

Pembaharuan Pengawasan di Kejaksaan: Suatu Tinjauan hukum, peradilan

Meissy Sabardiah

Pendahuluan

Tidak dapat dipungkiri bahwa kejaksaan merupakan salah satu lembaga yang paling banyak disoroti ketika berbicara mengenai penegakan hukum di Indonesia. Kejaksaan sebagai ujung tombak penegakan hukum seringkali dituding tidak mampu melakukan pengawasan secara maksimal dan pembenahan atas aparat penegak hukum di internal kejaksaan sendiri masih minim. Begitu banyak berita di masyarakat mengenai “permainan” para jaksa dalam pemeriksaan suatu perkara, mulai dari penyimpangan perilaku hingga penanganan perkara yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sayangnya, kejaksaan sebagai institusi dipandang tidak mampu oleh masyarakat untuk membenahi permasalahan ini.

Fungsi pengawasan yang memegang peranan penting dalam pencapaian visi dan misi dari kejaksaan saat ini dirasakan belum mampu meningkatkan kinerja atau setidaknya memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat. Berbagai permasalahan yang sering dikemukakan masyarakat tentang ketidakefektifan sistem pengawasan di Kejaksaan merupakan alasan yang sangat kuat untuk segera dilakukan pembaharuan atas sistem tersebut. Diperlukan sistem yang lebih lebih efektif, transparan, dan akuntabel yang disesuaikan dengan karakteristik khusus kejaksaan melalui penjabaran dari ketentuan undang-undang kejaksaan, visi dan misi kejaksaan, doktrin, kode etik jaksa, sumpah jabatan dan prinsip-prinsip tata pemerintah yang baik (*good corporate governance*).

Pembaharuan sistem pengawasan di kejaksaan juga sangat tergantung dari perubahan sikap dan budaya kerja seluruh aparat kejaksaan karena betapapun baiknya suatu sistem tidak akan mungkin berjalan tanpa komitmen kuat dan semangat yang tinggi untuk selalu memenuhi harapan masyarakat. Peran serta publik juga menjadi faktor penting dalam pengawasan di kejaksaan, publik harus

selalu berperan aktif memberikan masukan dan dorongan yang obyektif untuk bersama-sama menciptakan kejaksanaan seperti yang selalu kita cita-citakan.

Penulisan ini bertujuan untuk menguraikan beberapa masalah yang dihadapi kejaksanaan dalam menyelenggarakan fungsi pengawasan, yaitu dengan melakukan pemetaan awal terhadap permasalahan ketidakefektifan pengawasan internal yang ada, seperti pengaturan yang tidak mengakomodir pengawasan khusus untuk jaksa, permasalahan sumber daya manusia yang tersedia dalam menjalankan fungsi tersebut hingga permasalahan kultur dan budaya personil kejaksanaan.

Pengawasan Internal: Sistem Tanpa Efektivitas

Kejaksanaan adalah institusi yang mengemban tugas-tugas publik, terutama di bidang penegakan hukum pidana yaitu penyidikan perkara tertentu, penuntutan dan eksekusi putusan pengadilan, serta mewakili negara dan pemerintah dalam perkara perdata dan tata usaha negara.^{1[1]} Di samping itu Kejaksanaan juga dapat mewakili kepentingan publik dalam perkara perdata tertentu misalnya: menuntut pembubaran perseroan, menuntut pailit perseroan, menuntut batalnya suatu perkawinan dan sebagainya. Tugas-tugas tersebut dijawantahkan sebagai pelayanan yang diberikan Kejaksanaan kepada publik dalam bentuk perlindungan kepentingan publik melalui penegakkan hukum.

Untuk dapat melayani publik dengan baik tentunya diperlukan sebuah pengaturan atau pengorganisasian yang baik pula. Dalam hal ini Kejaksanaan merupakan sebuah organisasi yang memiliki visi:

Terwujudnya kepastian hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan yang dilandasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan didukung oleh aparaturnya yang profesional, memiliki integritas moral yang tangguh dan disiplin yang tinggi untuk turut menegakkan

supremasi hukum dengan memperhatikan rasa keadilan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat serta memperhatikan hak asasi manusia.^{2[2]}

Sementara, misi yang dimiliki Kejaksaan adalah:

1. Mengamankan dan mempertahankan Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa terhadap usaha-usaha yang dapat menggoyahkan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
2. Mampu mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum serta mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.
3. Mampu terlibat sepenuhnya dalam proses pembangunan antara lain turut menciptakan kondisi dan prasarana yang mendukung dan mengamankan pelaksanaan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
4. Menjaga dan menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara.
5. Melindungi kepentingan rakyat melalui penegakkan hukum.^{3[3]}

