

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Politik Hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Indonesia nampaknya berada pada posisi negara yang merumuskan politik hukumnya secara sistematis dan terprogram, baik karena alasan kemerdekaan kolonial maupun karena alasan ideologis terhadap amanat cita-cita hukum, yaitu cita-cita hukum yang terkandung dalam konstitusi dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945).

Salah satu substansi yang termaktub dalam konstitusi adalah susunan dan kedudukan lembaga negara serta tata cara pengaturan kewenangan dan batas kekuasaannya, hubungan antar lembaga negara, dan hubungan antara lembaga negara dengan warga negara.² Adanya kehendak serta kebutuhan untuk terus memperbaiki, mengganti, atau menyempurnakan hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum yang baru.

Beberapa lembaga baru dibentuk selama masa reformasi untuk berbagi peran dan tanggung jawab. Hal ini disambut baik dan salah satunya adalah Kejaksaan. Kedudukan Kejaksaan dalam ketatanegaraan Indonesia

¹ Moh.Mahfud MD, 2018, *Politik Hukum di Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, hal.1.

² Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi*, Jakarta: Konstitusi Press, hal.19

telah banyak mengalami perubahan, baik secara kelembagaan maupun hukum. Sejak zaman dahulu, sistem seperti Jaksa Agung sudah ada sejak zaman Kerajaan Majapahit. Konon pada zaman Majapahit terdapat beberapa jabatan yang disebut Dhyaksa, Adhyaksa dan Dharmadhyaksa.³ Istilah Kejaksaan sebenarnya sudah ada sejak lama di Indonesia. Pada masa kerajaan Hindu-Jawa di Jawa Timur yaitu pada masa Kerajaan Majapahit, istilah dhyaksa, adhyaksa dan dharmadhyaksa sudah menunjukkan kedudukan dan pangkat tertentu dalam kerajaan tersebut. Istilah-istilah ini berasal dari bahasa kuno, yaitu dari kata Sanskerta yang sama.

Sejak awal berdirinya, kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia telah melihat evolusi sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada awal masa proklamasi kedudukan Kejaksaan berada di bawah Departemen Kehakiman.⁴ Kemudian setahun setelah pembacaan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, mengesahkan Undang- Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Kejaksaan RI, yang kemudian menjadi undang- undang yang pertama kali mengatur tentang Kejaksaan. Setelah Undang-Undang ini diberlakukan Kejaksaan kemudian berada dibawah Departemen Kejaksaan yang diselenggarakan oleh menteri. Oleh karenanya, pengangkatan jaksa agung tidak lagi melalui Menteri Kehakiman melainkan langsung oleh presiden.

³ Marwan Effendy, 2005, *Kejaksaan RI: (Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum)*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hal. 56

⁴ Yusril Ihza Mahendra, 2012, *Kedudukan Kejaksaan Agung dan Posisi Jaksa Agung Dalam Sistem Presidensial di Bawah UUD 1945* sebagaimana dimuat di dalam buku Muhammad Tahir Azhary, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana dan Hukum Islam*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Perubahan berikutnya terjadi setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menegaskan perubahan kedudukan institusi Kejaksaan menjadi lembaga pemerintahan. Dengan berlakunya undang-undang ini hingga era reformasi mulai banyak kalangan yang ingin memisahkan Kejaksaan dengan ranah eksekutif dan berpendapat sudah seharusnya Kejaksaan ditempatkan dalam ranah yudikatif sesuai dengan Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Setelah meninjau secara singkat sejarah ketatanegaraan Kejaksaan, dapat diketahui bahwa sejak awal berdirinya hingga saat ini, Kejaksaan merupakan lembaga eksekutif dan proses pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung melalui Presiden, meskipun telah lolos usulan Jaksa Agung, namun penunjukannya tetap berada di tangan Presiden.

Oleh karena itu, ketika memasuki masa reformasi Undang-Undang Kejaksaan kemudian mengalami perubahan lagi dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa Kejaksaan RI adalah lembaga yang berwenang dalam bidang penuntutan serta kewenangan lain yang dijelaskan dalam Undang-Undang. Mengacu pada undang-undang tersebut, maka pelaksanaan kekuasaan negara yang diemban oleh Kejaksaan, harus dilaksanakan secara merdeka.

Kejaksaan sebagai pemegang kekuasaan pengontrolan acara perkara (*dominus litis*) mempunyai kedudukan sentral dalam pemeriksaan perkara pidana, karena menurut Peradilan Pidana hanya Kejaksaan yang dapat memutuskan apakah suatu perkara dapat diajukan ke pengadilan atau tidak.

Menurut US Legal, “*Dominus Litis Law and Legal Definition*”: menyebut bahwa *dominus litis* adalah orang yang mempunyai perkara atau orang yang menentukan dalam perkara atau orang yang mempunyai kepentingan nyata dalam penentuan perkara.⁵ Asas *dominus litis* menegaskan bahwa tidak ada badan selain penuntut umum yang memiliki hak mutlak dan monopolistik untuk mengadili. Asas ini otomatis menempatkan Penuntut Umum selaku pengendali perkara. Artinya, dapat atau tidaknya dilakukan penuntutan terhadap suatu perkara tindak pidana hasil penyidikan (oleh Penyidik) adalah mutlak wewenang Penuntut Umum.

Kode prosedur jabatan Kejaksaan bukan hanya pemilik *Dominus Litis*, tetapi juga satu-satunya pemegang kekuasaan eksekutif untuk memutus perkara pidana (*administrative ambtenaar*). Oleh karena itu, Undang-Undang Kejaksaan yang baru dinilai lebih efektif dalam mendefinisikan status dan peran Kejaksaan Republik Indonesia (*Procuratorate of Republic of Indonesia*) sebagai badan tata usaha negara yang menjalankan kekuasaan negara di bidang penegakan hukum.

Mengacu pada undang-undang tersebut secara implisit, dapat disimpulkan bahwasanya dalam melaksanakan tugasnya kewenangan yang diemban oleh Kejaksaan dilaksanakan secara merdeka. Artinya dalam melaksanakan fungsi tugas dan wewenangnya lembaga Kejaksaan terlepas dari pengaruh kekuasaan lainnya. Dimana di dalamnya diatur bahwa dalam

⁵ US Legal, “*Dominus Litis Law and Legal Definition*,” <https://definitions.uslegal.com/d/dominus-litis/> dikunjungi pada tanggal 3 Desember 2022, Jam 19.25 WIB.

melaksanakan tugas dan wewenangnya Kejaksaan juga membina hubungan Kerjasama dengan badan penegak hukum dan instansi lainnya.⁶

Demikian, dapat dilihat betapa krusialnya organ atau lembaga penegak hukum dalam pelaksanaan kekuasaan negara untuk saling bekerja sama. Maka, pemberian landasan hukum yang kuat melalui pengaturan secara eksplisit terhadap tugas pokok, fungsi, dan kewenangan sangatlah penting. Di dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesiatelah dijelaskan mengenai hubungan kerjasama antar Lembaga Penegak Hukum dengan Kejaksaan. Namun, tidak ada penjelasan secara eksplisit mengenai hubungan Kerjasama dengan Organisasi Internasional.

Padahal dapat diketahui, bahwasannya dalam melaksanakan tugasnya lembaga Kejaksaan turut bekerjasama dengan organisasi luar negeri. Maka, secara konstitusional perubahan produk hukum adalah sebuah keniscayaan yang secara prosedur berada dibawah naungan legislatif yang berkesesuaian dengan politik hukum. Sehingga penelitian ini dapat menggambarkan mengenai politik hukum perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Selanjutnya direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UU Kejaksaan RI) terkhusus terkait perubahan Pasal 33.

Terkait perubahan ini penulis kemudian tertarik untuk membahas dari segi politik hukum perubahannya dan dalam aspek hubungan kerjasama

⁶ Pasal 33 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI

antara Kejaksaan dengan lembaga penegak hukum dan instansi lainnya dalam skripsi yang berjudul, **“POLITIK HUKUM PERUBAHAN UNDANG – UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2004 TENTANG KEJAKSAAN TERKAIT HUBUNGAN KERJASAMA DENGAN LEMBAGA PENEGAK HUKUM DAN INSTANSI LAINNYA”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan terkait hubungan kerjasama antara Kejaksaan Republik Indonesia dengan Lembaga Penegak Hukum dan Instansi Lainnya?
2. Bagaimana implikasi perubahan pengaturan terkait hubungan kerjasama Kejaksaan dengan Lembaga Penegak Hukum dan Instansi Lainnya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan kepada rumusan masalah seperti di uraikan diatas, tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan terkait hubungan kerjasama antara Kejaksaan Republik Indonesia dan Lembaga Penegak Hukum dan Instansi Lainnya.
2. Untuk mengetahui implikasi perubahan dari regulasi terkait hubungan kerjasama antara Kejaksaan Republik Indonesia dengan Lembaga Penegak Hukum dan Instansi Lainnya.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi para pihak, antara lain:

1. Manfaat Teoritis:

- a. Bagi penulis sendiri, penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan cakrawala berfikir penulis mengenai hubungan kerjasama lembaga Kejaksaan dengan instansi lainnya.
- b. Diharapkan dapat menjadi referensi bagi mahasiswa, dosen, dan masyarakat luas dalam menambah wawasan dan pengetahuan serta dapat dijadikan bahan perbandingan bagi peneliti selanjutnya berkaitan dengan lembaga negara, khususnya mengenai kedudukan lembaga Kejaksaan serta hubungan kerjasama dengan lembaga hukum dan instansi lainnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan dapat menjadi bahan referensi dalam pembuatan Undang-Undang yang berhubungan dengan lembaga negara;
- b. Diharapkan dapat menjadi referensi bagi lembaga Kejaksaan dalam melaksanakan tugasnya;
- c. Diharapkan dapat menjadi referensi bagi pemerintah dan instansi terkait.

E. Metode Penelitian

Dalam kegiatan pengumpulan data ini dibutuhkan data yang konkret, akurat, valid, jawaban yang ilmiah sesuai dengan data dan fakta yang ada di lapangan dan data yang berasal dari kepustakaan yang dapat dipertanggung

jawabkan kebenarannya. Oleh karena itu penelitian merupakan suatu sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya, hal ini tidaklah berarti metodologi penelitian yang dipergunakan diberbagai ilmu pengetahuan pasti akan berbeda secara utuh, akan tetapi setiap ilmu pengetahuan mempunyai identitas masing-masing, sehingga pasti akan ada perbedaan.⁷

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini berjenis penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*) yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.⁸ Penelitian dilakukan dengan cara memperoleh norma hukum tertulis dan melakukan penelitian kepustakaan (*library reseacrh*) menggunakan bahan Pustaka yang merupakan data sekunder. Jika dilihat dari sumber datanya merupakan prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.

2. Pendekatan Penelitian

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan Perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah produk perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian yang akan diteliti. Dimana peneliti menggunakan Peraturan Perundang-undangan sebagai dasar awal

⁷ Soerjono soekanto, dan Sri Mamudji, 2013, *Penelitian Hukum Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hal.1

⁸ Soejono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hal.12.

melakukan analisis. Dengan karakteristik hukum yang mempunyai ciri, norma-norma hukum yang ada di dalamnya yang saling berkaitan secara logis, himpunan norma tersebut mampu menampung permasalahan yang ada, dan norma-norma hukum tersebut tersusun secara hierarki.⁹ Dalam pendekatan ini peneliti menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi terkait hubungan kerjasama antar lembaga yang terkait.¹⁰

b. Pendekatan historis (*historical approach*)

Pendekatan historis yaitu pendekatan yang dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Melalui pendekatan ini mempermudah penulis dalam memahami bentuk lembaga pemerintah khususnya Kejaksaan dalam melaksanakan tugasnya sebagai bagian dari lembaga peradilan. Dalam penelitian ini dijelaskan mengenai sejarah perubahan-perubahan atau politik hukum dari undang-undang mengenai Kejaksaan Republik Indonesia hingga sekarang.

c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual yaitu pendekatan penelitian yang dilakukan berdasarkan kepada deskripsif analitis karena bertujuan

⁹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2017, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal.185.

¹⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang- Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Kejaksaan RI, Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan dan perubahannya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan perubahannya, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 35 Tahun 2018 tentang Penugasan Pegawai Negeri Sipil Pada Instansi Pemerintah Dan Di Luar Instansi Pemerintah.

memberikan gambaran secara menyeluruh tentang suatu keadaan atau gejala yang diteliti, serta menganalisis mengenai Implikasi perubahan pengaturan terkait hubungan kerjasama Kejaksaan dengan Lembaga Penegak Hukum dan Instansi Lainnya. Hal ini diharapkan mampu memecahkan masalah dengan cara memaparkan obyek penelitian apa adanya berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh pada saat penelitian.¹¹ Konsep dan teori yang berakitan dengan politik hukum, Kejaksaan, dan lembaga penegak hukum lainnya berasal dari beberapa pendapat ahli seperti: Mahfud M.D, Jimly Asshiddiqie, dan Muhammad Jusuf.

3. Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.¹²

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat yang dalam hal ini berupa peraturan perundang-undangan yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang- Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Pokok-Pokok Kejaksaan RI;
- 3) Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hal.137.

¹² *Ibid*, hal. 182.

- 4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan dan perubahannya;
- 5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan perubahannya;
- 6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi;
- 7) ~~Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat;~~
- 8) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial;
- 9) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
- 10) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- 11) Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- 12) ~~Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;~~
- 13) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 35 Tahun 2018 tentang Penugasan Pegawai Negeri Sipil Pada Instansi Pemerintah Dan Di Luar Instansi Pemerintah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat menunjang bahan hukum primer dan dapat membantu penulis dalam menganalisis dan memahami bahan hukum primer seperti: Literatur atau hasil penulisan yang berupa hasil penelitian, buku-buku, jurnal-jurnal hukum, berbagai makalah ilmiah, serta artikel-artikel yang berkaitan dengan hubungan kerjasama antar lembaga.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang berupa kamus, ensiklopedia, leksikon, dan lain-lain.¹³ Adapun bahan hukum tersier yang digunakan penulis seperti kamus hukum yakni *Black's Law Dictionary* dan Pedoman Umum Ejaan Bahasa Indonesia (selanjutnya disingkat PUEBI).

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum adalah prosedur sistematis untuk mempermudah data yang diperlukan yaitu dengan cara studi dokumen atau studi pustaka (*library research*) dilakukan dengan mempelajari bahan pustaka atau literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas. Dalam melakukan penelitian, terlebih dahulu dilakukan pengumpulan bahan. Dengan menggunakan pendekatan masalah tersebut maka pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka. Studi pustaka merupakan pengkajian terhadap peraturan-peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, literatur-

¹³ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op.Cit.* hal.158.

literatur, tulisan para ahli hukum dan tulisan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

5. Teknik Pengolahan dan Analisa Bahan Hukum

a. Teknik Pengolahan Bahan Hukum

Setelah bahan hukum dikumpulkan, selanjutnya penulis menggunakan teknik pengolahan bahan hukum dengan cara melakukan seleksi dari bahan hukum sedemikian rupa sehingga data dan bahan hukum tersusun secara runtut dan sistematis, sehingga dapat memudahkan penulis melakukan analisis untuk mendapatkan gambaran umum dari hasil penelitian.

b. Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dikumpulkan dalam penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas. Dengan arti lain, analisis secara kualitatif ini merupakan cara menganalisa data yang bersumber dari bahan hukum yang didasarkan pada konsep, teori, peraturan perundang-undangan, doktrin, prinsip hukum, pendapat para ahli, dan juga dari pikiran Penulis sendiri.