.44* (HIR);

*Inlandsch Reglement, staatblaad 1848 No.16* (IR)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHP, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2010.

Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-067/A/JA/07/2007 tentang Kode Perilaku Jaksa,

Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-069/A/JA/07/2007 tentang Ketentuan-Ketentuan Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia,

Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia No. PER-36/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum.