



**KEBERLAKUAN PASAL 22 AYAT (1) HURUF D  
UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2004  
TERHADAP KEDUDUKAN JAKSA AGUNG  
(STUDI KASUS: PUTUSAN MK NOMOR 49/PUU-VIII/2010)**

**SKRIPSI**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

NAMA : TARDIP PANGGABEAN  
NPM : 0606045621



UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
DEPOK  
JULI 2011

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Tardip Panggabean  
NPM : 0606045621  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Skripsi : Keberlakuan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang  
Nomor 16 Tahun 2004 Terhadap Kedudukan Jaksa Agung  
(Studi Kasus: Putusan MK Nmor 49/PUU-VIII/2010)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum Tentang Kegiatan Ekonomi Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Makmur Amir, S.H.,M.H

(.....)

Pembimbing : Fitra Arsil, S.H.,M.H

(.....)

Penguji : Prof. Abdul Bari Azed, S.H.,M.H

(.....)

Penguji : Dr. Hamid Chalid, S.H.,LL.M

(.....)

Penguji : Dr. Fatmawati, S.H.,M.H

(.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 07 Juli 2011

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu untuk mencapai gelar Sarjana Hukum Program Studi Hukum Tentang Kegiatan Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Bpk Makmur Amir, S.H.,M.H, selaku dosen pembimbing I yang telah menyediakan waktu, tenaga, pikiran dan kesabaran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan skripsi ini;
- (2) Bpk. Fitra Arsil, S.H.,M.H selaku dosen pembimbing II yang juga telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan skripsi ini;
- (3) Tim penguji Skripsi ini, yaitu Bpk Prof. Abdul Bari Azed, Bpk Dr. Hamid Chalid, S.H.,LL.M, dan ibu Dr. Fatmawati, S.H.,M.H yang banyak memberi kritikan dan masukan dalam penulisan ini;
- (4) Istri dan anak-anak saya yang tiada henti-hentinya memberikan dukungan serta kasih sayang yang tidak pernah habis;
- (5) Seluruh Staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, untuk segala pengajaran, pendidikan dan bimbingan semasa perkuliahan;
- (6) Seluruh Staf Sekretariat Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang selalu membantu kelancaran perkuliahan di bidang administrasi akademik;
- (7) Sahabat-sahabat saya di Fakultas Hukum Universitas Indonesia khususnya angkatan 2006.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, Juli 2011

Penulis



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Tardip Panggabean  
NPM : 0606045621  
Program studi : Ilmu Hukum  
Departemen : Universitas Indonesia  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Keberlakuan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Terhadap Kedudukan Jaksa Agung (Studi Kasus: Putusan MK Nmor 49/PUU-VIII/2010)

beserta perangkat yang ada. Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : Juli 2011

Yang menyatakan

( Tardip Panggabean )

## ABSTRAK

Nama : Tardip Panggabean  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Skripsi : Keberlakuan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang  
Nomor 16 Tahun 2004 Terhadap Kedudukan Jaksa Agung  
(Studi Kasus: Putusan MK Nmor 49/PUU-VIII/2010)

Ketentuan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menimbulkan ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum karena di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tidak diatur masa jabatan Jaksa Agung. Jikapun ada, maka yang diatur adalah batas pensiun jaksa, yakni 62 (enam puluh dua) tahun sebagaimana dimaksud Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Tetapi karena Jaksa Agung adalah pejabat negara sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, maka ketentuan usia pensiun Jaksa tidaklah berlaku bagi Jaksa Agung. Dengan kenyataan seperti ini, maka Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 mengandung multitafsir pada akhirnya tidak menentukan secara tegas batas waktu masa jabatan Jaksa Agung mengakibatkan ketidakpastian hukum. Kedudukan Jaksa Agung pada periode Kabinet Indonesia Bersatu II menjadi polemik dikarenakan Keputusan Presiden Nomor 84/P Tahun 2009 yang membentuk Kabinet Indonesia Bersatu II tidak menyebutkan adanya pengangkatan Jaksa Agung. Jaksa Agung pada periode Kabinet Indonesia Bersatu II diangkat berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31/P Tahun 2007 dengan kedudukan setingkat Menteri Negara pada masa bakti Kabinet Indonesia Bersatu I. Kabinet Indonesia Bersatu I (periode 2004-2009) sendiri telah dibubarkan dengan Keputusan Presiden Nomor 83/P Tahun 2009 ersamaan dengan berakhirnya masa pemerintahan Presiden dan Wakil Presiden. Keputusan Presiden Nomor 83/P Tahun 2009 dalam diktumnya menyatakan membubarkan Kabinet Indonesia Bersatu I dan memberhentikan dengan hormat dari jabatan menteri Negara tetapi dalam diktum Keputusan Presiden tersebut tidak dicantumkan pemberhentian Jaksa Agung.

Kata Kunci:

Jaksa Agung, Presiden, Keputusan Presiden

## ABSTRACT

Name : Tardip Panggabean  
Study Program : Law  
Title : Applicability of Article 22 Paragraph (1) Letter d Act Number 16 Year 2004 Position Against Attorney General (Case Study: Constitutional Court Decision No.49 PUU-VIII/2010)

The provisions of Article 22 paragraph (1) letter d of Law Number 16 Year 2004 on the Prosecutor of the Republic of Indonesia led to confusion and legal uncertainty for in Act No. 16 of 2004 is not set term of office of the Attorney General. Even if no, then the set is a retired prosecutor limit, namely 62 (sixty two) years as specified in Article 12 letter c Act No. 16 of 2004. But because the Attorney General is the state officials as provided for in Article 19 paragraph (1) of Act No. 16 of 2004, the terms of the retirement age does not apply to the Attorney General Prosecutor. With this reality, then Article 22 paragraph (1) letter d of Law Number 16 Year 2004 contains multiple interpretations in the end does not explicitly specify a time limit tenure of Attorney General resulted in legal uncertainty. The position of Attorney General during the period of United Indonesia Cabinet II being debated because of Presidential Decree No. 84 / P of 2009 which established the United Indonesia Cabinet II does not mention the appointment of the Attorney General. Attorney General during the period of United Indonesia Cabinet II appointed pursuant to Presidential Decree No. 31 / P of 2007 to the position of Minister of State level in term of United Indonesia Cabinet, I. United Indonesia Cabinet I (2004-2009) itself has been disbanded by Presidential Decree No. 83 / P Year 2009 ersamaan with the end of the reign of President and Vice President. Presidential Decree Number 83 / P Year 2009 in diktumnya states disperse the United Indonesia Cabinet I and dismiss with respect of ministerial posts but in dictum the State Presidential Decree was not included dismissal of the Attorney General.

Keywords:

Attorney General, President, Presidential Decision

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH...	iv
ABSTRAK.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
<b>I. PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Pokok Permasalahan.....	6
1.3. Tujuan Penulisan.....	6
1.4. Kerangka Teori dan Konsepsional.....	7
1.4.1. Kerangka Teori.....	7
1.4.2. Kerangka Konsep.....	11
1.5. Metodologi Penelitian.....	12
1.6. Sistematika Penulisan.....	14
<b>II. KEDUDUKAN JAKSA AGUNG DAN KEWENANGAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG OLEH KEKUASAAN KEHAKIMAN.....</b>	<b>15</b>
2.1. Kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia.....	15
2.2. Tugas dan Wewenang Kejaksaan Republik Indonesia..	25
2.3. Komisi Kejaksaan Republik Indonesia.....	30
2.4. Independensi Kekuasaan Kehakiman.....	34
2.5. Kekuasaan Kehakiman Sebelum Perubahan UUD 1945..	37
2.6. Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945...	39
2.7. Kewenangan Pengujian Undang-Undang Oleh Kekuasaan Kehakiman.....	40
<b>III. KEKUASAAN LEMBAGA KEPRESIDENAN.....</b>	<b>45</b>
3.1. Kekuasaan Penyelenggaraan Pemerintahan UUD 1945..	45
3.2. Kekuasaan di Bidang Perundang-undangan.....	49
3.2.1. Kekuasaan Membentuk undang-Undang.....	49
3.2.2. Kekuasaan Membentuk Peraturan Pemerintah...	58
3.2.3. Kewenangan Menetapkan Keputusan Presiden..	58

3.2.4. Kewenangan Menetapkan Peraturan Pemerintah Sebagai Undang-undang (Perpu).....	59
3.3. Kekuasaan di Bidang Yustisial.....	64
3.3.1. Masa Orde Baru (Kabinet Pembangunan I Sampai Dengan Kabinet Pembangunan VI....	67
3.3.2. Masa Kabinet Reformasi Pembangunan.....	69
3.3.3. Masa Kabinet Persatuan Nasional.....	70
3.3.4. Masa Kabinet Gotong Royong.....	71
3.3.5. Masa Kabinet Indonesia Bersatu.....	72
3.4. Kekuasaan Presiden dalam Hubungan Luar Negeri..	73
 IV. PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2004 TENTANG KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR 1945 (STUDI KASUS: PUTUSAN MK NOMOR 49/PUU-VIII/2010)...	75
4.1. Kedudukan Jaksa Agung Republik Indonesia Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004.....	75
4.2. <i>Legislative Review</i> Terhadap Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 .....	90
 V. PENUTUP.....	94
5.1. Kesimpulan.....	94
5.2. Saran.....	95
 DAFTAR PUSTAKA.....	96

DAFTAR LAMPIRAN-LAMPIRAN

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar belakang**

Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Norma ini bermakna bahwa di dalam Negara Republik Indonesia, hukum merupakan urat nadi seluruh aspek kehidupan. Hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Hukum, sebagai suatu sistem, dapat berperan dengan baik dan benar di tengah masyarakat jika instrumen pelaksanaannya dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan dalam penegakan hukum. Salah satu di antara kewenangan-kewenangan itu adalah Kejaksaan Republik Indonesia. Sistem hukum menurut L.M Friedman tersusun dari subsistem hukum yang berupa substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Ketiga unsur sistem hukum ini sangat menentukan apakah suatu sistem hukum dapat berjalan dengan baik atau tidak. Substansi hukum biasanya menyangkut aspek-aspek pengaturan hukum atau peraturan perundang-undangan. Penekanannya, struktur hukum lebih kepada aparatur serta sarana dan prasarana hukum itu sendiri. Sementara itu, budaya hukum menyangkut perilaku masyarakatnya.<sup>1</sup>

Untuk mewujudkan prinsip-prinsip negara hukum, diperlukan baik norma-norma hukum atau peraturan perundang-undangan, juga aparatur pengemban dan penegak hukum yang profesional, berintegritas, dan disiplin yang didukung oleh sarana dan prasarana hukum serta perilaku hukum masyarakat. Oleh karena itu, idealnya setiap negara hukum termasuk Indonesia harus memiliki lembaga/institusi/aparat penegak hukum yang berkualifikasi demikian. Salah satunya adalah Kejaksaan Republik Indonesia di samping Kepolisian Republik Indonesia, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan bahkan

---

<sup>1</sup> L.M. Friedman, *The Legal System; A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975), hal. 11.

advokat/penasihat hukum/pengacara/konsultan hukum, secara universal melaksanakan penegakan hukum.

Hukum dan penegakan hukum, menurut Soerjono Soekanto, merupakan bagian faktor penegakan hukum yang tidak bisa diabaikan karena jika diabaikan akan menyebabkan tidak tercapainya penegakan hukum yang diharapkan.<sup>2</sup> Oleh karena itu, keberadaan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai institusi penegakan hukum mempunyai kedudukan yang sentral dan peranan yang strategis di dalam suatu negara hukum karena institusi Kejaksaan menjadi filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan, sehingga keberadaannya dalam kehidupan masyarakat harus mampu mengemban tugas penegakan hukum.

Keberadaan Kejaksaan Republik Indonesia tidak diatur secara tegas (eksplisit) dalam UUD 1945 sebelum perubahan, melainkan hanya tersirat (implisit). Pengaturannya dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang berbunyi "segala badan negara dan peraturan yang ada masih berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini". Demikian juga, dalam UUD 1945 sesudah perubahan hanya tersirat dalam Pasal 24 ayat (3), dan dalam Pasal II Aturan Peralihan. Pasal 24 ayat (3) mengatur bahwa "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan Kehakiman diatur dalam undang-undang". Kemudian Pasal II Aturan Peralihan mengatur bahwa "Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakannya yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".

Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, sebagai *subordinated* dari UUD 1945, merumuskan keberadaan institusi Kejaksaan Republik Indonesia dalam Konsideran Menimbang yang menyatakan "Bahwa untuk meningkatkan upaya pembaharuan hukum nasional dalam Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka dianggap perlu untuk lebih memantapkan kedudukan dan peranan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga

---

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 1983), hal. 5.

pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dalam tata susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan”

Perubahan mendasar terjadi setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menggantikan dan mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, di dalam Konsideran Menimbang dinyatakan ”*Bahwa untuk lebih memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak mana pun*”.

Kedua undang-undang ini menunjukkan bahwa eksistensi Kejaksaan Republik Indonesia dalam upaya penegakan hukum tidak bisa diabaikan. Ini adalah karena di samping secara normatif ada yang mengatur, juga dalam tataran faktual, masyarakat menghendaki lembaga/aparat penegak hukum benar-benar berperan sehingga terwujud rasa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, menegaskan bahwa:<sup>3</sup>

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

Sedangkan menurut Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menetapkan bahwa Jaksa Agung

---

<sup>3</sup> Indonesia (a), Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, LN RI Nomor 67 Tahun 2004, Tambahan LN RI Nomor 4401, Pasal 2, [www.bnn.go.id/portal/uploads/perundangan/2006/09/04/16-ttg-kejaksaan-ri.pdf](http://www.bnn.go.id/portal/uploads/perundangan/2006/09/04/16-ttg-kejaksaan-ri.pdf), diakses pada tanggal 7 Pebruari 2011.

adalah pimpinan dan penanggung jawab tertinggi Kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang Kejaksaan. Demikian penting jabatan Jaksa Agung selaku pimpinan dan penanggung jawab tertinggi Kejaksaan yang memimpin serta mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang Kejaksaan, maka jabatan publik yang diemban Jaksa Agung harus absah dan tidak boleh bercacat hukum.

Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan menimbulkan ketidakpastian hukum karena tidak memberikan kejelasan masa jabatan Jaksa Agung Republik Indonesia. Menurut Pasal tersebut, Jaksa Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena:

- a. Meninggal dunia;
- b. Permintaan sendiri;
- c. Sakit jasmani atau rohani terus-menerus;
- d. Berakhir masa jabatannya;
- e. Tidak lagi memenuhi salah satu syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21.

Pasal 22 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c dan huruf e Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 telah memberikan kejelasan kapan Jaksa Agung Republik Indonesia akan diberhentikan dengan hormat. Namun lain halnya dengan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menimbulkan ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum karena di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tidak diatur masa jabatan Jaksa Agung. Jikapun ada, maka yang diatur adalah batas pensiun jaksa, yakni 62 (enam puluh dua) tahun sebagaimana dimaksud Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Tetapi karena Jaksa Agung adalah pejabat negara sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, maka ketentuan usia pensiun jaksa tidaklah berlaku bagi Jaksa Agung.

Dengan kenyataan seperti ini, maka Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 mengandung multitafsir pada akhirnya tidak menentukan secara tegas batas waktu masa jabatan Jaksa Agung mengakibatkan ketidakpastian hukum. Pasal tersebut dapat ditafsirkan jika tidak meninggal dunia, tidak mengajukan permintaan untuk berhenti, tidak sakit jasmani atau rohani terus

menerus, tetap memenuhi syarat sebagai Jaksa Agung, maka seorang Jaksa Agung tidak dapat diberhentikan oleh Presiden karena undang-undang tidak mengatur kapan akhir masa jabatannya.

Berdasarkan hal ini, Yusril Ihza Mahendra mengatakan bahwa Jaksa Agung Hendarman Supandji pada periode Kabinet Indonesia Bersatu II ilegal atau tidak sah. Hal ini berawal Penolakan Yusril Ihza Mahendra diperiksa penyidik Kejaksaan Agung berkaitan dengan kasus tidak pidana korupsi Sisminbakum. Asumsi yang digunakan oleh Yusril adalah bahwa Hendarman Supandji melalui Keputusan Presiden Nomor 31/P Tahun 2007 diangkat sebagai Jaksa Agung Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) I menggantikan Abdul Rahman Saleh dengan kedudukan setingkat Menteri Negara. Kabinet Indonesia Bersatu I (periode 2004-2009) sendiri telah dibubarkan dengan Keputusan Presiden Nomor 83/P Tahun 2009 tanggal 20 Oktober 2009 bersamaan dengan berakhirnya masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla.

Keputusan Presiden Nomor 83/P Tahun 2009 dalam diktumnya menyatakan membubarkan Kabinet Indonesia Bersatu dan memberhentikan dengan hormat dari jabatan menteri Negara tetapi dalam diktum Keputusan presiden tersebut tidak dicantumkan pemberhentian Hendarman Supandji sebagai Jaksa Agung, meskipun dia anggota kabinet dengan kedudukan setingkat menteri negara. Padahal sebagai anggota kabinet dan sebagai pejabat setingkat menteri negara, masa jabatannya berakhir sesuai dengan masa bakti kabinet.

Kemudian masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Boediono membentuk Kabinet Indonesia Bersatu II dengan Keputusan Presiden Nomor 84/P Tahun 2009. Bahwa Keputusan Presiden tersebut tidak menyebutkan adanya pengangkatan Hendarman Supandji sebagai Jaksa Agung Republik Indonesia. Oleh karena itu Yusril menilai tidak ada Keputusan Presiden yang mengangkat Hendarman sebagai Jaksa Agung.

Bertolak dari permasalahan-permasalahan yang ada tersebut, maka penulis tertarik untuk mempelajari lebih dalam dan membuat suatu penulisan mengenai **KEBERLAKUAN PASAL 22 AYAT (1) HURUF D UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2004 TERHADAP LEGALITAS KEDUDUKAN JAKSA AGUNG (STUDI KASUS: PUTUSAN MK NOMOR 49/PUU-VIII/2010)**.

## **1.2. Pokok Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka dapat diambil beberapa pokok permasalahan yang dapat dirinci sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan Jaksa Agung Republik Indonesia berdasarkan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 periode Kabinet Indonesia Bersatu II apabila pengangkatannya tidak disebutkan dalam Keputusan Presiden Nomor 84/P Tahun 2009?
2. Apakah Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia mengenai kurun waktu berakhirnya masa jabatan Jaksa Agung Republik Indonesia apabila tidak diterbitkan Keputusan Presiden mengenai pengangkatan dan pencopotan Jaksa Agung perlu direvisi oleh Dewan Perwakilan Rakyat?

## **1.3. Tujuan Penulisan**

Penelitian ini bertujuan adalah untuk:

1. Mengetahui kedudukan Jaksa Agung Republik Indonesia berdasarkan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 periode Kabinet Indonesia Bersatu II apabila tidak disebutkan dalam Keputusan Presiden nomor 84/P Tahun 2009.
2. Mengetahui Apakah Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia mengenai kurun waktu berakhirnya masa jabatan Jaksa Agung Republik Indonesia apabila tidak diterbitkan Keputusan Presiden mengenai pengangkatan dan pencopotan Jaksa Agung perlu direvisi oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

## 1.4. Kerangka Teori dan Konseptual

Penelitian hukum mensyaratkan adanya kerangka teori dan konsep sebagai suatu hal yang penting. Kerangka teoritis menguraikan segala sesuatu yang terdapat dalam teori sebagai suatu sistem aneka "theore'ma" atau ajaran.<sup>4</sup> Kerangka konseptual mengungkapkan beberapa konsep atau pengertian yang dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum.

### 1.4.1. Kerangka Teori

Teori hukum adalah ilmu yang mempelajari pengertian-pengertian pokok dan sistem dari hukum.<sup>5</sup> Suatu teori hukum merupakan pemikiran (tentunya yang bersifat abstrak) yang dapat dicapai oleh ilmu hukum. Merupakan temuan-temuan yang bersifat teoretikal dibidang hukum hasil kerja para pakar hukum melalui kajian dan penelitiannya.<sup>6</sup> Oleh karena itu, temuan yang bersifat teoretikal bersifat membumi artinya dapat lagi digunakan untuk memecahkan masalah-masalah hukum, terutama yang sama dikemudian hari.<sup>7</sup>

Abdul Gani mengatakan bahwa supremasi hukum merupakan prasyarat mutlak bagi penyelenggaraan kehidupan kenegaraan berdasarkan kedaulatan rakyat. Supremasi hukum berarti adanya jaminan konstitusional dalam proses politik yang dijalankan eksekutif, legislatif dan yudikatif untuk mewujudkan kepastian hukum.<sup>8</sup>

Wujud kepastian hukum itu sendiri oleh Soerjono Soekanto dikemukakan:<sup>9</sup>

*"Wujud kepastian hukum adalah peraturan-peraturan dari pemerintah pusat yang berlaku umum diseluruh wilayah Negara. Kemungkinan lain adalah peraturan tersebut adalah berlaku umum tetapi hanya bagi golongan"*

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hal. 7.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hal. 157.

<sup>9</sup> Sentosa Sembiring, *Hukum Investasi*, cet. 1 (Bandung: Penerbit Nuansa Aulia, 2007), hal. 38.

*tertentu saja. Selain itu dapat pula peraturan setempat yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat yang berlaku didaerahnya saja.”*

Arti pentingnya kepastian hukum dikemukakan Sudikno Mertokusumo:<sup>10</sup>

*“Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya sehingga akhirnya timbul keresahan. Tetapi jika terlalu menitikberatkan pada kepastian hukum, dan ketat menaati peraturan hukum maka akibatnya akan kaku serta akan menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi peraturan tetap seperti demikian, sehingga harus ditaati dan dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat *lex dura, sed tamen scripta* (Undang-undang itu kejam, tetapi memang demikianlah bunyinya).”*

Sesuai dengan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia merupakan negara hukum. Prof Daniel S. Lev menyatakan bahwa negara hukum merupakan *sine qua non* (syarat mutlak)<sup>11</sup>, karena tanpa proses dan sistem hukum yang efektif mustahil diharapkan perbaikan ekonomi, politik, kehidupan, sosial, dan keadilan.<sup>12</sup>

Oleh karena itu, untuk menciptakan kepastian hukum, maka perlu dilakukan pengujian konstiusionalitas di suatu negara. Seperti kita ketahui, sistem dan mekanisme pengujian konstiusional (*constitutional review*) itu sendiri baru saja diadopsikan ke dalam sistem konstitusi Negara Republik Indonesia dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi.<sup>13</sup> Pengujian konstiusional itu dimaksudkan untuk memastikan bahwa UUD 1945 sungguh-sungguh dijalankan atau ditegakan dalam proses penyelenggaraan negara sehari-hari. Pengujian terhadap lembaga lain oleh lembaga yang berbeda apakah yang bersangkutan sungguh-sungguh melaksanakan UUD atau tidak merupakan mekanisme yang sama sekali baru.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal. 40.

<sup>11</sup> R. Subekti dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Cet.16 (Jakarta: Pradnya Paramita, 2005) hal. 28.

<sup>12</sup> Erman Radjagukguk, *Modul Hukum Investasi Di Indonesia*, Jakarta, 7 April 2005, hal. 53.

<sup>13</sup> Indonesia (b), Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24 Perubahan Ketiga Tahun 2001.

Pada umumnya, mekanisme pengujian hukum ini diterima sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check and balance*) kecenderungan kekuasaan yang ada di genggamannya para pejabat pemerintahan untuk menjadi sewenang-wenang.

Namun perlu dibedakan istilah “*constitutional review*” dengan istilah “*judicial review*”.<sup>14</sup> Perbedaan ini dilakukan sekurang-kurangnya karena dua alasan. *Pertama*, “*constitutional review*” selain dilakukan oleh hakim dapat pula dilakukan oleh lembaga selain hakim atau pengadilan, tergantung kepada lembaga mana UUD memberikan kewenangan untuk melakukannya. *Kedua*, dalam konsep “*judicial review*” terkait pula pengertiannya yang lebih luas objeknya, misalnya mencakup soal legalitas peraturan di bawah UU terhadap UU, sedangkan “*constitutional review*” hanya menyangkut pengujian konstitusionalitasnya, yaitu terhadap UUD.<sup>15</sup>

Berkenaan dengan hal tersebut, memang dapat dikemukakan pula bahwa pengujian konstitusionalitas itu merupakan upaya hukum yang dapat dilakukan oleh siapa saja atau lembaga mana saja, tergantung kepada siapa atau lembaga mana kewenangan untuk diberikan secara resmi oleh konstitusi suatu negara.

Kalau berbicara mengenai hak atau kewenangan untuk menguji, maka dapat menggunakan istilah hak untuk menguji atau hak uji, yang dalam bahasa belandanya disebut “*toetsingrecht*”. Dalam bukunya, Sri Soemantri dengan fasih menggunakan istilah “hak uji material” sebagai terjemahan konsep “*materiele toetsingrecht*” yang ia bedakan dari istilah “hak uji formal” sebagai terjemahan “*formele toetsingrecht*”.<sup>16</sup> Dalam membedakan keduanya, Sri Soemantri hanya mengulas secara ringkas bahwa “hak uji material” menyangkut penilaian isi peraturan perundang-undangan apakah bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya. Adapun “hak uji formil” berkenaan dengan tata cara

---

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, cet. 1 edisi Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 2.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hal.6.

pembentukan suatu undang-undang apakah sesuai atau tidak dengan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Jika hak uji (*toetsingrecht*) itu diberikan kepada hakim, maka namanya adalah “*judicial review*” atau pengujian oleh lembaga peradilan. Jika kewenangan untuk menguji itu diberikan kepada lembaga legislatif, maka namanya bukan “*judicial review*” melainkan “*legislative review*”. Jika yang melakukan pengujian itu adalah pemerintah, maka namanya tidak lain adalah “*executive review*”.<sup>17</sup>

Jika pengujian itu dilakukan terhadap norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norms*) secara “*a posteriori*”, maka pengujian itu dapat disebut sebagai “*judicial review*”. Akan tetapi, jika pengujian itu bersifat “*a priori*” yaitu terhadap rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh parlemen, tetapi belum diundangkan sebagaimana mestinya, maka namanya bukan “*judicial review*” melainkan “*judicial preview*”. Jika ukuran pengujian itu dilakukan dengan menggunakan konstitusi sebagai alat pengukur, maka kegiatan pengujian semacam itu dapat disebut sebagai “*constitutional review*” atau pengujian konstitusional, yaitu pengujian mengenai konstitusional dari norma hukum yang sedang diuji (*judicial review on the constitutionality of law*).<sup>18</sup>

Terkait dengan kekuasaan kehakiman, menurut Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 (setelah perubahan keempat) yang berbunyi sebagai berikut:

*“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.*

Dari ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 diatas, kewenangan menguji materi peraturan di bawah undang-undang masih diberikan kepada Mahkamah Agung sebagaimana sebelumnya, sedangkan pengujian materi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

*“mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar”*

<sup>17</sup> Jimly.,*op.cit.* hal. 6.

<sup>18</sup> *Ibid.*,hal.7.

### 1.4.2. Kerangka Konsep

Awal organisasi kejaksaan diciptakan, Kejaksaan tidak pernah dimaksudkan sebagai bagian dari kekuasaan yudikatif. Jaksa melaksanakan fungsi yang secara umum dipersepsikan berhimpitan atau berdekatan dengan kekuasaan yudikatif. Kejaksaan Agung dalam konteks negara hukum demokratis dan tata negara bukan bagian dari kekuasaan yudikatif dan tidak pernah berkarakter ganda.<sup>19</sup>

Pada tanggal 22 Juli 1960, Kejaksaan Agung dengan resmi dinyatakan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif dalam rapat kabinet yang dipimpin oleh Presiden Soekarno. Pada tanggal 30 Juli 1960, dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 204 Tahun 1960 dan menyatakan bahwa sejak tanggal 22 Juli 1960, Kejaksaan Agung bagian dari Departemen Kementrian dan bagian dari kekuasaan eksekutif.<sup>20</sup>

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menetapkan Jaksa Agung adalah pimpinan dan penanggung jawab tertinggi Kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang Kejaksaan. Jaksa Agung adalah jabatan publik di bawah Presiden RI. Dengan demikian jabatan Jaksa Agung selaku pimpinan dan penanggung jawab tertinggi Kejaksaan yang memimpin serta mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang Kejaksaan maka jabatan publik yang diemban Jaksa Agung harus absah dan tidak boleh bercacat hukum.

J.H.A. Logemann dalam bukunya *Over De Theorie van Een Stelling Staatsrecht*, merumuskan jabatan adalah lingkungan kerja tetap yang diadakan dalam kaitan negara). Tiap jabatan adalah wujud lingkungan pekerjaan tetap yang berhubungan dengan negara. Bagi Logemann, negara adalah organisasi jabatan. Baginya jabatan adalah pribadi hukum, badan hukum publik memiliki fungsi dan kewenangan. Jabatan tidak dapat melaksanakan dirinya sendiri, tidak dapat melaksanakan fungsi dan kewenangannya. Oleh karena itu, jabatan diwakili oleh pemegang jabatan.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-VIII/2010, hal. 44.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, hal.40.

Pada jabatan negara, maka pimpinan tertinggi pada organisasi negara diangkat berdasarkan kategori sebagai “*political appointed*” oleh kepala pemerintahan atau “*publicly political selected*” oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Pengangkatan pemimpin organisasi negara berdasarkan “*politically appointed*” dapat dilihat sebagai contohnya adalah pengangkatan Jaksa Agung di Indonesia.<sup>22</sup>

Berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menetapkan bahwa Jasa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Pengangkatan Jaksa Agung didasarkan pada sebuah surat Keputusan Presiden, di mana lazimnya dalam konvensi ketatanegaraan Indonesia pengangkatan tersebut dilakukan umumnya bersamaan dengan pengangkatan Anggota Kabinet. Dalam praktik ketatanegaraan, pengangkatan Jaksa Agung sebagai pejabat negara setingkat dengan menteri ataupun sebagai anggota kabinet berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan anggota kabinet lainnya.

### 1.5. Metodologi Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematis, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu hal atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.<sup>23</sup> Penelitian hukum yang akan dilakukan dalam rangka penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif.

Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang menggunakan data sekunder. Dengan demikian jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari kepustakaan.<sup>24</sup> Bahan hukum yang dipergunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal.42.

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3 (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2006), hlm. 43.

<sup>24</sup> Sri Mamudji *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 28.

yang mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat<sup>25</sup>, seperti Norma Dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum tidak tertulis, yurisprudensi, perjanjian internasional dan peraturan jaman penjajahan yang masih berlaku. Bahan hukum primer yang berkaitan dengan pemulisan ini adalah Undang-Undang Dasar 1945, peraturan Perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Keputusan Presiden. Bahan Hukum Sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer<sup>26</sup>, seperti hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, artikel ilmiah, skripsi, tesis, makalah. Adapun bahan Hukum Tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia, penerbitan pemerintah.<sup>27</sup>

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen atau bahan pustaka.<sup>28</sup> Studi dokumen atau bahan pustaka dilakukan di beberapa tempat antara lain perpustakaan FHUI, perpustakaan Kejaksaan, Perpustakaan Mahkamah Konstitusi maupun mengakses lewat internet. Data yang diperoleh dari penelitian melalui studi dokumen atau bahan pustaka tersebut, selanjutnya dianalisa dengan pendekatan kualitatif. Hal ini dilakukan untuk menarik asas-asas hukum. Analisa yang dilakukan dengan pendekatan kualitatif merupakan pelaksanaan analisis data secara mendalam, komprehensif dan holistik untuk memperoleh kesimpulan terhadap masalah yang diteliti.

---

<sup>25</sup> *Op.cit.*, hal. 52.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Soerjono Sukanto dan Sri Mamudji, *Op.cit.*, hal 12-13.

<sup>28</sup> Soerjono Sukanto, *op. cit.*, hal. 66.

## **1.6. Sistematika Penulisan**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan terlebih dahulu, maka hasil penelitian ini dituangkan dalam 5 (lima) bab, yaitu:

Bab pertama membahas mengenai pendahuluan penulisan yang terdiri dari latar belakang penulisan, pokok permasalahan, tujuan penulisan, kerangka konseptual, metode penulisan dan sistematika penulisan.

Bab kedua menjelaskan mengenai kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia, dan pengujian konstitusionalitas oleh kekuasaan kehakiman.

Bab ketiga menguraikan tentang kekuasaan lembaga kepresidenan dan praktek-praktek pengangkatan Jaksa Agung selama ini oleh Presiden.

Bab ke empat ini membahas tentang pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus: Putusan MK Nomor 49/PUU-VIII/2010).

Bab kelima, Penutup. Dalam bab ini disajikan kesimpulan dan saran. Kesimpulan memuat mengenai hal-hal yang ditemukan dan ditarik dari hasil analisa-analisa dan pembahasan penelitian yang telah dilakukan. Berdasarkan kesimpulan tersebut dapat dihasilkan saran-saran yang diberikan oleh penulis.

## BAB II

### KEDUDUKAN JAKSA AGUNG DAN KEWENANGAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG OLEH KEKUASAAN KEHAKIMAN

#### 2.1. Kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia

Kejaksaan merupakan lembaga yang bertanggung jawab pada salah satu tugas penuntutan (*public prosecution*) dan penyelidikan serta penyidikan perkara pidana (*criminal proceeding*). Oleh karena itu, tugas-tugas kejaksaan perlu diatur sedemikian rupa, sehingga tercipta suasana sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*), di mana tugas dapat terkordinasi demi kepentingan penegakan hukum secara sistematis, bukan kepentingan instansional.

Dalam sejarah pembentukan Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, pembahasan kedudukan Jaksa Agung yang dalam Rancangan Undang-Undang inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat atas usul Badan legislasi, semula berjudul “*RUU tentang perubahan Atas UU Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia*” dikelompokkan ke dalam ranah “*kekuasaan kehakiman*”. Yakni sebagai salah satu lembaga penegak hukum yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dan melaksanakan fungsinya secara mandiri terlepas dari pengaruh kekuasaan lainnya, untuk melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan.<sup>29</sup>

Dengan demikian, kedudukan Kejaksaan bukan lagi dalam ranah “*kekuasaan pemerintahan*” seperti dianut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.<sup>30</sup> Presiden ketika itu juga mengajukan RUU yang sama kepada DPR. Namun karena RUU DPR datang lebih dahulu, maka menurut Peraturan Tata Tertib DPR, RUU yang datang lebih dahulu harus dijadikan sebagai pokok bahasan, sementara RUU yang datang kemudian dijadikan sebagai persandingan. Dalam RUU yang diajukan Presiden,

---

<sup>29</sup> Putusan Mahkamah, *Op.cit.*, hal.11.

<sup>30</sup> Indonesia (c), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang kejaksaan Republik Indonesia LN RI Nomor 59 Tahun 1991, Pasal 2 ayat (1), [www.bnn.go.id/portal/uploads/perundangan/2006/09/04/16-ttg-kejaksaan-ri.pdf](http://www.bnn.go.id/portal/uploads/perundangan/2006/09/04/16-ttg-kejaksaan-ri.pdf), diakses pada tanggal 7 Pebruari 2011.

kedudukan Jaksa Agung tetap sama dengan Undang-Undang Kejaksaan Nomor 5 Tahun 1991 yakni Kejaksaan ditempatkan dalam ranah “*kekuasaan pemerintahan*”. Karena, dalam RUU inisiatif DPR kedudukan Kejaksaan bukan lagi berada dalam ranah pemerintahan, maka membawa konsekuensi pada proses pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung.<sup>31</sup>

Pasal 19 ayat (2) RUU inisiatif DPR mengatakan “*Pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung diresmikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan perwakilan Rakyat*”. Sementara calon Jaksa Agung diajukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.<sup>32</sup> Dalam konteks seperti ini, maka inisiatif DPR kemudian membatasi masa jabatan Jaksa Agung selama 5 (lima) tahun.<sup>33</sup> Namun dalam perkembangan pembahasan atas RUU ini, ternyata fraksi-fraksi DPR berbeda pendapat dengan RUU inisiatif mereka sendiri dalam hal apakah Kejaksaan berada dalam ranah “*kekuasaan kehakiman*” ataukah ranah “*kekuasaan pemerintahan*”.

Anggota Fraksi Partai Golkar (Andi Mattalata, M.Akil Mochtar dan Agun Gunanjar) dan Fraksi Persatuan Daulatul Ummah (Sayuti Rahawarin) cenderung mempertahankannya dalam ranah “*kekuasaan kehakiman*” sehingga mereka menginginkan pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung tidak perlu persetujuan DPR. Namun mayoritas fraksi-fraksi berpendapat lain. V.B. Da Costa dari fraksi PDI mengatakan bahwa pengangkatan Jaksa Agung tidak perlu persetujuan DPR “*cukup Presiden saja*”. H.M. Tahir Saimima dari Fraksi PP mengatakan “*Jaksa Agung itu adalah jabatan setingkat menteri yang merupakan pembantu daripada Presiden.*”<sup>34</sup>

Setelah itu, Dirjen Peraturan Perundang-undangan, A. Gani Abdullah membacakan rumusan yang disepakati pemerintah dan DPR yang merumuskan

---

<sup>31</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi, *op.cit.*

<sup>32</sup> Indonesia, Rancangan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 19 ayat (3).

<sup>33</sup> *Ibid.*, Pasal 19D ayat (1).

<sup>34</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi, *op.cit.* hal.12.

Pasal 19 ayat (2) sebagai berikut: “*Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*”.<sup>35</sup>

Kemudian Presiden memberi arahan untuk menyetujui bahwa Kejaksaan adalah “*lembaga pemerintahan*”. Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sebagai pejabat negara, bisa berasal dari karier dan bisa juga dari non karier, terserah Presiden. Presiden juga menegaskan bahwa posisi Jaksa Agung yang seharusnya dimuat dalam RUU yang sedang dibahas adalah sama seperti posisi M.A. Rachman ketika itu, yakni menjadi anggota kabinet dengan kedudukan setingkat menteri negara. Masa jabatan Jaksa Agung tidak perlu diatur dalam UU, karena kalau diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, maka posisinya sama seperti halnya pengangkatan dan pemberhentian menteri. Pasal ini tidak berubah dari ketentuan undang-undang lama (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991), walau sebelumnya DPR mengusulkan agar pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung harus melalui persetujuan DPR, begitu pula pertanggungjawabannya.<sup>36</sup>

Pada titik ini, terdapat persoalan yang bersifat anomali ketika dihadapkan pada kenyataan yang ada di berbagai negara bahwa pucuk pimpinan Kejaksaan, yakni Jaksa Agung, merupakan bagian dari kabinet (eksekutif) yang dipimpin oleh kepala pemerintahan. Di satu sisi, Jaksa Agung sebagai penegak hukum dituntut untuk bekerja dengan menjunjung tinggi nilai-nilai profesionalisme<sup>37</sup> dan tunduk pada aturan normatif hukum, tetapi di sisi lain Jaksa Agung merupakan jabatan yang bersifat politis karena pengangkatannya merupakan hak prerogratif dari kepala pemerintahan.

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Bambang Poernomo, *Kejaksaan Melaksanakan Tugas Bagian Kekuasaan Negara*, (makalah disampaikan dalam “Dengar Pendapat Publik “*Pembaruan Kejaksaan Republik Indonesia*”, diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, Kejaksaan Agung Republik Indonesia, dan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, di Hotel Sahid, Jakarta, 24-25 Juni 2003), hal. 3.

Dalam banyak kasus di Amerika Serikat, sering kali dua posisi ini mengakibatkan adanya tumpang-tindih satu sama lain.<sup>38</sup> Berkaitan dengan persoalan ini, Daniel J. Meador mengatakan bahwa Jaksa Agung adalah “petugas hukum” (*law officer*) sekaligus juga sebagai “petugas eksekutif” (*executive officer*) di mana, sebagai bagian dari pemerintah, Jaksa Agung harus bekerja secara konsisten sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan administrasi pemerintah.<sup>39</sup>

Pada titik inilah muncul perdebatan yang meragukan independensi Jaksa Agung dalam menjalankan tugas-tugasnya, khususnya tugas penuntutan. Yang lebih menjadi persoalan pelik lagi, ukuran yang dipakai dalam melihat independensi Kejaksaan dan lebih khusus lagi Jaksa Agung berbeda-beda satu sama lain, sehingga perdebatan menjadi liar, karena pemaknaan terhadap independensi Kejaksaan tidak dipersepsi secara seragam. Menurut Beneč Štefan, kunci dari masalah melakukan penilaian proses penuntutan yang independen berkaitan dengan pemenuhan dan pelaksanaan fungsinya, yang dilihat dari *regulability* (pengaturan) dan *instructionability* (perintah) dalam mengambil keputusan.<sup>40</sup> Pengertian *Instructionability* dapat dilihat dari dua hal yakni *external instructionability* dan *internal instructionability*. Keduanya dapat menjawab arti independensi dalam proses penuntutan.<sup>41</sup>

*External instructionability* yakni adanya pengaruh kekuasaan dari luar sebagai bentuk subordinasi. Štefan mencontohkan jika kekuasaan penuntutan

---

<sup>38</sup>Whitney North Seymour, Jr., *United States Attorney: An Inside View of 'Justice' in America Under the Nixon Administration*, (New York: William Morrow & Co., 1975), hal. 228-229.

<sup>39</sup>Daniel J. Meador, *The President, the Attorney General, and the Department of Justice*, (Charlottesville: University of Virginia, 1980), hal. 15-24.

<sup>40</sup>Beneč Štefan, *Independence of Prosecution*, (makalah disampaikan dalam Seminar “*The prosecutor’s office in a democratic and constitutional state*” organized by The General Prosecutor’s Office and the Slovak National Supporting Committee of Europe 2000, 25 April 2003 – 27 April 2003), hlm. 17. Ada juga yang mengartikan bahwa independensi kejaksaan berarti adalah *independent from the authority, control or influence of others, self-governing, self-supporting, not committed to an organized political party*. Dengan perkataan lain, independensi kejaksaan adalah tergantung pada dirinya dalam mengambil jarak terhadap berbagai intitusi yang ada di luar dirinya (*external institution*).

<sup>41</sup>*Ibid.*

dimasukan kedalam kekuasaan esekutif akan menimbulkan kemungkinan masuknya pengaruh kekuasaan esekutif di dalam mengambil keputusan yang dilakukan oleh kejaksanaan. Berarti, *external instructionability* tidak diragukan lagi dapat menjadi ancaman independensi Kejaksanaan. Karena *external instructionability* dapat mengakibatkan terjadinya intervensi secara langsung ataupun tidak langsung terhadap Kejaksanaan.

*Internal instructionability* yakni melihat independensi dari dalam organisasi Kejaksanaan. Di dalam organisasi yang (berstruktur) secara fertikal, terdapat karakteristik yang menempatkan adanya kekuasaan (bagian bawah) untuk patuh terhadap bentuk-bentuk instruksi yang hirakhis. Bagi para bawahan diharuskan melaksanakan instruksi atasan mereka, instruksi jaksa yang lebih tinggi tingkatannya atau pemimpin Kejaksanaan adalah mengikat (bersifat wajib) bagi para bawahannya. *Internal instructionability* ini dapat dikatakan dekat hubungannya dengan bentuk-bentuk “*devolisio*” (pengambialihan tugas) dan *subtitution* (pelimpahan tugas) hak-hak atas terhadap bawahannya.

Dengan menggunakan prinsip *devolution* atasan atau badan yang memimpin Kejaksanaan bisa saja mengambil alih tindakan dan kemudian bertidak sesuai kopetensi yang dimiliki. Kopetensi untuk melakukan subtitusi berarti pimpinan atau atasan dapat mengambil alih suatu kasus dari masing-masing pejabat yang telah diserahkan tugas itu, untuk kemudian menyerahkan kasus tersebut kepada pejabat lainnya menurut pertimbangan (atasan) sendiri.

Oleh karena itu, untuk mencapai independensi Kejaksanaan harus adanya norma hukum yang jelas yang mengatur *external instructionability* dan *internal instructionability*, sehingga dapat terwujud *external institution independence* dan *internal institution independence*. Dari dua bentuk independensi tersebut, *external institution independence* yakni dalam kaitannya dengan independensi Jaksa Agung. Berarti hal ini mencari jawaban bahwa kekuasaan dari luar Kejaksanaan yang dapat mengancam independensi Jaksa Agung, yang berakibat tidak terciptanya independensi Kejaksanaan secara keseluruhan.

Di beberapa negara, muncul gagasan independensi kejaksanaan sebaiknya diatur dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang merupakan norma hukum tertinggi dalam sebuah negara, yaitu konstitusi. Ada keinginan untuk

mengaturinya di dalam konstitusi untuk lebih menjamin independensinya dari pengaruh-pengaruh kekuasaan politik Presiden atau pengaruh dari mana pun juga datangnya.<sup>42</sup>

Oleh karena itu, ada keinginan agar konstitusi mengatur tentang mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung yang harus melibatkan parlemen dan memiliki masa jabatan yang jelas. Argumentasi yang dikemukakan pendapat ini adalah bahwa jabatan pemerintah sangat dipengaruhi oleh dinamika politik lima tahunan.<sup>43</sup> Secara teoretis bisa saja Presiden dan Wakil Presiden yang berasal dari partai politik tertentu menggunakan menggunakan Kejaksaan sebagai alat politiknya untuk kepentingan mempertahankan kekuasaannya.<sup>44</sup>

Selain itu menurut Jacqueline Tombs persoalan independensi Kejaksaan ini tidak bisa dilepaskan dengan persoalan akuntabilitasnya. Persoalan akuntabilitas Kejaksaan ini harus selalu terkait dengan kepentingan publik dan bukan kepentingan politik kelompok tertentu.<sup>45</sup>

Kontroversi seputar kedudukan Kejaksaan dalam struktur ketatanegaraan suatu negara tidak hanya terjadi di Indonesia saja. Jaksa Agung di Amerika Serikat digambarkan oleh Robert Palmer sebagai kondisi yang “*schizophrenic*”, karena memerankan dua fungsi sekaligus, yaitu sebagai “petugas hukum” (*law*

---

<sup>42</sup>The Habibie Center (THC), *et. al.*, *Naskah Akademis dan Draf Rancangan Naskah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia: Rangkuman dan Kompilasi Pemikiran dari Warga Masyarakat melalui Semiloka “Rancangan Perubahan UUD 1945”*, (Jakarta: The Habibie Center, 2001), hal. 46-47.

<sup>43</sup>*Ibid.*

<sup>44</sup>*Ibid.*, Dalam konteks inilah The Habibie Center (THC) mengusulkan agar pengangkatan dan pemberhentian jaksa agung dilakukan oleh presiden setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

<sup>45</sup>Jacqueline Tombs, *Independent Prosecution System* dalam *The Criminal Injustice System*, disunting oleh George Zdenkowski, Chris Ronalds, dan Mark Richardson, (Sydney: Pluto Press, 1987). Akuntabilitas kejaksaan mengharuskan adanya transparansi kinerja kejaksaan yang berkaitan dengan akses publik terhadap informasi, peran publik dalam menentukan jaksa agung, dan mekanisme tanggapan terhadap keluhan masyarakat. Transparansi kinerja kejaksaan adalah penyampaian kepada publik perihal perkembangan penyelesaian perkara. Dalam hal ini, kejaksaan memberikan informasi kepada masyarakat perihal perkembangan penyelesaian perkara yang melibatkan publik.

*officer*) sekaligus juga sebagai “petugas eksekutif” (*executive officer*).<sup>46</sup> Persoalan rekrutmen Jaksa termasuk Jaksa Agung ini secara teoretis akan ikut memberikan kontribusi secara signifikan terhadap kinerja Kejaksaan sebagai lembaga yang bertugas menjalankan kekuasaan negara di bidang penuntutan.

Kekhawatiran akan adanya intervensi dari kekuasaan eksekutif terhadap lembaga Kejaksaan, khususnya karena pengangkatan Jaksa Agung adalah hak prerogatif Presiden, inilah yang memunculkan adanya usulan agar secara kelembagaan, selayaknya Kejaksaan tidak lagi berada di bawah lembaga eksekutif. Dalam kaitan dengan upaya membangun akuntabilitas lembaga Kejaksaan, selayaknya perlu dipertimbangkan agar pengangkatan pimpinan Kejaksaan perlu disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau bahkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka otonomi daerah dan memiliki masa jabatan yang jelas.<sup>47</sup>

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 2 menegaskan bahwa:

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

Mencermati isi pasal 2 undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, dapat diidentifikasi beberapa hal, yaitu:

---

<sup>46</sup>Robert Palmer, *The Confrontation of the Legislative and Executive Branches: An Examination of the Constitutional Balance of Power and the Role of the Attorney General*, *Pepperdine Law Review*, Vol. 11 (January, 1984), hal. 349.

<sup>47</sup>Harkristuti Harkrisnowo, *Menyoal Independensi Kejaksaan Agung: Beberapa Catatan Pemikiran*, dalam Harkristuti Harkrisnowo, “Kumpulan Makalah”, (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2001), hal. 10.

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

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 2 menegaskan bahwa:

- (1) Kejaksaan Republik Indonesia selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan, adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan.
- (2) Kejaksaan adalah salah satu dan tidak terpisahkan dalam melakukan penuntutan.

Dari pengaturan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tersebut dapat disimpulkan beberapa hal, yaitu:

1. Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintahan;
2. Kejaksaan melakukan kekuasaan (kewenangan) di bidang penuntutan;
3. Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan.

Dalam Penjelasan pasal ayat (1) Undang-Undang ini dijelaskan bahwa Kejaksaan adalah satu-satunya lembaga pemerintahan pelaksana kekuasaan negara yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang penuntutan dalam penegakan hukum dan keadilan di lingkungan peradilan umum. Kemudian Penjelasan Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "*Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan*" adalah landasan pelaksanaan tugas dan wewenangnya di bidang penuntutan yang bertujuan memelihara kesatuan kebijakan di bidang penuntutan, sehingga dapat menampilkan ciri khas yang menyatu dalam tata pikir, tata laku, dan tata kerja kejaksaan. Oleh karena itu, kegiatan penuntutan di pengadilan oleh Kejaksaan tidak akan berhenti hanya karena Jaksa yang semula bertugas berhalangan. Dalam hal demikian, tugas penuntutan oleh Kejaksaan akan tetap dilakukan sekalipun oleh Jaksa pengganti.

Mencermati pengaturan di atas dapat dijelaskan bahwa kedudukan Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintahan yang melakukan kekuasaan negara

di bidang penuntutan, bila dilihat dari sudut kedudukan mengandung makna bahwa Kejaksaan merupakan suatu lembaga yang berada di bawah kekuasaan eksekutif. Sementara itu, bila dilihat dari sisi kewenangan Kejaksaan dalam melakukan penuntutan berarti Kejaksaan menjalankan kekuasaan yudikatif. Di sinilah terjadinya ambivalensi kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia dalam penegakan hukum Indonesia.

Selanjutnya, sehubungan dengan makna kekuasaan Kejaksaan dalam melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka, penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Kejaksaan dalam melaksanakan kekuasaan pemerintah dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Ketentuan ini bertujuan melindungi profesi jaksa seperti yang digariskan dalam “*Guidelines on the Role of Prosecutors dan International Association of Prosecutors*”<sup>48</sup>

Lebih jauh, dalam penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, antara lain dinyatakan bahwa diberlakukannya Undang-Undang ini adalah untuk pembaruan, agar kedudukan dan peranannya sebagai lembaga pemerintahan lebih mantap dan dapat mengemban kekuasaan negara di bidang penuntutan, yang bebas dari pengaruh kekuasaan pihak mana pun. Dalam pengertian lain, Kejaksaan dalam melaksanakan tugasnya hendaknya merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan lainnya dalam upayanya mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran dengan megindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Bila kedudukan Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintahan dikaitkan dengan kewenangan Kejaksaan melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka, di sini terdapat kontradiksi dalam pengaturannya (*dual obligation*). Dikatakan demikian, adalah mustahil Kejaksaan dalam

---

<sup>48</sup> Indonesia (a), Pasal 8 ayat (5), bahwa negara akan menjamin Jaksa di dalam menjalankan profesinya tanpa intimidasi, gangguan, godaan, campur tangan yang tidak tepat atau pembeberan yang belum teruji kebenarannya, baik terhadap pertanggungjawaban perdata, pidana maupun lainnya.

melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan mungkin juga pengaruh kekuasaan lainnya, karena kedudukan Kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif. Kesimpulan ini, diperkuat lagi dengan kedudukan Jaksa Agung sebagai pemimpin dan penanggung jawab tertinggi dalam bidang penuntutan adalah sebagai pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>49</sup>

Dalam konteks ilmu manajemen Pemerintahan, Jaksa Agung sebagai bawahan Presiden, harus mampu melakukan tiga hal, yaitu:

- (1) Menjabarkan instruksi, petunjuk, dan berbagai bentuk kebijakan lainnya dari Presiden dalam tugas dan wewenangnya dalam bidang penegakan hukum;
- (2) Melaksanakan instruksi, petunjuk, dan berbagai kebijakan Presiden yang telah dijabarkan tersebut;
- (3) Mengamankan instruksi, petunjuk, dan berbagai kebijakan Presiden yang sementara dan telah dilaksanakan.

Dedikasi, loyalitas, dan kredibilitas Jaksa Agung dihadapan Presiden diukur dari sejauh mana Jaksa Agung harus berusaha melakukan ketiga hal itu untuk menunjukkan dedikasi, loyalitas, dan kredibilitas Jaksa Agung sebagai pengemban kekuasaan negara di bidang penegakan hukum. Disinilah letak kecenderungan ketidakmerdekaan Kejaksaan melakukan fungsi, tugas, dan wewenangnya. Implikasinya adalah keadilan, kepastian hukum, dan kegunaan (kemanfaatan) hukum yang menjadi cita hukum bangsa Indonesia, sekaligus yang menjadi tujuan hukum mestinya harus diwujudkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, hanya menjadi cita-cita dan jauh dari kenyataan.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menempatkan Kejaksaan pada kedudukan yang ambigu. Di satu sisi, Kejaksaan dituntut menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya secara merdeka, di sisi lain Kejaksaan dipasung karena kedudukannya berada di bawah kekuasaan eksekutif. Di sinilah antara lain letak kelemahan pengaturan undang-undang ini. Apabila pemerintah (Presiden) benar-benar memiliki

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, Pasal 18 ayat (1) dan Penjelasan dan Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2).

komitmen untuk menegakkan supremasi hukum di Indonesia, tidak menjadi masalah bila Kejaksaan tetap berada di lingkungan eksekutif, asalkan Kejaksaan diberdayakan dengan diberi kewenangan dan tanggung jawab luas dan besar namun proporsional. Apabila pemerintah tidak memiliki komitmen seperti itu, alangkah lebih baik bila Kejaksaan sebagai salah satu institusi penegak hukum, didudukkan sebagai “*badan negara*” yang mandiri dan independen, bukan menjadi lembaga pemerintahan yang berada di bawah kekuasaan eksekutif, maupun di bawah kekuasaan lainnya, sehingga Kejaksaan bersifat independen dan merdeka, dalam arti tidak terpengaruh dan atau dipengaruhi dalam melaksanakan penegakkan hukum di Indonesia.