Visi suatu organisasi pada hakekatnya memegang peranan yang sangat penting dalam menentukan ke arah mana suatu organisasi akan digerakkan. Oleh karena itu visi suatu organisasi harus dinyatakan secara jelas dan diinternalisasikan kepada seluruh anggota organisasi, sehingga perilaku mereka baik secara individu maupun bersama-sama mengarah pada perwujudan dari visi organisasi. Sedangkan misi dari suatu organisasi dapat digambarkan sebagai sebuah pernyataan umum yang merumuskan inti atau falsafah dasar organisasi. Misi pada dasarnya menjawab pertanyaan “mengapa suatu organisasi ada?”^{4[4]}

Untuk mencapai visi dan misi di atas, maka Kejaksaan harus melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan berpegangan pada fungsi-fungsi manajemen yakni perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*) dan pengawasan (*controlling*). Secara umum fungsi pengawasan (*controlling*) merupakan suatu bagian penting dalam manajemen suatu organisasi karena fungsi ini bertujuan untuk menilai dan menjaga agar pelaksanaan tugas atau kerja organisasi telah sesuai dengan rencana atau apa yang telah ditetapkan sebelumnya. Sudah sepatutnya sistem pengawasan yang dijalankan mampu mencerminkan visi dan misi yang diemban oleh kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Undang-undang No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan memuat berbagai ketentuan mengenai pengawasan secara tersebar dalam pasal-pasal⁵[5], namun belum ada pedoman pelaksana yang mengatur teknis pengawasan secara spesifik mengacu pada undang-undang tersebut. Sehingga pengawasan internal kejaksaan saat ini faktanya masih berpedoman pada berbagai peraturan pelaksana pengawasan yang mengacu pada Undang-undang Nomor 5 tahun 1991.

Pedoman teknis yang digunakan dalam pengawasan di kejaksaan antara lain adalah Keputusan Presiden Nomor 86 Tahun 1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan yang menegaskan unit pengawasan yang dipimpin oleh pejabat eselon I yaitu Jaksa Agung Muda Pengawasan. Untuk melaksanakan Keppres tersebut diterbitkan Keputusan Jaksa Agung Nomor 115/JA/10/1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan dan selanjutnya Kepja ini dilaksanakan lebih rinci dengan Kepja Nomor 503/A/JA/12/2000 dan 504/A/JA/12/2000 tentang Ketentuan Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan.

Berdasarkan berbagai ketentuan di atas, maka yang menjadi ruang lingkup pengawasan internal dalam kejaksaan terbagi menjadi lingkup pengawasan menyangkut pelaksanaan tugas rutin dan pembangunan serta sikap, perilaku dan tutur kata personil kejaksaan. Pedoman yang digunakan dalam mengukur dua hal

ini adalah peraturan perundang-undangan, rencana kerja, program kerja serta kebijakan dari Jaksa Agung RI.

Mekanisme pengawasan selanjutnya dilakukan melalui pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Pengawasan melekat dilaksanakan oleh pimpinan satuan kerja terhadap bawahannya, sedangkan pengawasan fungsional dilaksanakan oleh aparat pengawasan fungsional.^{6[6]} Mekanisme ini serupa dengan mekanisme pengawasan pada lingkungan organisasi pemerintahan pada umumnya.^{7[7]}

Pada satu sisi mengakomodir pengawasan atas seluruh personil kejaksaan, baik kalangan jaksa maupun non jaksa.^{8[8]} Namun di sisi lain mengenyampingkan kedudukan khusus dari seorang jaksa sebagai penegak hukum dan institusi kejaksaan secara menyeluruh sebagai sebuah *professional legal organization*.^{9[9]} Tanpa berusaha mengecilkan peranan dan kedudukan PNS pada umumnya, perlu disusun suatu sistem pengawasan yang mengacu pada karakteristik khusus dari seorang jaksa sebagai penuntut umum serta visi, misi, tugas dan wewenang institusi kejaksaan.

Mekanisme pengawasan fungsional pada umumnya dilakukan melalui pemeriksaan surat-surat (baik laporan pengawasan dari satuan kerja di kejaksaan maupun pengaduan masyarakat), dan inspeksi langsung ke berbagai unit kejaksaan di tingkat pusat dan daerah. Berbagai pemeriksaan langsung/inspeksi yang dilakukan dalam rangka memeriksa dugaan penyimpangan oleh oknum aparat kejaksaan masih tergantung pada laporan pengaduan masyarakat yang masuk.

Walaupun ada kegiatan inspeksi yang sifatnya terencana berdasarkan program kerja setiap tahunnya ternyata sampai saat ini belum mampu memantau dengan seksama kinerja jaksa di lapangan. Penyimpangan prosedur serta

penyimpangan perilaku masih sering terjadi di kalangan jaksa.¹⁰[10] Tanggung jawab pengawasan kenyataannya lebih banyak diemban oleh atasan langsung jaksa dan pimpinan kejaksaan di daerah (Kajari dan Kajati) melalui pengawasan melekat, sehingga pengawasan fungsional lebih bersifat tambahan.

