

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Komisi pemberantasan korupsi (KPK) merupakan lembaga khusus bersifat *ad hoc* atau tidak permanen¹, yang artinya sejak semula dibentuk dimaksudkan sementara sampai terjadi situasi normal, dengan wewenang yang khusus pula, yaitu pencegahan dan pemberantasan korupsi. KPK lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diberi amanat melakukan pemberantasan korupsi secara profesional, intensif, dan berkesinambungan. KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen, yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan manapun. KPK dibentuk bukan untuk mengambil alih tugas pemberantasan korupsi dari lembaga-lembaga yang ada sebelumnya. Penjelasan Undang-Undang menyebutkan peran KPK sebagai *trigger mechanism*, yang berarti mendorong atau sebagai stimulus agar upaya pemberantasan korupsi oleh lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya menjadi lebih efektif dan efisien.²

Adapun tugas KPK adalah berkoordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi (tipikor); supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tipikor; melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tipikor; melakukan tindakan-tindakan pencegahan tipikor; dan melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara. Dalam pelaksanaan tugasnya, KPK berpedoman kepada lima asas, yaitu: kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, kepentingan umum, dan proposionalitas. KPK bertanggung jawab kepada publik dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, DPR,

¹<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/c13810/ad-hoc/>, diakses tanggal 28 Februari 2021.

²https://aclc.kpk.go.id/wp-content/uploads/2019/07/04-Modul-Kelembagaan-KPK-UMUM_OK.pdf, diakses tanggal 28 Februari 2021.

dan BPK, KPK, dipimpin oleh Pimpinan KPK yang terdiri atas lima orang, seorang ketua merangkap anggota dan empat orang wakil ketua merangkap anggota.³

Kelima pimpinan KPK tersebut merupakan pejabat negara, yang berasal dari unsur pemerintahan dan unsur masyarakat. Pimpinan KPK memegang jabatan selama empat tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan. Dalam pengambilan keputusan, pimpinan KPK bersifat kolektif kolegial. Pimpinan KPK membawahi empat bidang, yang terdiri atas bidang Pencegahan, Penindakan, Informasi dan Data, serta Pengawasan Internal dan Pengaduan Masyarakat. Masing-masing bidang tersebut dipimpin oleh seorang Deputi. KPK juga dibantu Sekretariat Jenderal yang dipimpin seorang Sekretaris Jenderal yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden Republik Indonesia, namun bertanggung jawab kepada pimpinan KPK.⁴

Lebih lanjut, ada tiga prinsip yang dapat dipergunakan untuk menjelaskan soal eksistensi KPK, yaitu pertama, dalil yang berbunyi *salus populi supreme lex*, yang berarti keselamatan rakyat (bangsa dan negara) adalah hukum yang tertinggi. Jika keselamatan rakyat, bangsa, dan negara sudah terancam karena keadaan yang luar biasa maka tindakan apapun yang sifatnya darurat atau khusus dapat dilakukan untuk menyelamatkannya. Dalam hal ini, kehadiran KPK dipandang sebagai keadaan darurat untuk menyelesaikan korupsi yang sudah luar biasa.⁵

Kedua, di dalam hukum dikenal adanya hukum yang bersifat umum (*lex generalis*) dan yang bersifat khusus (*lex specialis*). Dalam hukum dikenal asas *lex specialis derogate legi generali*, yang artinya undang-undang istimewa/khusus didahulukan berlakunya daripada undang-undang yang umum. Keumuman dan kekhususan itu dapat ditentukan oleh pembuat UU sesuai dengan kebutuhan, kecuali UUD jelas-jelas menentukan sendiri

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Roy Saphely, *Keberadaan KPK Dalam Sistem Ketatanegaraan dan Implikasinya Terhadap Kewenangan Kejaksaan dan Kepolisian Republik Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 15, No. 1, 2017, hlm. 82.

mana yang umum dan mana yang khusus. Dalam konteks ini, KPK merupakan hukum khusus yang kewenangannya diberikan oleh UU selain kewenangan-kewenangan umum yang diberikan kepada Kejaksaan dan Kepolisian.⁶

Ketiga, pembuat UU (badan legislatif) dapat mengatur lagi lanjutan sistem ketatanegaraan yang tidak atau belum dimuat di dalam UUD sejauh tidak melanggar asas-asas dan restriksi yang jelas-jelas dimuat di dalam UUD itu sendiri. Dalam kaitan ini, dipandang bahwa kehadiran KPK merupakan perwujudan dari hak legislasi DPR dan pemerintah setelah melihat kenyataan yang menuntut perlunya dibentuk KPK itu.⁷ Berkaitan dengan itu, dalam seiring berjalannya waktu, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan revisi UU KPK yang kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Adapun beberapa pasal yang diubah dalam UU KPK tersebut di antaranya, ketentuan Pasal 1, Pasal 3, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 15, Pasal 19, Pasal 21, Pasal 24, Pasal 29, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 40, Pasal 43, Pasal 45, Pasal 46, Pasal 47, Pasal 69 dan Pasal 70. Ketentuan yang mengatur tugas KPK disebutkan dalam Pasal 6 yang berbunyi:

Tindakan-tindakan pencegahan sehingga tidak terjadi tindak pidana korupsi; koordinasi dengan instansi yang berwenang melaksanakan pemberantasan tindak pidana korupsi dan instansi yang bertugas melaksanakan pelayanan publik; monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara; supervisi terhadap instansi yang berwenang melaksanakan pemberantasan tindak pidana korupsi; penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; dan tindakan untuk melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Lebih lanjut, tugas KPK dalam hal penuntutan dilakukan oleh jaksa, jaksa yang melakukan adalah jaksa penuntut umum (JPU) yang ditugaskan/diperbantukan di KPK

⁶ *Ibid*, 83.

⁷ *Ibid*.

yang diangkat dan diberhentikan oleh KPK.⁸ Dalam hal kewenangan penuntutan oleh KPK telah pada Pasal 51 dan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pasal 51 menyebutkan:

Penuntut adalah Penuntut Umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi yang diangkat dan diberhentikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. Penuntut Umum melaksanakan fungsi penuntutan tindak pidana korupsi. Penuntut adalah Jaksa Penuntut Umum.

Pasal 52 menyebutkan:

Penuntut Umum, setelah menerima berkas perkara dari penyidik, paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya berkas tersebut, wajib melimpahkan berkas perkara tersebut kepada Pengadilan Negeri. Dalam hal Ketua Pengadilan Negeri wajib menerima pelimpahan berkas perkara dari Komisi Pemberantasan Korupsi untuk diperiksa dan diputus.

Di sinilah, terjadinya dualisme penuntutan perkara korupsi antara yang ditangani oleh KPK melalui JPU yang berada di bawah kepemimpinan KPK dan JPU kejaksaan yang berada di bawah kepemimpinan Jaksa Agung. Di samping itu, KPK berwenang mengambil alih perkara korupsi yang ditangani oleh kepolisian dan kejaksaan dengan alasan-alasan sebagai berikut; laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak ditindaklanjuti; proses penanganan tindak pidana korupsi tanpa ada penyelesaian atau tertunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan; penanganan tindak pidana korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya; penanganan tindak pidana korupsi mengandung unsur tindak pidana korupsi; hambatan penanganan tindak pidana korupsi karena campur tangan dari pemegang kekuasaan eksekutif, yudikatif, atau legislatif; atau keadaan lain yang menurut pertimbangan kepolisian atau kejaksaan, penanganan tindak pidana korupsi sulit dilaksanakan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

8

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt55f5d5f0eeb6e/kewenangan-kpk-dalam-mengeksekusi-putusan/>, diakses tanggal 1 Maret 2021.

Keseluruhan tugas-tugas yang dilakukan KPK, memiliki tanggung jawab dalam setiap pelaksanaan tugas-tugasnya. Pertanggungjawaban KPK kepada publik dengan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK). Pertanggungjawaban Komisi Pemberantasan Korupsi dilaksanakan dengan cara wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya; menerbitkan laporan; dan membuka akses informasi. Artinya bahwa keseluruhan tugas-tugas KPK termasuk penyelidikan penyidikan dan penuntutan disampaikan kepada masyarakat, Presiden, DPR dan BPK. Ketentuan ini secara eksplisit menandakan bahwa jaksa (JPU) yang bergabung dalam KPK melakukan tugas-tugas penuntutan tidak bertanggungjawab sepenuhnya kepada Jaksa Agung Republik Indonesia yang merupakan penuntut umum tertinggi.

Jaksa menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia adalah 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. Sedangkan untuk jabatan fungsional jaksa adalah jabatan yang bersifat keahlian teknis dalam organisasi kejaksaan yang karena fungsinya memungkinkan kelancaran pelaksanaan tugas kejaksaan. Jaksa sebagai penuntut umum harus dimaknai sebagai implementasi dari prinsip *single prosecution system* (sistem penuntutan tunggal) dalam sistem peradilan pidana. Istilah tersebut merupakan makna sesungguhnya dari asas satu dan tidak terpisahkan (*een en ondeelbaar*) sebagaimana yang tercermin dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomo 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, sebagai landasan pelaksanaan tugas kejaksaan yang

bertujuan memelihara kesatuan kebijakan penuntutan yang menampilkan cirri khas yang menyatu dalam tata pikir, tata laku, dan tata kerja kejaksaan.⁹

Kemudian, telah menjadi hal yang lazim dan berlaku universal bahwa tindakan menuntut suatu perkara pidana selalu berada di sebuah lembaga pemerintah yang bernama Kejaksaan dan dipimpin oleh Jaksa Agung. Pelaksanaan kewenangan tersebut selalu disertai dengan asas hukum meliputinya, yakni *dominus litis*, yang berarti tidak ada badan lain yang berhak melakukan itu, kecuali Jaksa. Secara etimologis, *dominus* berasal dari bahasa Latin, yang berarti pemilik. Sementara, *litis* artinya perkara. Apabila diterjemahkan *dominus litis* berarti pemilik atau pengendali perkara. Konsekuensi dari asas ini adalah bahwa Jaksa (penuntut umum) merupakan satu-satunya badan yang berwenang untuk menentukan suatu perkara layak atau tidaknya dilimpahkan ke pengadilan. Asas ini pun dimuat dalam *Guidelines on the Role of Prosecutors* yang diadopsi dari Kongres PBB ke-8 (delapan) tentang Pencegahan Tindak Pidana dan Penanganan Terhadap Para Pelaku Kejahatan, di Havana, Cuba pada tahun 1990.¹⁰

Asas *dominus litis* memberikan konsekuensi bahwa pengendalian kebijakan penuntutan di suatu negara harus dilakukan di satu tangan yakni di bawah kendali Jaksa Agung selaku penuntut umum tertinggi. Di Indonesia, eksistensi Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Secara historis, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan Pokok Kejaksaan menyebutkan bahwa Jaksa Agung adalah Penuntut Umum Tertinggi, disebutkan pula bahwa Jaksa Agung dan Jaksa-Jaksa memberikan petunjuk-petunjuk, mengoordinasikan

⁹ Jan S. Marinka, *Reformasi Kejaksaan Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta, Sinar Grafika, 2017, hlm .39-40.

¹⁰ <https://komisi-kejaksaan.go.id/satu-komando-penuntutan-untuk-sipil-dan-militer/>, diakses tanggal 15 April 2021.

dan mengawasi alat-alat penyidik sesuai hierarki. Dan dalam pelaksanaan tugas para Jaksa tersebut, Jaksa Agung adalah pemimpin dan pengawasnya.¹¹

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, kewenangan Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum Tertinggi tetap melekat sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) bahwa:

Jaksa Agung adalah pemimpin dan penanggung jawab tertinggi yang mengendalikan pelaksanaan tugas dan kewenangan kejaksaan, maka Jaksa Agung juga pimpinan dan penanggung jawab tertinggi dalam bidang penuntutan.

Artinya, Jaksa Agung bukan hanya pimpinan tertinggi di institusi Kejaksaan melainkan juga pimpinan tertinggi dalam bidang penuntutan di institusi mana pun yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang. Menurut Undang-Undang ini Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan UU. Kekuasaan negara sebagaimana dimaksud dilaksanakan secara merdeka tanpa campur tangan dari pihak manapun.¹² Dalam hal penuntutan dilaksanakan secara merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi.¹³

Prinsip *single prosecution system* tercermin dalam Pasal 2 ayat (3) UU 16 Nomor 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan (*een en ondeelbaar*). Artinya, penuntutan harus ada di satu lembaga, yakni Kejaksaan agar terpeliharanya kesatuan kebijakan di bidang penuntutan sehingga dapat menampilkan ciri khas yang menyatu dalam tata pikir, tata

¹¹ *Ibid.*

¹² Husin Husaini dan Muhammad Afdhal Askar, *Kedudukan Kejaksaan dan Pengisian Jabatan Jaksa Agung Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Bertuah, Vol. 1, No. 2, Oktober 2020, hlm. 81.