## 2.2. Tugas dan Wewenang Kejaksaan Republik Indonesia

Komperasi pengaturan mengenai tugas dan wewenang Kejaksaan Republik Indonesia secara normatif dapat dilihat dalam beberapa ketentuan undang-undang mengenai Kejaksaan, sebagaimana yang hendak diketengahkan di bawah ini. Ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 Pasal 30:

- (1) Di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
  - a. Melakukan penuntutan;<sup>50</sup>
  - b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;<sup>51</sup>
  - c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;<sup>52</sup>
  - d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, Penjelasan Pasal 30 ayat (1) Huruf a dijelaskan bahwa dalam melakukan penuntutan, Jaksa dapat melakukan prapenuntutan. Prapenuntutan adalah tindakan Jaksa untuk memantau perkembangan penyidikan setelah menerima pemberitahuan dimulainya penyidikan dari penyidik, mempelajari atau meneliti kelengkapan berkas perkara hasil penyidikan yang diterima dari penyidik serta memberikan petunjuk guna dilengkapi oleh penyidik untuk dapat menentukan apakah berkas perkara tersebut dapat dilimpahkan atau tidak ke tahap penuntutan.

<sup>51</sup> *Ibid.*, Penjelasan Pasal 30 ayat (1) Huruf b.

<sup>52</sup> *Ibid.*, Penjelasan Pasal 30 ayat (1) Huruf c.

- e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
- (2) Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
  - (3) Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
    - a. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
    - b. Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
    - c. Pengamanan peredaran barang cetakan;
    - d. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
    - e. Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
    - f. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Selanjutnya, Pasal 31 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menegaskan bahwa Kejaksaan dapat meminta kepada hakim untuk menempatkan seorang terdakwa di rumah sakit atau tempat perawatan jiwa, atau tempat lain yang layak karena yang bersangkutan tidak mampu berdiri sendiri atau disebabkan oleh hal-hal yang dapat membahayakan orang lain, lingkungan atau dirinya sendiri.

Lalu, Pasal 32 Undang-Undang tersebut menetapkan bahwa disamping tugas dan wewenang tersebut dalam undang-undang ini, Kejaksaan dapat diserahi tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang. Selanjutnya Pasal 33 mengatur bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Kejaksaan membina hubungan kerja sama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta badan negara atau instansi lainnya.<sup>53</sup> Kemudian Pasal 34 menetapkan bahwa Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instansi pemerintah lainnya.

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, Penjelasan Pasal 33 menyatakan: adalah menjadi kewajiban bagi setiap badan negara terutama dalam bidang penegakan hukum dan keadilan untuk melaksanakan dan membina kerja sama yang dilandasi semangat keterbukaan, kebersamaan, dan keterpaduan dalam suasana keakraban guna mewujudkan sistem peradilan pidana terpadu.

Di samping tugas dan wewenang Kejaksaan Republik Indonesia di atas, Jaksa Agung memiliki tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yaitu:

1. Menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup dan wewenang Kejaksaan;
2. Mengefektifkan proses penegakan hukum yang diberikan oleh undang-undang;
3. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum;<sup>54</sup>
4. Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara;<sup>55</sup>
5. Dapat mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi perkara pidana;
6. Mencegah atau menangkal orang tertentu untuk masuk atau keluar wilayah kekuasaan Negara Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, Pasal 36 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 mengatur bahwa:

- (1) Jaksa Agung memberikan izin kepada tersangka atau terdakwa untuk berobat atau menjalani perawatan di rumah sakit dalam luar negeri, kecuali dalam keadaan tertentu dapat dilakukan perawatan di luar negeri;<sup>56</sup>
- (2) Izin tertulis untuk berobat atau menjalani perawatan di dalam negeri diberikan oleh Kepala Kejaksaan Negeri setempat atas nama Jaksa Agung, sedangkan untuk berobat atau menjalani perawatan di rumah sakit di luar negeri hanya diberikan oleh Jaksa Agung;

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, Penjelasan Pasal 35 Huruf c, yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.

<sup>55</sup> *Ibid.*, Penjelasan Pasal 35 Huruf d. Pengajuan kasasi demi kepentingan hukum ini adalah sesuai dengan ketentuan undang-undang.

<sup>56</sup> *Ibid.*, Penjelasan Pasal 36 ayat (1). Untuk memperoleh izin sebagaimana dimaksud pada ayat ini, tersangka atau terdakwa atau keluarganya mengajukan permohonan secara tertulis kepada Jaksa Agung atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan keputusan Jaksa Agung.

- (3) Izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2), hanya diberikan atas dasar rekomendasi dokter, dan dalam hal diperlukannya perawatan di luar negeri rekomendasi tersebut dengan jelas menyatakan kebutuhan untuk itu yang dikaitkan dengan belum mencukupinya fasilitas perawatan tersebut di dalam negeri.<sup>57</sup>

Kemudian Pasal 37 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menegaskan bahwa:

- (1) Jaksa Agung bertanggung jawab atas penuntutan yang dilaksanakan secara independen demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani;
- (2) Pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Presiden dan Dewan perwakilan Rakyat sesuai dengan prinsip akuntabilitas.

Di samping itu, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 mengatur tugas dan wewenang Jaksa Agung, antara lain:

- a. Menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang Kejaksaan;
- b. Mengefektifkan proses penegakan hukum yang diberikan oleh undang-undang;
- c. Mengkoordinasikan penanganan perkara pidana tertentu dengan institusi terkait berdasarkan undang-undang yang pelaksanaan koordinasinya ditetapkan oleh Presiden.
- d. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum;
- e. Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara;
- f. Dapat mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi perkara pidana;

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, Penjelasan Pasal 36. Selain rekomendasi dari dokter untuk berobat ke luar negeri, juga disyaratkan adanya jaminan tersangka atau terdakwa atau keluarganya berupa uang sejumlah kerugian negara yang diduga dilakukan oleh tersangka atau terdakwa.

- g. Menyampaikan pertimbangan kepada Presiden mengenai permohonan grasi dalam hal pidana mati;
- h. Mencegah atau menangkal orang tertentu untuk masuk atau keluar wilayah kekuasaan Negara Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Pasal 36 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Pasal 33 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) sama-sama menegaskan bahwa Jaksa Agung memberikan izin kepada tersangka atau terdakwa untuk berobat atau menjalani perawatan di rumah sakit dalam luar negeri, kecuali dalam keadaan tertentu dapat dilakukan perawatan di luar negeri. Izin secara tertulis untuk berobat atau menjalani perawatan di dalam negeri diberikan oleh Kepala Kejaksaan Negeri setempat atas nama Jaksa Agung, sedangkan untuk berobat atau menjalani perawatan di luar negeri hanya diberikan oleh Jaksa Agung. Izin dimaksud hanya diberikan atas dasar rekomendasi dokter, dan dalam hal diperlukannya perawatan di luar negeri rekomendasi tersebut dengan jelas menyatakan kebutuhan untuk itu, yang dikaitkan dengan belum mencukupinya fasilitas perawatan tersebut di dalam negeri.

Untuk memperoleh izin sebagaimana di maksud di atas, tersangka atau terdakwa atau keluarganya mengajukan permohonan secara tertulis kepada Jaksa Agung atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan Keputusan Jaksa Agung. Izin seperti itu diperlukan karena status tersangka atau terdakwa yang sedang dikenakan tindakan hukum misalnya berupa penahanan, kewajiban lapor, dan/atau pencegahan dan penangkalan. Yang dimaksud dengan “tersangka atau terdakwa” adalah tersangka atau terdakwa yang berada dalam tanggung jawab Kejaksaan. Yang dimaksud dengan “dalam keadaan tertentu” adalah apabila fasilitas pengobatan atau menjalani perawatan di dalam negeri tidak ada. Perbedaan pengaturan kedua undang-undang tersebut, terletak pada persyaratan adanya jaminan tersangka atau terdakwa atau keluarganya berupa uang sejumlah kerugian negara yang diduga dilakukan oleh tersangka atau terdakwa, dan apabila tersangka atau terdakwa tidak kembali tanpa alasan yang sah dalam jangka waktu

1 (satu) tahun, uang jaminan tersebut menjadi milik negara. Pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **2.3. Komisi Kejaksaan Republik Indonesia**

Untuk lebih memantapkan kedudukan dan peranan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai “*badan negara*” yang terpisah dari lembaga eksekutif, ditunjuk seorang Jaksa Agung yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden berdasarkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Kejaksaan Republik Indonesia bertanggung jawab kepada publik secara transparan dan konsekuensinya lembaga ini harus melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara bebas dan lepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah (eksekutif) dan kekuasaan lainnya, walau perlu juga dibentuk Komisi Kejaksaan yang mengawasi untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan. Komisi ini bertugas membantu Presiden untuk memberdayakan Kejaksaan Republik Indonesia dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung dan jajaran eselon satu di bawahnya.

Pembentukan Komisi Kejaksaan ditentukan melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Latar belakang pembentukan komisi ini antara lain adalah rendahnya kinerja Kejaksaan sebagai salah satu aparat penegak hukum. Susunan dan kewenangan lembaga ini diatur oleh Presiden<sup>58</sup> sehingga dalam pelaksanaan tugasnya komisi ini bertanggung jawab kepada Presiden dengan menerbitkan laporan berkala. Disamping bertanggung jawab kepada Presiden, komisi juga bertanggung jawab kepada publik dengan cara membuka akses informasi kepada publik dengan secara lengkap dan akurat.

Ketentuan mengenai Komisi Kejaksaan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia. Adapun tugas Komisi Kejaksaan ini adalah:

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, Pasal 38

- (a) Melakukan pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap kinerja Jaksa dan pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas kedinasannya;
- (b) Melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap sikap dan perilaku Jaksa dan pegawai Kejaksaan baik di dalam maupun diluar tugas kedinasan;
- (c) Melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan; dan
- (d) Menyampaikan masukan kepada Jaksa Agung atas hasil pengawasan, pemantauan dan penilaian sebagaimana tersebut huruf (a), huruf (b) dan huruf (c) untuk ditindaklanjuti.

Untuk menjamin independensi komisi ini, para anggotanya hendaknya berasal dari unsur pemerintah (eksekutif), akademisi, pakar di bidang Kejaksaan, dan tokoh-tokoh masyarakat. Mengingat kewenangan Komisi Kejaksaan sangat urgen dan untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan, sebaiknya masa jabatan Komisi dimaksud dibatasi.

Senada dengan pendapat diatas, Soewoto Mulyosudarmo menyatakan bahwa:<sup>59</sup>

*“ Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Negeri perlu diatur dalam UUD. Persyaratan menjadi Jaksa Agung, Jaksa Agung Muda, dan Jaksa lainnya, sebagai perangkat kekuasaan penuntutan dan juga mengenai pembagian kewenangannya dapat diatur melalui Undang-Undang Organik. Namun khusus Jaksa Agung dan Jaksa Agung Muda, dipilih oleh Komisi Bersama setelah mempertimbangkan masukan dari Komisi Yudisial dan dari masyarakat, yang selanjutnya disahkan oleh Presiden”*

Berkaitan dengan itu, perlu kiranya ditelusuri apakah undang-undang Kejaksaan yang pernah ada dan yang sedang berlaku mengatur Komisi Kejaksaan ini. Sehubungan dengan itu, di bawah ini dipaparkan komposisi komisi ini.

Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Pasal 38 ditegaskan bahwa untuk meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan, Presiden dapat membentuk

---

<sup>59</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Penagajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Jawa Timur dan In-Trans, (Malang: Jawa Timur, 2004), hal. 62.

sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden. Implikasi diaturnya Komisi Kejaksaan tersebut oleh undang-undang, pertama, secara normatif belum jelas kedudukan, susunan, tugas, dan wewenang komisi ini. Kedua, apa yang menjadi tolok ukur untuk menentukan kualitas kinerja Kejaksaan sehingga perlu dibentuk Komisi tersebut. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 sama sekali tidak menagatur tentang Komisi Kejaksaan.

Uraian mengenai kedudukan dan fungsi (tugas dan wewenang) Kejaksaan Republik Indonesia di atas dapat di sari menjadi ciri hakiki Kejaksaan dan 3 (tiga) fungsi Jaksa Agung. Ada 3 (tiga) ciri hakiki Kejaksaan sebagai perwujudan dari institusi penuntutan di Indonesia. Ketiga ciri itu sebagaimana diatur dalam Kepja No. Kep-030/J.A./3/1998 (Keputusan Jaksa Agung tentang Penyempurnaan Doktrin Kejaksaan Tri Krama Adhyaksa), yaitu:<sup>60</sup>

1. Tunggal.

Setiap warga Kejaksaan dalam melaksanakan tugas-tugasnya harus menyadari bahwa dia adalah satu dan tidak dapat dipisah-pisahkan. Dengan demikian, setiap warga Kejaksaan akan dapat saling mewakili tugas penegakan hukum. Hal ini juga terkait langsung dengan citra Kejaksaan karena baik dan buruknya Kejaksaan dinilai dari sikap, perilaku, dan perbuatan setiap warganya.

2. Mandiri

Setiap warga Kejaksaan dalam melaksanakan tugasnya menyadari bahwa Kejaksaan adalah satu-satunya badan hukum negara penuntut umum yang diamanahkan dan dipercayakan masyarakat, negara, dan pemerintah yang mewajibkan setiap warganya untuk senantiasa memperluas wawasan pengetahuan dan kemampuannya.

3. Mumpuni

Setiap warga Kejaksaan wajib melakukan tugasnya dengan prakarsa sendiri, dan membangun serta mengembangkan kerja sama dengan badan negara terutama di bidang penegakan hukum dengan dilandasi semangat

---

<sup>60</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi Dan fungsinya Dari Perspektif Hukum*, cer.1, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hal. 143-144.

kebersamaan, keterpaduan, keterbukaan, dan keakraban untuk mencapai keberhasilan.