Pengawasan di kejaksaan dengan sendirinya sangat tergantung pada sejauhmana inisiatif dan kemauan para atasan atau pemegang kebijakan di daerah tersebut untuk mengawasi para personilnya, serta kemauan mereka untuk menindak dan menjatuhkan sanksi pada oknum jaksa bermasalah.

Lebih lanjut sanksi yang dijatuhkan selama ini masih berpedoman pada PP No. 30 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Sanksi yang dijatuhkan pada umumnya adalah sanksi administratif, mulai dari sanksi berupa teguran lisan, teguran tertulis, penundaan kenaikan gaji, penurunan gaji, hingga penurunan pangkat dan sanksi pemberhentian. Berbagai bentuk sanksi di atas bila diterapkan dengan benar dapat menekan penyimpangan yang dilakukan oleh personil kejaksaan. Sayangnya rasa '*esprit de corps*' yang tinggi seringkali menyebabkan atasan yang berwenang menghukum dengan menjatuhkan sanksi yang ringan. Penjatuhan sanksi yang seimbang pada hakekatnya memegang peranan yang penting untuk menciptakan "efek jera" bagi para personil kejaksaan yang melakukan kesalahan dan mencegah personil lainnya untuk melakukan kesalahan yang sama.

Pengawasan yang dilakukan oleh atasan kepada bawahan (pengawasan melekat) yang umumnya digunakan dalam pengawasan di lembaga pemerintahan seringkali menimbulkan problematika yang selalu dikeluhkan masyarakat, seperti sikap atasan yang terlalu melindungi bawahannya walaupun bawahannya melakukan penyimpangan, kesulitan pimpinan menindak bawahannya, karena antara bawahan dan atasan sudah sangat akrab, atau bisa saja atasan juga memiliki kebiasaan atau perilaku yang sama dengan bawahannya.¹¹[11]

Sistem pengawasan di Kejaksaan juga sangat dipengaruhi oleh sumber daya manusia yang tersedia. Tidak dapat dipungkiri bahwa efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pengawasan terkait erat dengan kualitas SDM aparat pengawas yang ada, baik dari sudut keahlian maupun integritasnya.¹²[12] Pendidikan dan pelatihan yang berkesinambungan di bidang pengawasan harus difokuskan untuk menciptakan aparat pengawas yang profesional dan berintegritas tinggi sehingga sistem pengawasan yang berdaya guna dapat terwujud. Struktur unit pengawasan di pusat dan daerah juga perlu dikaji ulang apakah masih sesuai dengan tugas dan wewenang yang saat ini diemban oleh kejaksaan.

Pengawasan atas kejaksaan juga dapat dilakukan melalui pemeriksaan atas laporan dari masyarakat yang dilakukan secara bertahap. Laporan yang berupa surat biasanya dikirimkan oleh pelapor/pengadu ke pimpinan kejaksaan, misalnya Kepala Kejaksaan Negeri (KAJARI), Kepala Kejaksaan Tinggi (KAJATI) di tingkat provinsi dan Jaksa Agung di tingkat Pusat. Proses pemeriksaan dan tindak lanjut atas laporan masyarakat ini selanjutnya berbeda antara laporan yang diajukan di tingkat Kejati, Kejari atau Kejaksaan Agung.

Laporan masyarakat yang masuk di Kejaksaan Tinggi misalnya diperiksa setelah Kajati memerintahkan Asisten Pengawasan (AS WAS) untuk melakukan penelaahan lebih lanjut. AS WAS kemudian memberikan pendapat dan saran apakah atas laporan tersebut perlu dilakukan inspeksi/pemeriksaan langsung atau dihentikan pemeriksaannya. Apabila laporan menyangkut pegawai kejaksaan di tingkat daerah (Kejari), AS WAS kemudian mengirimkan Surat kepada Kepala Kejaksaan Negeri terkait untuk ditindak lanjuti dan hasilnya dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) kemudian dilaporkan selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah Inspeksi dilakukan kepada KAJARI. LHP tersebut selanjutnya diteruskan kepada JAM WAS oleh KAJATI dengan pendapat dan saran.

Selanjutnya JAM WAS yang menerima laporan dari KAJATI menindaklanjuti dengan menunjuk Inspektur yang terkait dengan LAPDU tersebut untuk membuat telaahan. Setelah LHP Kasus ditelaah oleh Inspektur terkait, maka dengan disertai saran dan pendapat disampaikan kepada Jaksa Agung Muda Pengawasan. Terhadap telaahan Inspektur tersebut, Jaksa Agung Muda Pengawasan akan memutuskan menerima atau menolak saran / pendapat KAJATI / Inspektur. Apabila putusan yang diambil oleh JAM WAS tersebut merupakan putusan penjatuhan hukuman disiplin karena terlapor terbukti telah melakukan perbuatan tercela, maka Jaksa Agung Muda Pengawasan akan mengusulkan kepada Jaksa Agung R.I untuk dimintai persetujuan penjatuhan hukuman disiplin.