¹³ Ratna Sari Dewi Polontalo, *Independensi Jaksa Sebagai Penuntut Umum Dalam Tindak Pidana Korupsi Menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, Jurnal Lex Crimen, Vol. 7, No. 6, Agustus, 2018, hlm. 36.

laku, dan tata kerjanya. Penerapan prinsip *single prosecution system* dalam konteks internasional dapat dilihat dalam Pasal 11 *United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors* yang menyatakan bahwa Jaksa harus melakukan peran aktif dalam proses penanganan perkara pidana, termasuk melakukan penuntutan dan jika diizinkan oleh hukum atau sesuai dengan kebiasaan setempat, berperan aktif dalam penyidikan, pengawasan terhadap keabsahan penyidikan tersebut, mengawasi pelaksanaan putusan pengadilan dan menjalankan fungsi lain sebagai wakil kepentingan umum.¹⁴

Penerapan prinsip *single prosecution system* dalam kejaksaan, merupakan suatu keharusan atau kewajiban dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Prinsip ini memberi manfaat dan pengertian bahwa jaksa dalam sistem peradilan pidana Indonesia terorganisir dalam lembaga negara yang dinamakan Kejaksaan Republik Indonesia. Kejaksaan Republik Indonesia di pimpin oleh Jaksa Agung. Jaksa Agung adalah pejabat tinggi hukum dan bertindak sebagai pengawal kepentingan publik. Jaksa Agung adalah pengendali kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan kewenangan Kejaksaan. Kewenangan Jaksa Agung tersebut di laksanakan dengan prinsip Kejaksaan sebagai sebuah kesatuan dan tidak terpisah-pisahkan. Sehingga Jaksa Agung mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dengan pola sentralistik terhadap seluruh Jaksa di seluruh wilayah hukum Republik Indonesia.¹⁵

Dalam menjalankan fungsinya dalam sistem peradilan pidana tugas dan fungsi Jaksa di atur di dalam Pasal 14 dan 15 KUHAP. Kejaksaan dengan fungsi yang sangat dominan sebagai penyandang asas *dominus litis*, pengendali proses perkara yang menentukan dapat tidaknya seseorang dinyatakan sebagai terdakwa dan diajukan ke pengadilan berdasarkan alat bukti yang sah menurut undang-undang, dan sebagai *executive ambtenaar* pelaksana penetapan dan keputusan pengadilan dalam perkara pidana. Selain tugas dan kewenangan

¹⁴ <http://pji.kejaksaan.go.id/index.php/home/berita/877>, diakses tanggal 3 Mei 2021.

¹⁵ Ratna Sari Dewi Polontalo, *op.cit.*, hlm. 37.

Jaksa sebagai penuntut umum Jaksa juga berperan dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum.¹⁶

Saat ini, ada beberapa lembaga lain yang juga melaksanakan fungsi penuntutan dan eksekusi tetapi tidak dikendalikan oleh Jaksa Agung. Misalnya, perkara tipikor yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) maupun terhadap pelaku tindak pidana dalam lingkungan peradilan militer yang dilakukan oleh oditurat militer, oditurat militer tinggi dan oditurat Tentara Nasional Indonesia (TNI). Lebih lanjut, Komitmen dunia internasional mengenai pentingnya penguatan peran Jaksa dalam fungsi penegakan hukum antara lain terwujud dalam *United Nations Guidelines on the Role of Prosecutors* (Pedoman PBB tentang Peranan Jaksa). Sebagaimana diadopsi dalam Kongres Pencegahan Kejahatan ke-8, di Havana tahun 1990. Pasal 11 Pedoman PBB tentang Peranan Jaksa tersebut menyatakan bahwa jaksa harus melakukan peran aktif dalam proses penanganan perkara pidana, termasuk melakukan penuntutan. Jika diizinkan oleh hukum atau sesuai dengan kebiasaan setempat, jaksa berperan aktif dalam penyidikan, pengawasan terhadap keabsahan penyidikan tersebut, mengawasi pelaksanaan putusan pengadilan dan menjalankan fungsi lain sebagai wakil kepentingan umum. Kalimat “jaksa melakukan penuntutan” harus dimaknai sebagai implementasi dari prinsip sistem penuntutan tunggal (*single prosecution system*) dalam sistem peradilan pidana.¹⁷