Ciri hakiki Kejaksaan pada dasarnya memberikan penekanan pada warga Kejaksaan, khususnya Jaksa selaku penuntut umum, untuk bersikap profesional sebagai penegak hukum. Ciri kemanunggalan Jaksa mencerminkan perlunya kesatuan dalam melakukan tindakan, terlebih lagi dalam menegakkan hukum. Kemanunggalan ini pula yang menjadi tolok ukur citra Kejaksaan yang ditampilkan melalui sikap dan perilaku warganya.<sup>61</sup>

Tugas utama sebagai penuntut umum untuk melakukan penegakan hukum yang dibebankan pada Kejaksaan menuntut kecakapan. Oleh sebab itu, ciri mandiri mewajibkan warga adhyaksa untuk selalu meningkatkan mutu pengetahuan dan kemampuannya. Ini merupakan suatu kewajiban yang dibebankan institusi ini kepada para Jaksa. Pendidikan dan pelatihan yang dilakukan secara berkala seharusnya dapat dimanfaatkan secara maksimal oleh Jaksa untuk meningkatkan kemampuan tersebut.<sup>62</sup>

Sebagai seorang profesional, tentunya Jaksa harus memiliki kemampuan mengembangkan hubungan baik secara perorangan maupun institusi dengan institusi lainnya. Seorang Jaksa selalu dituntut memiliki inisiatif. Ciri mumpuni Kejaksaan seharusnya dapat selalu menjadi tumpuan bagi para Jaksa untuk mengembangkan kemampuan tersebut. Hukum, dalam dimensi yang luas, tentunya bukan hanya sekadar aturan tertulis dalam bentuk undang-undang. Hal terpenting perihal hukum adalah terciptanya keadilan tanpa selalu menggunakan pendekatan menghukum. Upaya menghadirkan keadilan di tengah masyarakat bukan pekerjaan mudah. Oleh karena itu, untuk mewujudkannya diperlukan kerja sama antar sesama penegak hukum.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

Selanjutnya 3 (tiga) fungsi pokok Jaksa Agung adalah sebagai berikut:<sup>64</sup>

1. Dalam kedudukan Struktural, Jaksa Agung memimpin, mengendalikan Kejaksaan dan membina aparatur Kejaksaan agar efisien (berdaya guna) dan efektif (berhasil guna) dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.
2. Dalam kedudukan sebagai Pembantu Presiden, Jaksa Agung terlibat aktif melaksanakan sebagian tugas pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan masyarakat di bidang hukum.
3. Dalam kedudukan sebagai Fungsional, Jaksa Agung melaksanakan tugas dan wewenang dalam penegakan hukum, baik preventif maupun represif seperti mengesampingkan perkara demi kepentingan umum; mengajukan kasasi demi kepentingan hukum; mencegah atau melarang orang tertentu untuk masuk ke dalam, atau meninggalkan wilayah kekuasaan Negara Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana; memberi izin kepada seorang tersangka atau terdakwa dalam hal tertentu untuk berobat atau menjalani perawatan di rumah sakit baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

#### **2.4. Independensi Kekuasaan Kehakiman**

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman memang sudah sejak lama dipandang perlu dalam sistem peradilan, tetapi konsep tersebut tidak memperoleh perhatian yang cukup berarti dalam praktiknya. Namun demikian, kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagai konsep telah mendapat perhatian penuh dan menjadi suatu bahan kajian.

Hal ini tidak terlepas dari peran dari organisasi internasional seperti *Internastional Commission of Jurists* yang berhasil mengajukan dokumen Milan Principles yang diadopsi dari Sidang Umum United Nations pada Dewan Eropa menerima *Recommendation R (94) 12 on the Independence, Efficiency and the*

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, hal. 145.

*Role of Judges*<sup>65</sup> dan kemudian diadopsi oleh Dewan Uni-Eropa pada tahun 1998 dengan sebutan *European Charter on the Statute for Judges*.<sup>66</sup>

Baik Milan Principles maupun instrumen-instrumen internasional tersebut di atas merupakan hasil perkembangan internasional yang kemudian dilanjutkan ke tingkat local oleh masing-masing negara seperti yang dianjurkan oleh United Nations agar setiap pemerintah negara mempertimbangkan prinsip-prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang telah diadopsi oleh United Nations dalam setiap pembuatan peraturan perundang-undangan mereka. Pada dasarnya negara-negara di dunia mengakui pentingnya kemerdekaan kekuasaan kehakiman untuk diterapkan di negara masing-masing tentunya berdasarkan landasan teoritis dan filosofis masing-masing negara.

Secara umum, pendekatan komparatif dengan sejarah perkembangan kemerdekaan kekuasaan kehakiman berkisar kepada beberapa teori, antara lain:<sup>67</sup>

#### 1. Teori Deklarasi Hukum

Teori ini ditegakkan berlandaskan doktrin yang mengajarkan paham Supremasi Legislatif (*legislative supremacy*) dalam sistem trias Polica yang memberikan penekanan pada *doctrine of parliamentary sovereignty*. Berdasarkan teori ini, maka parlemen diberikan wewenang penuh untuk menetapkan semua kebijaksanaan negara dan pemerintah. Setiap kebijaksanaan yang dibuat parlemen, sudah sesuai dan sudah membuat antisipasi perubahan masyarakat. Parlemen diberi hak penuh untuk menambah dan memodifikasi setiap perubahan, karena itu hanya parlemen yang berhak membangun dan memperbaharui hukum maupun menyederhanakan dan memodifikasi hukum dan setiap perubahan hukum, hanya dapat dilakukan melalui jalur formal dalam bentuk kodifikasi atau perubahan.

---

<sup>65</sup> *Recommendation R (94) 12 on the Independence, Efficiency and the Role of Judges* diterima oleh Komite Menteri Dewan Eropa pada tanggal 13 Oktober 1994 pada *18th meeting of the Ministers' Deputies*.

<sup>66</sup> *European Charter on the Statute for Judges* diterima oleh Dewan Uni-Eropa dalam pertemuan di Strasbourg, 8-10 Juli 1998.

<sup>67</sup> J. Djohansjah, *Reformasi Mahkamah Agung: Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, cet.1, (Bekasi: Kesaint Blanc, 2008), hal.124-127.

## 2. Teori Judge Law atau hakim sebagai Pembuat Hukum

Teori ini didasarkan pada doktrin *Judges is a Law Maker* atau *Judges Made Law*. Ada beberapa alasan kuat yang mendasari ajaran ini, yang terpenting diantaranya dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Undang-undang langsung konservatif. Menurut aliran ini, masyarakat dihadapkan dengan kenyataan bahwa adanya undang-undang yang dibuat dan diundangkan langsung menjadi konservatif, karena segera menjadi rumusan huruf mati dan langsung menjadi statis ketika berhadapan dengan perubahan sosial yang terus berjalan. Untuk mengimbangi perubahan tersebut, hakim berwenang untuk mengaktualkan penerapan undang-undang yang dibuat oleh parlemen. Tujuannya, agar hukum atau undang-undang yang dibuat dapat mengikuti perubahan dan perkembangan masyarakat dan mentransformasikan nilai-nilai dan kebutuhan perkembangan sosial, ekonomi, budaya dan moral yang terjadi, sehingga dapat berfungsi sebagai hukum yang hidup (*living law*).
- b. Tidak ada satu pun undang-undang yang sempurna. Pada saat undang-undang dibuat, orang berpendapat bahwa undang-undang tersebut baik dan sempurna. Akan tetapi tidak lama setelah diundangkan, akan dihadapkan pada permasalahan konkret yang tidak terpikirkan pada saat undang-undang tersebut dibahas di parlemen. Permasalahan tersebut terjadi antara lain karena: (i) rumusan undang-undang seringkali sulit dipahami; (ii) tidak jelas artinya; (iii) kabur dan samar; atau (iv) mengandung pengertian yang mendua atau ambiguitas. Selain itu, undang-undang mungkin dapat bertentangan dengan konstitusi atau bisa juga melanggar atau mengancam hak asasi individu.

## 3. Teori Hakim sebagai Pemberi Keadilan

Teori ini mendasari pemikiran kepada pendapat bahwa adil tidaknya suatu undang-undang berada di pundak hakim. Teori ini menolak supremasi legislatif berdasarkan kenyataan bahwa setelah pembuat undang-undang selesai menciptakan undang-undang, maka tugas legislatif sudah berakhir.

Legislatif tidak berurusan lagi apakah ketentuan undang-undang itu adil atau tidak.

## 2.5. Kekuasaan Kehakiman Sebelum Perubahan UUD 1945

Prinsip independensi kekuasaan kehakiman menghendaki lembaga peradilan menganut suatu kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagai badan yang bertugas melakukan *checks and balances*, harus terbebas dari campur tangan, tekanan, atau paksaan, baik langsung maupun tidak langsung dari kekuasaan lembaga lain. Karakter yang terbangun dari sistem *checks and balances* dan *separation of powers* membawa konsekuensi bagi eksistensi independensi kekuasaan kehakiman. Dengan demikian, independensi kekuasaan kehakiman merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem *separation of powers* dan syarat mutlak bagi terciptanya sistem *checks and balances*.<sup>68</sup>

Menurut doktrin Trias Political dengan konsep pemisahan kekuasaan, organ yudikatif harus terpisah dari organ kekuasaan lainnya. Hal ini berarti juga bahwa kekuasaan yudikatif harus bebas dari campur tangan serta pengaruh kekuasaan lain termasuk pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Dengan memperhatikan Penjelasan Pasal 24 UUD 1945, nyatalah bahwa sekalipun UUD 1945 tidak menganut doktrin Trias Political, tetapi ketika membicarakan tentang kekuasaan kehakiman, doktrin tersebut justru diterapkan.<sup>69</sup>

Kekuasaan kehakiman yang dimaksud sebagai pengembalian kekuasaan yudikatif dalam doktrin Trias Political, dalam UUD 1945, Konstitusi RIS, maupun UUD-S, diserahkan kepada Mahkamah Agung. Sebagaimana ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945: “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang”. Pasal tersebut menjelaskan bahwa di Indonesia hanya terdapat satu Mahkamah Agung yang berfungsi sebagai Pengadilan Negara Tertinggi.

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, hal. 108.

<sup>69</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1986), hal. 193.

Selama UUD 1945 dilaksanakan dalam periode pertama (1945-1949), pemisahan personalia di antara kekuasaan kehakiman dan kedua cabang kekuasaan lainnya adalah lengkap, baik dalam teori maupun praktik.<sup>70</sup>

Konsep awal pemisahan yang sempurna antara kekuasaan kehakiman dengan legislatif maupun eksekutif tercermin sejak Badan Penyidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia melakukan sidang kedua pada tanggal 15 Juli 1945. Dalam sidang tersebut, M. Yamin mengusulkan agar dibentuk suatu lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman yang juga bertugas sebagai lembaga yang membanding apakah undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat tidak melanggar UUD.

Soepomo, yang menjadi ketua Panitia Kecil Perancang UUD, menyebutkan bahwa:<sup>71</sup>

*“ sistem yang dipakai di dalam negeri Belanda berdasarkan materiele recht, yaitu suatu konsekuensi daripada sistem Trias Political, yang memang di Amerika Serikat betul-betul dijalankan dengan sesempurnanya. Juga di Filipina, oleh model sistem Amerika, yaitu dalam pengertian negara berdasar atas liberale democratie, yang memisahkan badan-badan penyelenggara semuanya; sebagai kesempurnaan sistem itu memang sudah selayaknya Mahkamah Agung, yaitu pengadilan tertinggi mempunyai hak seperti yang dianjurkan oleh tuan Yamin. Akan tetapi di negeri democratie atau perpisahan antara tiga jenis kekuasaan itu tidak ada. Menurut pendapat saya, tuan Ketua, dalam rancangan UUD ini kita memang tidak memakai sistem yang membedakan prinsipil 3 (tiga) badan itu, artinya tidaklah, bahwa kekuasaan kehakiman mengontrol kekuasaan membentuk undang-undang. Memang maksud sistem yang diajukan oleh tuan Yamin, ialah supaya kekuasaan kehakiman mengontrol kekuasaan undang-undang”*

Selanjutnya Soepomo juga menolak usulan agar kekuasaan kehakiman diberi wewenang untuk mengawasi pembuat undang-undang. Apakah suatu undang-undang bertentangan dengan UUD atau tidak bukan soal yuridis tetapi soal politis dan dapat menimbulkan konflik yang tidak baik bagi negara Indonesia.

Mengenai kontrol kekuasaan kehakiman terhadap eksekutif dan legislatif selama berlaku Konstitusi RIS juga tidak terlalu jelas, sekalipun beberapa pasal menunjuk kepada cara menyelesaikan perselisihan wewenang antara pemerintah

<sup>70</sup> Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hal. 33.

<sup>71</sup> Sekretariat Negara RI, hal. 305-306.

daerah bagian dan pemerintah federal. Mahkamah Agung diberikan wewenang sebagai organ yang memutuskan perselisihan mengenai UU dan peraturan di bawah UU. Mahkamah Agung tidak diberi suatu kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Konstitusi RIS. Prinsip ini sesuai dengan doktrin yang dianut di Belanda. Hak menentukan suatu undang-undang bertentangan dengan UUD adalah persoalan organ pembentuk undang-undang dan bukanlah persoalan yang dapat di selesaikan oleh Hakim.<sup>72</sup>

## 2.6. Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945

Perubahan UUD 1945 telah menyebabkan perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>73</sup> Prinsip pemisahan kekuasaan secara horisontal mulai dianut oleh para perumus UUD dan prinsip checks and balances antara lembaga-lembaga tinggi negara mulai diterapkan.

Perubahan ketiga UUD 1945 yang disetujui dalam Sidang Tahunan MPR tanggal 9 Nopember 2001, telah mengubah struktur ketatanegaraan Indonesia, di mana seluruh lembaga tinggi negara berada dalam posisi sederajat. Di mana Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan ketiga menyatakan sebagai berikut:

*“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”*

Dengan demikian kekuasaan kehakiman yang semula hanya diberikan kepada Mahkamah Agung dan pengadilan-pengadilan di bawah Mahkamah Agung, kini telah dibagi kepada dua lembaga, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pemegang kekuasaan kehakiman, menjadi paralel dengan Mahkamah Agung.