Proses pemeriksaan laporan masyarakat yang diterima di tingkat Kejaksaan Negeri hampir serupa dengan pemeriksaan di tingkat Kejaksaan Tinggi, dimana pemeriksaan dan hasilnya diteruskan secara berjenjang ke Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Agung tergantung dari berat ringannya kesalahan yang diduga dilakukan oleh personil kejaksaan yang bersangkutan.

Dapat disimpulkan bahwa perjalanan laporan dari masyarakat melewati proses yang rumit dan melewati begitu banyak jenjang atau tahapan pemeriksaan¹³[13] hingga penjatuhan sanksi menyebabkan menumpuknya pemeriksaan ratusan laporan pengaduan masyarakat setiap tahunnya. Hal ini dapat dilihat dari bagan Penanganan dan penyelesaian laporan pengaduan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan baik berasal dari tromol Pos 5000 maupun yang diterima dari masyarakat secara langsung (Non Tromol Pos 5000) sebagai berikut:¹⁴[14]

LAPDU MELALUI TP 5000 DAN NON TP 5000	TAHUN 2001	TAHUN 2002	TAHUN 2003	JANUARI 2004 S.D. AGUSTUS 2004
Sisa Tahun Laporan	379	379	533	569
Diterima Tahun Laporan	371	492	440	295
Jumlah	750	871	973	864
Diselesaikan	371	338	404	169
Sisa	379	533	569	695

Hal ini sedikit banyak juga mengakibatkan masyarakat tidak melihat adanya suatu upaya yang serius dari aparat kejaksaan dalam melakukan penindakan. Sehingga perlu dilakukan perubahan dalam hal alur pemeriksaan, khususnya atas pengaduan masyarakat agar proses pemeriksaan tidak berbelarut-larut dan tidak memakan waktu yang terlalu lama. Selain itu masyarakat yang mengajukan laporan wajib diberikan informasi yang jelas mengenai tahapan pemeriksaan, *progress report* hingga hasil pemeriksaan dan alasannya.

Sistem pengawasan di Kejaksaan saat ini harus lebih menitikberatkan pada penjagaan kualitas dan kinerja kejaksaan. Mengingat tujuan dari fungsi pengawasan, yaitu untuk mengetahui serta menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan rencana kerja yang telah ditetapkan, peraturan perundang-undangan serta memenuhi prinsip-prinsip efisiensi dan efektifitas.¹⁵[15]

Apabila kualitas telah terjaga maka selanjutnya perlu disusun strategi peningkatan kinerja dan kualitas, misalnya dengan menyusun target penyelesaian perkara tiap tahunnya, serta diberlakukannya insentif bagi para jaksa dengan

kinerja baik. Sistem *Reward and Punishment* harus bisa diterapkan secara baik dan selektif.

Pengawasan internal kejaksaan sangat dipengaruhi oleh kinerja dari unit pengawasan fungsional yang dipegang Jaksa Agung Muda Pengawasan (JAMWAS) dan perangkatnya. Sebagai ujung tombak pelaksana fungsi pengawasan sudah sepatutnya menyusun strategi yang tepat dalam melakukan pengawasan di Kejaksaan. Strategi yang mampu meningkatkan performa kejaksaan dan juga memenuhi harapan masyarakat luas atas kejaksaan saat ini. Sayangnya sampai kini perananan aparat pengawas fungsional masih bersifat pasif dan tertutup.

Peran Serta Publik Dalam Proses Pengawasan di Kejaksaan

Sebagaimana telah disebutkan bahwa kejaksaan merupakan institusi publik, sehingga publik berhak pula untuk turut serta mengawasinya. Suatu institusi publik dituntut untuk melaksanakan tanggung jawab yang diembannya berdasarkan undang-undang secara profesional dan akuntabel. Hal ini terkait dengan beberapa peraturan perundangan yang telah memberikan landasan untuk penyelenggaraan pelayanan publik, salah satunya adalah Pasal 3 Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dalam Undang-Undang tersebut diatur beberapa asas umum pemerintahan yang baik diantaranya asas keterbukaan, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

Sudah sepatutnya kejaksaan sebagai salah satu komponen penyelenggara negara yang menjalankan fungsi eksekutif kemudian menerapkan asas-asas tersebut di atas dalam setiap penyelenggaraan penegakan hukum yang menjadi lingkup tugasnya. Apabila asas-asas di atas sudah terpenuhi oleh kejaksaan maka akses publik terhadap lembaga ini dengan sendirinya akan mudah tercapai dan selanjutnya tentu akan meningkatkan kepercayaan dan kredibilitas kejaksaan di mata masyarakat. Sayangnya sampai saat ini kejaksaan dinilai masih tertutup dan kurang tanggap terhadap pelaksanaan asas-asas tersebut.