Berangkat dari uraian di atas berbeda halnya dengan KPK dalam melakukan penuntutan perkara korupsi yang justru berdiri sendiri di luar kewenangan Jaksa Agung. Kondisi inilah yang menarik untuk penulis kaji dari aspek tugas penuntutan yang dilakukan oleh Jaksa di KPK yang tidak berada di bawah kepemimpinan Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi. Sehingga masalah yang muncul adalah di mana prinsip *single prosecution system* dalam kejaksaan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Dengan

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ <https://www.rmollampung.id/ruu-kejaksaan-optimalisasi-penuntutan>, diakses tanggal 13 Juni 2021.

demikian, penulis mengkaji permasalahan tersebut dengan judul “**Eksistensi *Single Prosecution System* (Sistem Penuntutan Tunggal) Terhadap Kewenangan Jaksa Dalam Penuntutan Antara Jaksa KPK Dengan Kejaksaan Republik Indonesia**”.

Perumusan masalah sebagai berikut di bawah ini:

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari uraian latar belakang masalah sebagaimana dijelaskan di atas, maka terdapat perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah eksistensi *single prosecution system* (sistem penuntutan tunggal) antara Jaksa KPK dengan Kejaksaan Republik Indonesia?;
2. Bagaimanakah koordinasi terhadap kewenangan penuntutan antara Jaksa KPK dengan Kejaksaan Republik Indonesia dalam asas *single prosecution system* (sistem penuntutan tunggal)?;
3. Bagaimanakah tugas dan kewenangan jaksa yang diperbantukan di KPK?

C. Tujuan Penelitian

Dari uraian perumusan masalah tersebut di atas, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Mengkaji eksistensi *single prosecution system* (sistem penuntutan tunggal) antara Jaksa KPK dengan Kejaksaan Republik Indonesia;
2. Mengetahui koordinasi terhadap kewenangan penuntutan antara Jaksa KPK dengan Kejaksaan Republik Indonesia dalam asas *single prosecution system* (sistem penuntutan tunggal);
3. Mengetahui tugas dan kewenangan jaksa yang diperbantukan di KPK.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian sebagaimana dijelaskan di atas, maka dalam penelitian ini terdiri dari 2 (dua) manfaat, di antaranya:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis penelitian ini bagi pengembangan ilmu hukum pidana yang lebih khusus pada aspek penuntutan perkara pidana di Kejaksaan.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis penelitian ini untuk kepentingan pengembangan ilmu hukum pidana yang diharapkan bermanfaat bagi masyarakat, akademis dan penulis.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian mengenai prinsip *single prosecution system* dalam kewenangan Kejaksaan bukan sesuatu yang baru diteliti, namun penulis menyadari bahwa terdapat beberapa penelitian yang mengangkat judul terkait prinsip *single prosecution system* Kejaksaan. Adapun beberapa penelitian yang bersinggungan dengan judul penulis, berdasarkan penelusuran pustaka dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

1. Penulis : **JOHANNES PASARIBU**
Judul : Peranan Jaksa Terkait Asas *Dominus Litis* Berdasarkan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia (Tesis)
Rumusan Masalah : A. Bagaimana kewenangan jaksa pada penyidikan dan penuntutan dalam sistem peradilan pidana Indonesia dikaitkan dengan asas *dominus litis*?;
B. Bagaimana formulasi pengaturan kewenangan jaksa pada tahap penyidikan dan penuntutan sebagai suatu upaya pembaharuan hukum acara pidana di Indonesia dikaitkan dengan asas *dominus litis*?
Prodi : Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum
Universitas : Universitas Sumatera Utara, Tahun 2017
2. Penulis : **DEDDY SUTENDY**

Judul : Penerapan Asas *Dominus Litis* (Pengendali Perkara Penuntutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia) (Tesis)

Rumusan Masalah : A. Apakah asas *dominus litis* (penguasa/pengendali perkara) dapat diterapkan terhadap kejaksaan yang berwenang melaksanakan penuntutan?;

B. Bagaimana kedudukan jaksa pada kejaksaan dan jaksa KPK yang memegang asas *dominus litis* (penguasa perkara) dan prinsip *een en ondeelbaar* (jaksa satu dan tidak bisa terpisahkan) dalam sistem peradilan pidana dan upaya yang dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum pada kejaksaan terhadap dualisme kewenangan penuntutan yang dimiliki oleh jaksa pada KPK agar proses penegakan hukum dapat dilakukan secara harmonis dan terpadu ?