Setelah perubahan Ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan Mahkamah Konstitusi, MPR menetapkan agar Mahkamah Agung

---

<sup>72</sup> Ismail Sunny, *Pembagian....op.cit.*, hal.38.

<sup>73</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... op.cit.*, hal. 11.

menjalankan fungsi Mahkamah Konstitusi untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 hasil Perubahan Keempat, sebagai berikut:

*“Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya oleh Mahkamah Agung”*

Perubahan UUD 1945 yang telah melahirkan lembaga Mahkamah Konstitusi, sejak awal sudah menimbulkan silang pendapat. Pihak yang tidak setuju pada pembentukan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa kehadiran telah mengaburkan kedudukan Mahkamah Agung. Menurut pendapat ini, Mahkamah Konstitusi diberi wewenang yang mengatasi Mahkamah Agung, karena Mahkamah Konstitusi diberi hak untuk mengadili sengketa mengenai kewenangan antar lembaga tinggi negara.

Dalam hal kewenangan, Mahkamah Konstitusi diberikan hak untuk menguji undang-undang terhadap UUD (*judicial review*), memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. termasuk di antaranya, putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945.

## **2.7. Kewenangan Pengujian Undang-Undang Oleh Kekuasaan Kehakiman**

Sistem dan mekanisme pengujian konstitusional (*constitutional review*) itu sendiri baru saja diadopsikan ke dalam sistem konstitusi Negara Republik Indonesia dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi.<sup>74</sup> Pengujian konstitusional itu dimaksudkan untuk memastikan bahwa UUD 1945 sungguh-sungguh dijalankan atau ditegakan dalam proses penyelenggaraan negara sehari-hari. Pengujian terhadap lembaga lain oleh lembaga yang berbeda apakah yang bersangkutan sungguh-sungguh melaksanakan UUD atau tidak merupakan mekanisme yang sama sekali baru.

---

<sup>74</sup> Indonesia (b), *op.cit.* Pasal 24 ayat (2).

Pada umumnya, mekanisme pengujian hukum ini diterima sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check and balance*) kecenderungan kekuasaan yang ada di genggamannya para pejabat pemerintahan untuk menjadi sewenang-wenang.

Namun perlu dibedakan istilah “*constitutional review*” dengan istilah “*judicial review*”.<sup>75</sup> Perbedaan ini dilakukan sekurang-kurangnya karena dua alasan. *Pertama*, “*constitutional review*” selain dilakukan oleh hakim dapat pula dilakukan oleh lembaga selain hakim atau pengadilan, tergantung kepada lembaga mana UUD memberikan kewenangan untuk melakukannya. *Kedua*, dalam konsep “*judicial review*” terkait pula pengertiannya yang lebih luas objeknya, misalnya mencakup soal legalitas peraturan di bawah UU terhadap UU, sedangkan “*constitutional review*” hanya menyangkut pengujian konstitusionalitasnya, yaitu terhadap UUD.<sup>76</sup>

Berkenaan dengan hal tersebut, memang dapat dikemukakan pula bahwa pengujian konstitusionalitas itu merupakan upaya hukum yang dapat dilakukan oleh siapa saja atau lembaga mana saja, tergantung kepada siapa atau lembaga mana kewenangan untuk diberikan secara resmi oleh konstitusi suatu negara.

Kalau berbicara mengenai hak atau kewenangan untuk menguji, maka dapat menggunakan istilah hak untuk menguji atau hak uji, yang dalam bahasa belandanya disebut “*toetsingrecht*”. Dalam bukunya, Sri Soemantri dengan fasih menggunakan istilah “hak uji material” sebagai terjemahan konsep “*materiele toetsingrecht*” yang ia bedakan dari istilah “hak uji formal” sebagai terjemahan “*formele toetsingrecht*”.<sup>77</sup> Dalam membedakan keduanya, Sri Soemantri hanya mengulas secara ringkas bahwa “hak uji material” menyangkut penilaian isi peraturan perundang-undangan apakah bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya. Adapun “hak uji formil” berkenaan dengan tata cara pembentukan suatu undang-undang apakah sesuai atau tidak dengan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>75</sup> Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, op.cit.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia*, op.cit..

Jika hak uji (*toetsingrecht*) itu diberikan kepada hakim, maka namanya adalah “*judicial review*” atau pengujian oleh lembaga peradilan. Jika kewenangan untuk menguji itu diberikan kepada lembaga legislatif, maka namanya bukan “*judicial review*” melainkan “*legislative review*”. Jika yang melakukan pengujian itu adalah pemerintah, maka namanya tidak lain adalah “*executive review*”.<sup>78</sup>

Jika pengujian itu dilakukan terhadap norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norms*) secara “*a posteriori*”, maka pengujian itu dapat disebut sebagai “*judicial review*”. Akan tetapi, jika pengujian itu bersifat “*a priori*” yaitu terhadap rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh parlemen, tetapi belum diundangkan sebagaimana mestinya, maka namanya bukan “*judicial review*” melainkan “*judicial preview*”. Jika ukuran pengujian itu dilakukan dengan menggunakan konstitusi sebagai alat pengukur, maka kegiatan pengujian semacam itu dapat disebut sebagai “*constitutional review*” atau pengujian konstitusional, yaitu pengujian mengenai konstitusional dari norma hukum yang sedang diuji (*judicial review on the constitutionality of law*).<sup>79</sup>

Terkait dengan kekuasaan kehakiman, menurut Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 (setelah perubahan keempat) yang berbunyi sebagai berikut:

*“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.*

Dari ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 diatas, kewenangan menguji materi peraturan di bawah undang-undang masih diberikan kepada Mahkamah Agung sebagaimana sebelumnya, sedangkan pengujian materi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

*“mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar”*

---

<sup>78</sup> Jimly.,*op.cit.* hal. 6.

<sup>79</sup> *Ibid.*,hal.7.

Dengan demikian, diadakan pemisahan antara kegiatan pengujian materi (*judicial review*) undang-undang dan materi peraturan di bawah undang-undang. Terhadap rumusan demikian dapat diajukan empat kritik, yaitu:<sup>80</sup>

1. Pemberian kewenangan pengujian (*judicial review*) materi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada Mahkamah Konstitusi mengesankan hanya sebagai tambahan perumusan terhadap materi UUD secara mudah dan tambal sulam seakan-akan konsepsi hak uji materi peraturan yang ada di tangan Mahkamah Agung tidak turut terpengaruh dengan adanya hak uji yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi. Perumusan demikian terkesan seakan kurang didasarkan atas pendalaman konseptual berkenaan dengan konsepsi hak uji sendiri secara komperatif.
2. Pemisahan kewenangan itu masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan yang dianut masih didasarkan atas dasar prinsip pembagian kekuasaan (*material and vertical separation of power*) dan bukan prinsip pemisahan kekuasaan (*formal and horizontal separation of power*) yang mengutamakan mekanisme “*check and balance*” sebagaimana dianut oleh UUD 1945 sebelum mengalami perubahan. Setelah Perubahan Pertama dan Kedua, UUD 1945 telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan horizontal. Karena itu, pemisahan antara materi undang-undang dan materi peraturan di bawah undang-undang tidak seharusnya dilakukan lagi.
3. Dalam praktek pelaksanaannya nanti, secara hipotesis dapat timbul pertentangan substansi antara putusan Mahkamah Agung dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Misalnya, Peraturan A dinyatakan oleh Mahkamah Agung bertentangan dengan UU A, tetapi UU A itu sendiri oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan bertentangan dengan UUD. Oleh karena itu, sebaiknya sistem pengujian peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi diintegrasikan saja di bawah Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, masing-masing Mahkamah dapat memusatkan perhatian pada masalah yang berbeda. Mahkamah Agung menangani persoalan keadilan dan ketidakadilan

---

<sup>80</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hal. 40-41.

bagi warga negara, sedangkan Mahkamah Konstitusi menjamin konstitusionalitas keseluruhan peraturan perundang-undangan.

4. Pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dijadikan sarana yang dapat membantu mengurangi beban Mahkamah Agung, sehingga reformasi dan peningkatan kinerja Mahkamah Agung sebagai rumah keadilan bagi setiap warga negara dapat segera diwujudkan. Jika kewenangan pengujian materi peraturan di bawah UUD sepenuhnya diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, tentu beban Mahkamah Agung dapat dikurangi, termasuk dalam upaya menyelesaikan banyaknya tumpukan perkara yang dari waktu ke waktu terus bertambah tanpa mekanisme yang jelas.

Terlepas dari kenyataan bahwa sebenarnya Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 telah secara tegas menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang. Artinya dapat saja ditafsirkan penafsiran bahwa sebenarnya hanya Mahkamah Agung yang berwenang untuk melakukan pengujian legalitas peraturan daerah secara tegas ditentukan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai salah satu bentuk peraturan yang berada di bawah undang-undang. Mekanisme pengujian demikian itulah yang dinamakan “*executive review*”<sup>81</sup> bukan “*legislative review*” ataupun “*judicial review*”.

Akan tetapi, barometer pengukur atau penilai yang dipakai oleh lembaga penguji, dalam hal ini pemerintah Pusat, bukanlah Undang-Undang Dasar, tetapi hanya Undang-Undang. Alasan pembatalan peraturan-peraturan daerah itu, semata-mata karena peraturan-peraturan daerah itu dinilai melanggar ketentuan undang-undang yang lebih tinggi derajatnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu, pengujian yang demikian itu tidak dapat disebut sebagai pengujian konstitusionalitas (*constitutional review*).

---

<sup>81</sup> Jimly., *Model-Model*, op.cit. hal. 74-75.

### **BAB III**

#### **KEKUASAAN LEMBAGA KEPRESIDENAN**

Lembaga Kepresidenan mempunyai peranan yang penting dalam penyelenggaraan negara. Hal ini disebabkan peran Presiden sebagai nahkoda jalannya pemerintahan. Baik buruknya penyelenggaraan negara dipengaruhi oleh lembaga eksekutif sebagai pelaksana amanat konstitusi. Sehingga untuk mewujudkan cita-cita negara, lembaga kepresidenan diberi kekuasaan yang secara implisit meliputi kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif maupun kekuasaan yudikatif.

Kekuasaan Presiden yang luas dapat digolongkan ke dalam beberapa jenis, yaitu:<sup>82</sup>

#### **3.1. Kekuasaan Penyelenggaraan Pemerintahan UUD 1945**

Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus.

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara. Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara. Lingkup tugas dan wewenang ini makin meluas sejalan dengan makin meluasnya tugas-tugas dan wewenang negara atau pemerintah. Tugas dan wewenang tersebut dapat dikelompokkan ke dalam beberapa golongan:

---

<sup>82</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, cet.2, (Yogyakarta: FH UII Press,2003), hal. 121.

- a. Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum

Tugas dan wewenang memelihara, menjaga dan menegakkan keamanan dan ketertiban umum merupakan tugas dan wewenang paling awal dan tradisional setiap pemerintahan. Bahkan dapat dikatakan bahwa asal mula pembentukan negara dan pemerintahan pertama-tama ditujukan pada usaha memelihara, menjaga, dan menegakkan keamanan dan ketertiban umum. tugas semacam ini terdapat juga dalam tujuan membentuk pemerintahan Indonesia merdeka, yaitu “*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia*” (Pembukaan UUD 1945).

Hipotesis atau asumsi-asumsi teori perjanjian tentang asal mula negara (Hobbes, Locke, Rousseau) berpangkal dari state of nature yang bagaimanapun tenteramnya akan selalu mengandung ancaman bagi keselamatan individu atau kelompok selama tidak ada negara atau pemerintah yang menjamin keamanan dan ketertiban. Hobbes dalam Leviathan menggambarkan situasi tanpa negara atau pemerintahan itu sebagai *homo homini lupus, bellum omnium contra omnes*, semua orang selalu dalam keadaan bermusuhan satu sama lain (*every man, against every man*)<sup>83</sup>

Perlu ditegaskan bahwa penyelenggaraan keamanan dan ketertiban umum, bukan semata-mata fungsi penyelenggaraan administrasinegara. Kekusaan kehakiman yang bertugas memutus perkara juga berperan dalam memelihara, menjaga dan menyelenggarakan keamanan dan ketertiban umum. Walaupun demikian, administrasi negara tetap sebagai pemegang utama tugas dan wewenang ini. Administrasi negara menjalankan sekaligus tugas wewenang preventif dan represif, sedangkan peradilan hanya pada wewenang represif. Kedudukan administrasi negara dalam menyelenggarakan keamanan dan ketertiban umum makin penting dengan adagium mencegah selalu lebih baik daripada meniadakan. Pada saat ini,

---

<sup>83</sup> Clarence Morris (ed), *The Great Legal Philosophers*, (University of Pennsylvania Press, 1979), hal. 109.

fungsi ketertiban dan keamanan tidak lagi terbatas meniadakan gangguan dalam masyarakat. Ketertiban dan keamanan tidak dapat dilepaskan dari upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Ketertiban dan keamanan merupakan suatu fungsi kesejahteraan. Karena itu, baik substansi maupun cara mewujudkan ketertiban dan keamanan harus terkait dengan berbagai kesejahteraan seperti paham kedaulatan rakyat, negara kesejahteraan, dan negara berdasarkan atas hukum.

- b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain

Tugas-tugas ketatausahaan termasuk salah satu tugas tradisional pemerintahan baik berupa surat menyurat maupun pencatatan-pencatatan untuk mengetahui keadaan dalam bidang-bidang tertentu serta memberi pelayanan administrasi kepada masyarakat.

- c. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum

Tugas dan wewenang pelayanan umum makin penting sehingga pekerjaan dan tugas administrasi negara lazim disebut sebagai public services. Melayani masyarakat, pada saat ini dipandang sebagai hakikat penyelenggaraan administrasi negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum sehingga sering disebut sebagai *the services state*.