Publik pada prinsipnya berhak untuk memiliki akses atas penyelenggaraan peradilan termasuk penegakan hukum yang dilakukan oleh kejaksaan. Hal ini merupakan salah satu bentuk upaya social control dalam rangka menciptakan penegak hukum yang bersih dan berwibawa serta meminimalisir praktek KKN maupun penyimpangan lain yang dilakukan oknum penegak hukum. Terlebih lagi PP No. 68 tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara yang merupakan aturan pelaksana dari UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme mengatur lebih rinci mengenai peluang bagi masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih[16]. Peraturan pemerintah ini memberikan berbagai hak bagi masyarakat diantaranya:[17]

1. hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara
2. hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari Penyelenggara Negara;
3. hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan Penyelenggara Negara;
4. hak memperoleh perlindungan hukum dalam hal :
 - a. melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c;
 - b. diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi.

Hak sebagaimana dimaksud di atas tentunya dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan menaati norma agama dan norma sosial lainnya.[18] Sistem pengawasan di kejaksaan saat ini ternyata belum memberikan peluang bagi masyarakat untuk mengakses informasi mengenai proses maupun hasil pengawasan yang dilakukan. Tidak pernah diketahui dengan pasti berapa jumlah pengaduan masyarakat yang masuk tiap tahunnya, bagaimana pemeriksaan yang

dilakukan atas dugaan penyimpangan oleh jaksa dan berapa jumlah jaksa yang pernah ditindak oleh kejaksaan. Laporan tahunan kinerja instansi kejaksaan yang diketahui publik pada umumnya berdasarkan hasil Rapat Kerja antara DPR dengan Kejaksaan yang biasanya diliput oleh media massa.

Transparansi mengenai hal ini sangat penting untuk meningkatkan citra kejaksaan di mata publik, tentunya dengan batasan-batasan tertentu sejauh mana tindakan pengawasan dapat diakses, misalnya informasi lengkap mengenai pemeriksaan seorang jaksa hanya dapat diakses oleh pihak-pihak tertentu seperti pelapor yang dirugikan hak-haknya oleh oknum jaksa yang bersangkutan, sedangkan masyarakat luas misalnya hanya dapat mengakses jumlah laporan dan penanganan serta hasil akhir pemeriksaan setelah sanksi tertentu dijatuhkan pada jaksa yang terbukti melakukan pelanggaran. Bandingkan dengan proses penanganan kasus pelanggaran etik di kepolisian dimana proses sidang etik diketahui oleh masyarakat dan diliput oleh media seperti kasus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Mantan Direktur II Ekonomi Khusus Brigadir Jenderal Polisi Samuel Ismoko.

Pengawasan Eksternal atas Kejaksaan

Sebelumnya telah diuraikan mengenai pengawasan internal yang terdiri dari pengawasan melekat dan pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan khusus di internal kejaksaan (pengawasan fungsional). Pengawasan eksternal pada prinsipnya mengandung pengertian bahwa pihak yang melakukan pengawasan berada di luar struktur organisasi pihak yang diawasi, Kaitannya dengan pengawasan di kejaksaan maka yang dimaksud pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh pihak-pihak di luar struktur organisasi kejaksaan.

Pengawasan eksternal atas kejaksaan dilakukan oleh berbagai pihak dengan aspek pengawasan yang berbeda pula, antara lain adalah:

a. Pengawasan oleh Komisi Etik PERSAJA

Jaksa sebagai bagian dari sumber daya manusia kejaksaan pada prinsipnya juga merupakan bagian dari profesi hukum. Sebagai profesi tentunya jaksa memiliki kode etik dan organisasi profesi sendiri. Kode etik yang dimiliki oleh profesi jaksa adalah Tata Krama Adhyaksa, sedangkan organisasi profesi jaksa adalah PERSAJA (Persatuan Jaksa Republik Indonesia).

PERSAJA sebagai organisasi profesi memiliki kewenangan salahsatunya untuk melakukan pemeriksaan atas dugaan pelanggaran kode etik jaksa melalui Sidang Komisi Etik yang dilakukan di tingkat pusat maupun daerah.[19] Kewenangan ini sedikit banyak dapat membantu pengawasan di kejaksaan khususnya pengawasan atas jaksa. Namun tidak jelas apakah hasil pemeriksaan sidang komisi etik jaksa mempengaruhi proses pemeriksaan penyimpangan perilaku yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional di internal kejaksaan.