Prodi : Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum

Universitas : Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta, Tahun 2016

Berdasarkan penelusuran judul penelitian di atas, dengan ini penulis menyatakan bahwa penelitian yang dilakukan penulis **berbeda** dengan judul dan perumusan masalah dengan penelitian-penelitian di atas. Penulis meneliti **adanya pelemahan prinsip *single prosecution system* (sistem penuntutan tunggal) kejaksaan dalam fungsi penuntutan atas lahirnya KPK**. Dengan demikian, penulis menyatakan penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan keasliannya sesuai dengan kaidah/ketentuan penulisan karya tulis ilmiah.

F. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

a. Teori Kewenangan

Istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (wewenang atau berkuasa).¹⁸

Kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk memengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan. Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang pemberian wewenang (*delegation of authority*). *Delegation of authority* adalah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah, yaitu menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.¹⁹

Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudisial adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kekuasaan merupakan suatu kemampuan individu atau kelompok untuk melaksanakan kemauannya meskipun menghadapi pihak lain yang menentangnya.²⁰

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan

¹⁸ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penulisan Tesis dan Disertasi*, Jakarta, Rajawali Pres 2013, hlm. 185.

¹⁹ Tim Penyusun *Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*, Jakarta, Kencana Media Group, 2014, hlm. 73.

tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).²¹

Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas 3 (tiga) komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan, bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum; komponen dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas; dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standar yang jelas (untuk wewenang umum), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.²²

b. Teori Penegakan Hukum

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa penegakan hukum itu bukan merupakan suatu tindakan yang pasti, yaitu menerapkan suatu tindakan yang pasti yaitu menerapkan hukum terhadap suatu kejadian, yang dapat di ibaratkan menarik garis lurus antara 2 (dua) titik.²³

Menurut Soerjono Soekanto, mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir.

²¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*, Jakarta, Rajawali Pres, 2011, hlm. 99.

²² Indroharto, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2002, hlm. 68.

²³ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Jakarta, Sinar Grafika, 2002, hlm. 190.

Untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.²⁴

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Secara konsepsional, inti dari penegakkan hukum terletak pada kegiatan meyerasikan hubungan nilai-nilai terjabarkan didalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut memerlukan penjelasan lebih lanjut sehingga akan tampak lebih konkret.²⁵

Dalam penegakkan hukum pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan. Pasangan nilai yang diserasikan tersebut memerlukan penjabaran secara konkret karena nilai lazimnya berbentuk abstrak. Penjabaran secara konkret terjadi dalam bentuk kaidah hukum, yang mungkin berisi suruhan larangan atau kebolehan. Kaidah tersebut menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas atau yang seharusnya.²⁶

Dalam menegakan hukum ada 3 (tiga) unsur yang harus diperhatikan, yaitu pertama kepastian hukum (*rechtssicherheit*). hukum, harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa yang konkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku, pada dasarnya tidak boleh menyimpang sebagaimana adagium *fiat justitia et pcreat mundus* (meskipun dunia akan runtuh, hukum harus ditegakkan). Itulah

²⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, UI Pres, 1983, hlm. 35.

²⁵ *Ibid*, hlm. 7.

²⁶ *Ibid*, hlm. 6.

yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabile terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kedua, manfaat (*zweckmassigkeit*). masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat. Ketiga, keadilan (*gerechtigheit*). Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum keadilan diperhatikan. Dalam pelaksanaan dan penegakan hukum harus adil. Hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Barang siapa yang mencuri harus dihukum, siapa yang mencuri harus dihukum, tanpa membedakan siapa yang mencuri. Sebaliknya, keadilan bersifat subjektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.²⁷

c. Teori Kelembagaan Negara

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Kata lembaga negara berasal dari serapan kata *staatsorgan* dalam Bahasa Belanda atau *political institutions* dalam Bahasa Inggris. Dalam Bahasa Indonesia, hal ini identik dengan kata lembaga negara, badan negara, atau bisa juga disebut dengan organ negara. Oleh sebab itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, ataupun alat kelengkapan negara sering dipertukarkan satu sama lain. Untuk memahami istilah organ atau lembaga negara secara lebih dalam, maka menggunakan pendekatan dari pandangan Hans

²⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 2003, hlm. 160.

Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.²⁸

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a specific legal position*).²⁹

Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan karena fungsinya itu, ia berhak mendapatkan imbalan gaji dari negara. Dengan demikian, lembaga atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat (*officials*), yaitu jabatan umum, jabatan publik (*public office*) dan pejabat umum, pejabat publik (*public officials*).³⁰

Lebih lanjut, lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh

²⁸ Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, Surakarta, FH Univ. Sebelas Maret, 2015, hlm, 1.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid*, hlm. 2.

Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.³¹

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan *kata government*.³²

Pemahaman lebih dalam mengenai lembaga negara atau orga negara dapat mengacu pada pandangan Hans Kelsen dalam tulisannya *the concept of state-organ* dalam bukunya berjudul *The General Theory of Law and State*. Kelsen mengatakan bahwa "*whoever fulfils a function determined by legal order and is an organ*", artinya siapa saja yang melaksanakan suatu fungsi yang ditentukan oleh tatanan hukum adalah suatu organ. Fungsi-fungsi yang dijalankan oleh organ atau lembaga negara di antaranya berkarakter penciptaan norma dan penerapan norma yang kesemuanya itu diperuntukan untuk suatu pengeksekusian sanksi hukum.³³

2. Kerangka Konseptual

a. Eksistensi

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hlm. 80.

³² *Ibid*, hlm. 81.

³³ Retno Mawarini Sukmariningsih, *Penataan Lembaga Negara Mandiri Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 26, No. 2, Juni 2014, hlm. 199.

Dalam kamus lengkap Bahasa Indonesia, eksistensi dapat diartikan sebagai keberadaan, keadaan atau adanya.³⁴ Berdasarkan hal tersebut eksistensi merupakan suatu keberadaan atau adanya suatu hal yang telah ada dari dulu sampai saat ini dan diketahui atau disadari dikalangan masyarakat.

b. Prinsip *Single Prosecution System* (Sistem Penuntutan Tunggal)

Single prosecution system yaitu sistem penuntutan tunggal. Kalimat “jaksa harus melakukan penuntutan” harus dimaknai sebagai implementasi dari prinsip *single prosecution system* dalam sistem peradilan pidana.³⁵ Istilah tersebut merupakan makna sesungguhnya dari asas satu dan tidak terpisahkan (*een en ondeelbaar*) sebagai landasan pelaksanaan tugas kejaksaan yang bertujuan memelihara kesatuan kebijakan penuntutan yang menampilkan ciri khas yang menyatu dalam tata pikir, tata laku dan tata kerja.

c. Jaksa

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.

d. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. KPK secara formal adalah badan pemerintahan yang dibentuk oleh undang-undang (UU KPK). Dalam kaitan dengan konstitusi, UUD NRI 1945, KPK

³⁴ Dessy Anwar, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Surabaya, Amelia, 2003, hlm. 132

³⁵ Jan S. Maringka, *op.cit*, hlm. 49.

dibentuk sebagai tindakan bersama oleh DPR (sebagai pemegang kekuasaan legislatif) dan Presiden yang memiliki kekuasaan untuk memberikan persetujuan terhadap suatu rancangan undang-undang, sebagai tindakan persetujuan bersama, sebelum suatu rancangan undang-undang dapat menjadi undang-undang. Dengan demikian, eksistensi KPK tidak memiliki dasar konstitusionalitas, tetapi hanya dasar legalitas (undang-undang yang membentuknya).³⁶

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian tesis ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum normatif yaitu yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian terhadap sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum.³⁷ Penelitian hukum normatif merupakan seperangkat kaidah atau aturan yang tersusun dalam satu sistem, yang menentukan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh manusia sebagai masyarakat dalam kehidupan bermasyarakatnya, yang bersumber baik dari masyarakat sendiri maupun dari sumber lain yang diakui berlakunya oleh otoritas tertinggi dalam masyarakat tersebut serta benar-benar diberlakukan oleh warga masyarakat tersebut dalam kehidupannya.³⁸ Penelitian hukum yuridis normatif disebut juga dengan studi kepustakaan mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum; penelitian terhadap sistematika hukum; penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal; perbandingan hukum dan sejarah hukum.³⁹ Sedangkan

³⁶ Titon Slamet Kurnia, *KPK Sebagai Tata Konstitusional Abnormal dan Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017*, Jurnal Konstitusi, Vol. 17, No. 1, Maret 2020, hlm. 137.

³⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Pres, 1986, hlm. 51.

³⁸ Agus Budiono, *Bahan Kuliah Pada Mata Kuliah Metode Penelitian Hukum Program Magister Kenotariatan Universitas Pelita Harapan*, 2016, hlm. 2.

³⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali Pers, 2012, hlm. 15.

penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang memperoleh datanya dari data primer atau data yang diperoleh langsung dari masyarakat.⁴⁰

2. Metode Pendekatan Masalah

Metode yang digunakan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan meneliti dan mengkaji dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan penelitian.⁴¹ Pendekatan ini memberikan peluang bagi peneliti untuk mengetahui dan mempelajari aspek konsistensi dan kesesuaian antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya.⁴²

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu penulis memberikan gambaran atau pemaparan atas subyek dan obyek penelitian yang dilakukan.⁴³

4. Bahan Hukum

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, maka dalam penelitian ini terdapat bahan-bahan hukum. Bahan-bahan hukum tersebut terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari: UUD 1945; Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia; Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait. Sedangkan bahan hukum sekunder terdiri dari literatur atau studi kepustakaan yang meliputi: Buku-buku tentang kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK);

⁴⁰ Mukti Fajar ND, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2013, hlm. 154.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 185.

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Media Group, 2010, hm. 93.

⁴³ Mukti Fajar ND, *op.cit.*, hlm. 183.

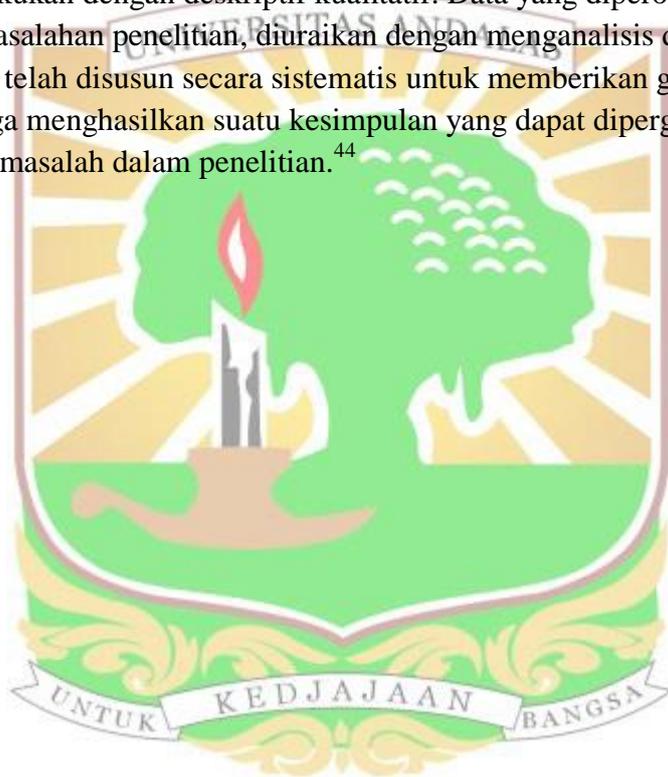
Buku tentang sistem peradilan pidana; Jurnal-jurnal dan makalah yang relevan dengan permasalahan penelitian.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini, melalui studi kepustakaan, yaitu menelusuri bahan hukum primer dan sekunder dengan membaca dan melihat. Kemudian mempelajari dan mengkaji data sekunder tersebut.

6. Metode Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan deskriptif kualitatif. Data yang diperoleh dikualifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian, diuraikan dengan menganalisis data tersebut dari hasil penelitian yang telah disusun secara sistematis untuk memberikan gambaran yang jelas dan lengkap sehingga menghasilkan suatu kesimpulan yang dapat dipergunakan untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian.⁴⁴



⁴⁴ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hlm. 107.