Hanya diatur bahwa komisi melaporkan hasil rumusan saran, pendapat dan pertimbangan dari adanya pemeriksaan yang dilakukan (Sidang Komisi Kode Etik Jaksa) dalam bentuk berita acara laporan sidang Komisi Kode Etik Jaksa kepada Ketua Umum Pengurus Pusat Persaja atau Ketua Pengurus Daerah Persaja. Selain itu Anggaran Dasar organisasi ini menyebutkan hubungan antara Persaja dengan kedinasan (internal lembaga kejaksaan) hanya sebatas menyumbangkan pendapat demi kepentingan lembaga kejaksaan dan ikutserta membantu membina para jaksa dengan menyampaikan pendapat, usul dan saran kepada pimpinan kejaksaan.

Sampai saat ini masyarakat umum maupun sebagian besar kalangan jaksa belum mengetahui dengan jelas kinerja dari PERSAJA sebagai suatu organisasi profesi, terlebih lagi peranan Komisi Etik Persaja dalam melakukan fungsi pengawasan atas perilaku jaksa. Dalam prakteknya pengawasan kode etik yang seharusnya dilakukan oleh Persaja ternyata dilakukan oleh Asisten Pengawasan dan Asisten Pembinaan.[20] Sebagian besar jaksa yang dimintai tanggapan

menyatakan bahwa kode etik jaksa tidak ‘bergigi’ bila dibandingkan dengan PP 30 tahun 1980 yang mengatur masalah disiplin pegawai negeri[21]. Selain itu juga tidak jelas apakah hasil pemeriksaan komisi etik juga membawa dampak bagi perkembangan karir dan peningkatan kinerja dari profesi jaksa.

b. Pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Pengawasan aspek ini dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdasarkan Pasal 23 huruf (e) UUD 1945. Ketentuan ini mengatur bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara menjadi kewenangan BPK, dimana hasil pemeriksaan keuangan negara tersebut diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pengawasan atas penggunaan anggaran negara dalam keuangan dan biaya pembangunan kejaksaan merupakan pengawasan yang dilakukan pada setiap lembaga pemerintah, baik departemen maupun non departemen yang menggunakan anggaran pemerintah dan tidak spesifik pada pengawasan atas kinerja kejaksaan.

c. Pengawasan oleh DPR RI dan Presiden

Pengawasan yang sifatnya eksternal atas kejaksaan juga dilakukan oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Hal ini terkait dengan kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.[22]

Jaksa Agung sebagai pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, dan wewenang kejaksaan[23] merupakan pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.[24]

Sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif (pemerintahan), Jaksa Agung memberikan laporan pertanggungjawabannya (termasuk laporan kinerja kejaksaan) kepada Presiden dan melakukan rapat kerja dengan DPR sebagai anggota kabinet.

d. Pengawasan oleh Komisi Kejaksaan

Gagasan pembentukan berbagai komisi saat ini (Komisi Yudisial, Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian) oleh sebagian pihak dianggap sebagai jawaban atas ketidakefektifan sistem pengawasan internal (fungsional) yang telah built in dalam aneka institusi penegak hukum.[25] Pasal 38 Undang-undang No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan memberikan peluang bagi Presiden untuk membentuk sebuah komisi yang bertujuan meningkatkan kualitas dan kinerja kejaksaan. Melalui Peraturan Presiden (PerPres) No. 18 tahun 2005 yang dikeluarkan pada tanggal 7 Februari 2005 kemudian Komisi Kejaksaan Republik Indonesia ditetapkan sebagai lembaga pemerintahan non struktural yang berada di bawah, serta bertanggung jawab kepada Presiden.[26]

Kinerja dari komisi ini pada intinya diharapkan dapat meningkatkan kualitas organisasi, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia kejaksaan. Salah satu tugas dan wewenang yang dimiliki oleh komisi untuk mencapai tujuan pembentukannya tersebut adalah melalui pengawasan atas kinerja dan perilaku jaksa serta pegawai kejaksaan.[27]

Terdapat kaitan yang sangat erat antara pengawasan yang dilakukan oleh internal kejaksaan (melalui aparat fungsional, pengawasan atasan terhadap bawahan/pengawasan melekat) dengan pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Kejaksaan.

Hal ini dengan jelas terlihat dari uraian mengenai tugas dan wewenang Komisi Kejaksaan diantaranya kewajiban pelaporan bagi aparat internal kejaksaan yang melakukan pemeriksaan pelanggaran perilaku dan/atau peraturan kedinasan kejaksaan[28] kepada komisi, serta hak komisi kejaksaan untuk mengambil alih pemeriksaan tersebut apabila pemeriksaan oleh aparat pengawasan dalam tidak

berjalan efektif[29] (walaupun ternyata peraturan ini tidak menjelaskan parameter yang rinci mengenai ketidakefektifan pengawasan itu sendiri).[30]

Tidak dapat dipungkiri kemungkinan timbulnya resistensi dari internal kejaksaan terhadap komisi ini. Perlu juga diwaspadai timbulnya tarik menarik kepentingan dalam melakukan pemeriksaan antara pengawasan internal dan komisi kejaksaan karena baik komisi kejaksaan maupun pengawasan internal memiliki beberapa tugas yang serupa, seperti menerima laporan pengaduan dari masyarakat dan memanggil serta meminta keterangan kepada Jaksa dan pegawai Kejaksaan sehubungan dengan perilaku dan/atau dugaan pelanggaran peraturan kedinasan Kejaksaan.

Dengan tugas dan wewenang yang cukup besar dalam melakukan pengawasan kejaksaan, Peraturan Presiden menetapkan batasan yang mengikat komisi kejaksaan, yaitu bahwa pelaksanaan tugas komisi tidak boleh mengganggu kelancaran tugas kedinasan Jaksa dan Pegawai Kejaksaan, atau dapat mempengaruhi kemandirian Jaksa dalam penuntutan.[31] Diharapkan ketentuan ini dapat membentuk komisi kejaksaan sebagai organisasi yang bertanggung jawab dan mampu menjalankan tugas serta wewenangnya dengan obyektif. Namun perlu diingat jangan sampai ketentuan ini kemudian dijadikan sebagai peluang bagi aparat kejaksaan untuk melindungi anggota korpsnya atau menghindar dari pemeriksaan.

Sepatutnya peranan pengawasan yang dilakukan secara internal (pengawasan melekat dan fungsional) dan pengawasan yang dilakukan oleh komisi secara eksternal berjalan dengan sinergi. Masing-masing pelaksana pengawasan harus memiliki tujuan yang sama dalam rangka mengefektifkan pengawasan di kejaksaan dan meningkatkan kepercayaan masyarakat atas lembaga ini. Jangan sampai pengawasan yang dilakukan berjalan sendiri-sendiri dan akhirnya hanya membuang waktu, tenaga dan biaya saja.

Penutup

Pengawasan atas manajemen suatu organisasi memegang peranan penting untuk menjaga agar kinerja dari organisasi sesuai dengan tujuan dan rencana kerja organisasi itu sendiri. Sistem pengawasan atas kejaksaan saat ini menghadapi berbagai permasalahan yang rumit dan kompleks. Perubahan sistem yang menyeluruh serta perubahan sikap dan budaya kerja kejaksaan menjadi suatu keharusan. Pembaharuan Pengawasan harus bertujuan agar pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan berjalan efektif, efisien sehingga mampu meningkatkan citra kejaksaan di mata publik. Pembaharuan sistem pengawasan di kejaksaan harus dilakukan dengan semangat untuk menciptakan kejaksaan yang bekerja dengan profesional dan akuntabel. Ruang publik untuk bersama-sama mengawasi kejaksaan harus dibuka lebar, mengingat tugas yang diemban jaksa sebagai suatu institusi publik akan sangat berpengaruh pada kehidupan masyarakat luas.



[1]Indonesia, Undang-Undang Tentang Kejaksaan, UU No. 16, LN No. 67 Tahun 2004, TLN No. 4401, Pasal 30.

[2]<http://www.kejaksaan.go.id/visimisi.php>, diakses pada tanggal 8 Februari 2005.

[3] Ibid.

[4]Sunarno, Mengkaji Ulang Kelembagaan Kejaksaan RI, hal.3. Makalah disampaikan pada Dengar Pendapat Publik Pembaruan Kejaksaan KHN-Kejaksaan Agung di Hotel Sahid Jakarta 24 Juni 2003,

[5] Pasal-pasal tersebut antara lain dalam Pasal 8 ayat (4) dan (5) mengenai kewajiban Jaksa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Pasal 11 mengenai larangan rangkap jabatan bagi Jaksa, Pasal 12 mengenai pemberhentian dengan hormat, Pasal 13 mengenai pemberhentian tidak hormat, Pasal 15 mengenai pemberhentian sementara, Pasal 16, Pasal 21 mengenai larangan rangkap jabatan bagi Jaksa Agung, Pasal 22 mengenai pemberhentian dengan hormat bagi Jaksa Agung, dan Pasal 25 mengenai pemberhentian tidak hormat bagi Wakil Jaksa Agung dan Jaksa Agung Muda

[6] Di lingkungan kejaksaan yang dimaksud dengan aparat pengawas fungsional adalah JAMWAS dan jajarannya di wilayah pusat, maupun Asisten Pengawasan dan Pemeriksa di daerah. Aparat pengawasan fungsional disini adalah pejabat tertentu yang tugas dan fungsinya khusus sebagai aparat pengawasan di lingkup kejaksaan.

[7] Lihat: Instruksi Presiden No. 15 tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan tanggal 4 Oktober 1983 dan Instruksi Presiden No. 1 tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat tanggal 20 Maret 1989 Keputusan Jaksa Agung No. 503/A/J.A/12/ 2000 tentang Ketentuan-Ketentuan Penyelenggaraan Pelaksanaan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia tanggal 5 Desember 2000.

[8] Berdasarkan pasal 1 ayat (1) UU No. 16 tahun 2004 yang dimaksud dengan 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.

[9] Istilah ini dikemukakan oleh Suhadibroto kaitannya dengan profesionalisme jaksa dalam kinerjanya dimana SDM jaksa yang mempunyai profesionalitas, integritas pribadi yang baik dan bekerja efisienlah yang membentuk professional legal organization

[10] Hal ini diketahui berdasarkan hasil pemantauan yang dilakukan MaPPI atas kinerja JPU di 3 wilayah Pengadilan Negeri di Jakarta (tahun 2003), yang kemudian dilaporkan kepada Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan Kejaksaan Agung RI pada Desember 2003. Berdasarkan pantauan langsung MaPPI di lapangan (on the spot monitoring), permasalahan yang ditemukan seputar kinerja jaksa dalam proses persidangan antara lain adalah penyimpangan prosedur peradilan pidana serta permasalahan substansi dari produk jaksa seperti dakwaan, tuntutan, dsb. Selain itu MaPPI seringkali menerima laporan/pengaduan masyarakat mengenai buruknya kinerja jaksa dalam menangani perkara.

[11] <http://www.fajar.co.id/news.php?newsid=4498>

[12] Disinyalir dalam setiap proses pengawasan di berbagai organisasi selalu ada kemungkinan terjadi kolusi antara yang mengawas dengan yang diawasi. Khususnya di institusi kejaksaan kemungkinan semangat saling membela antar anggota korps kejaksaan (*esprit de corps*) sangat mempengaruhi efektivitas pengawasan itu sendiri.

[13] Lihat Keputusan Jaksa Agung No. 503/A/J.A/12/ 2000 tentang Ketentuan-Ketentuan Penyelenggaraan Pelaksanaan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia tanggal 5 Desember 2000.

[14] Hendarman Supandji, S.H., C.N., Pengawasan terhadap Aparat Kejaksaan Dalam Melaksanakan Fungsi Peradilan, hal. 20. Workshop Peningkatan Peran Masyarakat Melalui Program Pemantauan Guna Penguatan Fungsi Pengawasan Internal Kejaksaan diselenggarakan oleh MaPPI FHUI dan Yayasan TIFA di Wisma PKBI tanggal 30 November 2004.

[15] Lihat berbagai definisi pengawasan dalam Sujamto, Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, Edisi Revisi, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986).

[16] Pasal 8 ayat (1) PP No. 68 tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat

[17] Ibid, Pasal. 2 ayat (1).

[18] Ibid, Pasal 2 ayat (2)

[19]Lihat Keputusan Pengurus Pusat Persaja No. Kep-001/Persaja/03/1995 tanggal 31 Maret 1995 tentang Komisi Kode Etik Jaksa

[20]KHN dan MaPPI FHUI, Standar Profesi Minimum Jaksa, hal. 101.

[21]Ibid

[22]Pasal 2 ayat (1) UU No. 16 tahun 2004

[23]Ibid., Pasal 18 ayat (1).

[24] Ibid., Pasal 19.

[25]Mas Achmad Santosa, Menjelang Pembentukan Komisi Yudisial <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0503/02/opini/1570817.htm>, diakses tanggal 20 April 2005.

[26]Pasal 3 PERPRES No. 18 tahun 2005

[27] Lihat Pasal 10 PERPRES No. 18 tahun 2005

[28] Pasal 12 ayat (1) PERPRES

[29]Pasal 12 ayat (2) mengatur secara limitatif dasar pengambilalihan pemeriksaan yang dilakukan oleh aparat internal, yaitu:

1. Pemeriksaan oleh aparat internal tidak menunjukkan kesungguhan atau berlarut-larut.
2. hasil pemeriksaan oleh aparat pengawasan internal dinilai tidak sesuai dengan kesalahan yang dilakukan oleh Jaksa atau pegawai kejaksaan yang diperiksa; dan/atau.
3. terjadi kolusi dalam pemeriksaan oleh aparat pengawasan internal.

[30]Dapat diambil contoh mengenai ketidakjelasan ketentuan ini misalnya parameter apa suatu pemeriksaan pengawasan aparat internal tidak dilakukan secara sungguh-sungguh dan berlarut-larut?Apakah hal ini dilihat dari proses pemeriksaan yang memakan waktu sangat lama namun tidak memberikan hasil dan sanksi?

[31]Pasal 14 ayat (1) PERPRES