Pelayanan umum meliputi penyediaan fasilitas umum seperti jalan, taman dan lapangan olahraga. Hal-hal seperti perizinan, pemberian dispensasi, dan sebagainya dapat pula digolongkan sebagai bentuk-bentuk pelayanan umum. termasuk pula ke dalam tugas-tugas pelayanan adalah bantuan-bantuan seperti subsidi atau bentuk-bentuk bantuan lain, yang sekaligus mengandung pula fungsi pengawasan dan ketertiban.

- d. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum

Baik dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh UUD 1945 terdapat berbagai ketentuan dan keterangan mengenai kewajiban negara atau

pemerintah untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, membangun sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang bersendikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Keterangan serupa didapati juga dalam Penjelasan. Berdasarkan Perubahan Keempat UUD 1945, Penjelasan ditiadakan, sehingga UUD 1945 hanya terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh. Walaupun demikian, kajian mengenai penjelasan tetap penting baik ditinjau dari kajian sejarah ketatanegaraan maupun prinsip-prinsip yang terdapat dalam penjelasan tersebut.

Pada saat ini, salah satu wujud tugas pemerintahan di bidang kesejahteraan umum adalah penyelenggaraan pembangunan nasional. Sesuai dengan hakekat kesejahteraan, maka pembangunan nasional meliputi segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Sistem pembangunan nasional dilakukan secara berencana (planning system), yang dituangkan dalam bentuk GBHN, REPELITA<sup>84</sup>, dan anggaran belanja tahunan. GBHN ditetapkan MPR untuk jangka waktu lima tahun. Dalam praktek, selama pemerintahan Presiden Soeharto, GBHN hanya berisi garis-garis besar haluan negara lima tahunan, melainkan memuat pula bahan-bahan arahan-arahan jangka 25 tahunan yang disebut Pembangunan Jangka Panjang (PJP). Penetapan arah pembangunan jangka panjang ini didasarkan pada asumsi tidak akan ada perubahan-perubahan perimbangan kekuatan politik selama kurun waktu tersebut.<sup>85</sup>

Sistem perencanaan memungkinkan maksimalisasi dan efisiensi penggunaan sumber daya pembangunan. Tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur baik materiil maupun spritual bersendikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sejalan dengan perubahan-perubahan kedudukan MPR dan tata

---

<sup>84</sup> Sekarang disebut SISPENAS

<sup>85</sup> Tahun 1998 telah terjadi perubahan politik sebagai hasil desakan mahasiswa. Pada tanggal 21 Mei 1998, Presiden Soeharto terpaksa mengundurkan diri, setelah sebelumnya yaitu bulan Maret 1998, dipilih kembali oleh MPR. Sebagai akibat perubahan politik tersebut, GBHN 1998 dicabut oleh sidang MPR dan diganti dengan TAP MPR No.X/MPR/1998.

cara pemilihan Presiden, maka tidak akan ada lagi GBHN sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan).

Demikianlah tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum. Sedangkan tugas-tugas pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada Presiden pribadi yang memiliki sifat prerogatif (di bidang pemerintahan). Tugas dan wewenang pemerintahan tersebut adalah Presiden sebagai pimpinan tertinggi angkatan perang, hubungan luar negeri, dan hak memberi gelar dan tanda jasa.

Meskipun tugas dan wewenang konstitusional Presiden bersifat prerogatif, tetapi ada dalam lingkungan kekuasaan pemerintah sehingga menjadi bagian dari objek administrasi negara.

### **3.2. Kekuasaan di Bidang Perundang-undangan**

Kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan juga luas. Presiden turut berbagi kekuasaan dengan badan legislatif dalam membuat undang-undang.<sup>86</sup> Di samping ini, Presiden berwenang membuat peraturan perundang-undangan sendiri baik atas dasar kewenangan mandiri maupun yang didasarkan pada pelimpahan dari suatu undang-undang. Kewenangan mandiri dalam membentuk peraturan perundang-undangan ada yang bersifat “normal” atau “biasa” dan ada pula yang “tidak normal” atau “luar biasa”.

#### **3.2.1. Kekuasaan Membentuk Undang-undang**

Dalam ajaran Montesquieu (pemisahan kekuasaan), kekuasaan membentuk undang-undang adalah kekuasaan legislatif, karena itu (hanya) ada pada badan (organ) legislatif (badan pembentuk undang-undang). Badan (organ) eksekutif

---

<sup>86</sup> Indonesia (b), *op.cit.*, Pasal 5 ayat (1) lama, Presiden yang memegang kekuasaan membuat undang-undang. Dalam Perubahan Kedua, Presiden hanya mempunyai hak inisiatif, sedang kekuasaan membentuk undang-undang ada pada DPR. Perubahan ini tidak mengurangi pengertian bahwa undang-undang dibuat bersama oleh DPR dan Presiden.

tidak mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang.<sup>87</sup> Pemisahan kekuasaan yang prinsipil ini dicoba diterapkan antara lain dalam UUD Amerika Serikat (1787). Congress merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Presiden semata-mata menjalankan kekuasaan eksekutif dan tidak mempunyai kekuasaan membentuk atau tidak mempunyai hak inisiatif dan tidak mempunyai hak ikut membahas undang-undang.<sup>88</sup> Namun dalam sistem Amerika Serikat, Presiden diberi hak untuk menolak mengesahkan undang-undang yang telah disetujui Congress yang disebut hak veto. Tetapi, hak veto ini dapat dikesampingkan dengan cara pemungutan suara ulang atas rancangan undang-undang yang telah disetujui Congress. Apabila dalam pemungutan suara ulang disetujui dua pertiga atau lebih anggota Congress, veto Presiden tidak berlaku dan rancangan undang-undang tersebut akan menjadi undang-undang tanpa disahkan Presiden.<sup>89</sup> Dalam praktek ketatanegaraan yang berkembang, meskipun Presiden tidak mempunyai wewenang membentuk undang-undang, makin banyak gagasan membentuk undang-undang yang berasal dari pemerintah (Presiden). Hal ini dimungkinkan dengan memanfaatkan ketentuan UUD yang menyebutkan: *He (maksudnya Presiden) shall from time to time give to the Congress information of the state of the Union, and recommend to their consideration such measures as he shall judge necessary and expedient...*<sup>90</sup>

Walaupun Presiden Republik Indonesia (menurut UUD 1945) mempunyai keserupaan dengan Presiden Amerika Serikat (sebagai pimpinan eksekutif yang bertanggungjawab); dalam hal pembentukan undang-undang tidak mengikuti sistem yang berlaku di Amerika Serikat. Dalam pembentukan undang-undang, sistem UUD 1945 lebih dekat pada sistem negara-negara Eropah.

Penyelenggaraan negara dalam sistem kontinental tidak didasarkan pada pemisahan kekuasaan, tetapi pada pembagian fungsi bahkan difusi (*diffusion of powers*). Di negara – negara Eropah, pembentukan undang-undang dilakukan

---

<sup>87</sup> Montesquieu, *The Spirit of The Law*, (Haffner Press, 1949), hal. 151.

<sup>88</sup> UUD Amerika Serikat, Pasal 1 ayat (1): “*All legislative powers here in granted shall be rested a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives*”

<sup>89</sup> *Ibid.*, Pasal 1 ayat (7)

<sup>90</sup> *Ibid.*, Pasal 1 ayat (1).

bersama-sama badan eksekutif dan badan legislatif. Baik eksekutif maupun legislatif sama-sama mempunyai hak inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang.<sup>91</sup> Eksekutif ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang di badan perwakilan rakyat. Inilah sistem yang dianut UUD 1945 dalam pembentukan undang-undang. Dalam sistem difusi, selain tidak ada pemisahan kekuasaan, juga tidak ada paham bahwa organ yang satu mempunyai peran lebih penting dari yang lain. Sehingga kurang tepat tanggapan yang menyatakan bahwa karena UUD 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan *Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang*,<sup>92</sup> maka kekuasaan membentuk undang-undang ada pada Presiden, sedangkan DPR sekedar menyetujui (atau tidak menyetujui). Dalam sistem difusi, tetap tidak menghilangkan karakteristik masing-masing badan. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif dan DPR adalah pemegang kekuasaan legislatif. Tetapi, dalam membentuk undang-undang, fungsi itu dilakukan bersama. Kekuasaan Presiden membentuk undang-undang harus diartikan bahwa Presiden mempunyai hak inisiatif di samping hak inisiatif yang ada pada DPR. Presiden (pemerintah) turut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang di DPR. Dalam Perubahan Kedua UUD 1945, Presiden tidak lagi disebut memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Presiden hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang ada pada DPR. Walaupun demikian, tidak meniadakan prinsip pembentukan undang-undang dilakukan bersama oleh DPR dan Presiden (Pemerintah). Presiden yang diwakili menteri ikut membahas rancangan undang-undang di DPR.

Di Indonesia, demikian pula di Amerika Serikat, eksekutif yang kuat adalah sesuatu yang inheren dalam sistem UUD-nya. Seperti telah dikemukakan di atas, sistem UUD 1945 memang menghendaki eksekutif yang kuat, tidak tergantung pada dukungan kepercayaan (*confidence*) dari badan legislatif. Hamilton menggambarkan kuatnya kedudukan cabang-cabang pemerintahan itu dengan

---

<sup>91</sup> Lihat, antara lain UUD Kerajaan Belanda, Pasal 119: "*Dewetgevende macht gezamenlijk door de Koningen en Staten General uitgeoefend.*"

<sup>92</sup> Indonesia (b), *op.cit.*, Pasal 5 ayat (1): "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Ketentuan ini telah diubah oleh Perubahan Kedua UUD 1945.

ungkapan badan legislatif adalah pemilik pundi-pundi uang (*purse*), eksekutif adalah pemegang pedang (*sword*) dan badan peradilan merupakan yang terlemah karena tidak memiliki apa-apa.<sup>93</sup>

Dalam pembentukan undang-undang, ada empat bentuk keikutsertaan Presiden, yaitu:

(1) Perancangan

Telah dikemukakan, UUD 1945 memberikan wewenang kepada Presiden untuk mengajukan usul Rancangan Undang-undang kepada DPR. Untuk melaksanakan wewenang tersebut, Presiden melalui Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan Non-Departemen menyusun Rancangan Undang-undang untuk memperoleh persetujuan DPR. Tata cara penyusunan Rancangan Undang-undang (dan Peraturan Pemerintah), yang berasal dari Pemerintah dilaksanakan dengan beberapa mekanisme dasar, antara lain:

- i. Penyusunan suatu Rancangan Undang-undang dilakukan berdasarkan prakarsa. Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan Non-Departemen yang telah disetujui Presiden.
- ii. Penyusunan Rancangan Undang-undang dilaksanakan secara antar-Departemen dan Lembaga Pemerintahan Non-Departemen yang terkait (Tim Antar-Departemen). Dalam praktek, Tim Antar-Departemen terdiri para ahli atau mereka yang dianggap memahami secara utuh materi yang akan diatur seperti dari peradilan, organisasi profesi, kalangan universitas, atau perorangan lainnya. Selain pertimbangan keahlian, pengikutsertaan organisasi profesi, perorangan, dan lain-lain tersebut dimaksudkan untuk memperluas partisipasi dalam perancangan undang-undang.
- iii. Penyampaian kepada DPR (oleh Presiden) untuk mendapatkan persetujuan.

(2) Keikutsertaan dalam pembahasan di DPR

---

<sup>93</sup> Ralph H. Gabriel (ed), *Hamilton, Madison, and Jay on The Constitution*, (The American Heritage Series), hal. 169.

Keikutsertaan Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-undang di DPR diwakili oleh Menteri. Keikutsertaan ini makin mencerminkan bahwa undang-undang adalah produk bersama antar DPR dan Presiden. Undang-undang dibentuk oleh DPR bersama Presiden, bukan hanya oleh Presiden dengan persetujuan DPR atau sebaliknya oleh DPR dengan persetujuan Presiden.

Pada pembahasan bersama ini dimungkinkan terjadi perubahan-perubahan. Perubahan melalui forum permusyawaratan ini mempunyai pengaruh terhadap pengertian hak amandemen DPR. Dalam pengertian baku, hak amandemen adalah hak DPR untuk mengubah suatu Rancangan Undang-undang yang diajukan Pemerintah. Tetapi, dengan keikutsertaan pemerintah dalam pembahasan, maka berbagai perubahan merupakan hasil kerja sama, bahkan ada kalanya datang dari Pemerintah sendiri (sebagai usulan penyelesaian). Dengan demikian, suatu Rancangan Undang-undang yang disetujui DPR untuk disahkan menjadi Undang-undang merupakan hasil kesepakatan antara DPR dan Pemerintah. Telah menjadi kelaziman bahwa Pemerintah (diwakili Menteri) menyampaikan sambutan resmi mengiringi persetujuan DPR atas suatu Rancangan Undang-undang.

- (3) Presiden dapat menolak (tidak mengesahkan Rancangan Undang-undang yang sudah disetujui DPR. Hak ini merupakan balasn atas hak DPR untuk menolak Rancangan Undang-undang yang diajukan Presiden. Wewenang Presiden menolak mengesahkan Rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan DPR didasarkan pada ketentuan UUD 1945, Pasal 21 ayat (2) sebelum ada perubahan,yang berbunyi:

*“Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”*.<sup>94</sup>

Ketentuan ini telah diubah dan diatur dalam Pasal 20 setelah Perubahan. Ketentuan ayat (2) ini secara sistematis (*sistematische*

---

<sup>94</sup> Indonesia (b)., *op.cit.* Seluruh ketentuan Pasal 21 UUD 1945, telah diatur baru dalam pasal 20.

*interpretatie*) tidak dapat dilepaskan dari ketentuan ayat (1) yang menyebutkan: anggota-anggota dewan perwakilan rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang.<sup>95</sup> Berdasarkan hubungan sistematik tersebut, hak Presiden menolak mengesahkan semestinya hanya berlaku untuk (mengenai) Rancangan Undang-undang yang diajukan (inisiatif) DPR. Hal ini diperkuat dengan ungkapan ayat (2) yang menyebutkan *jika rancangan itu* artinya rancangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) yaitu dengan *diajukan* anggota DPR.

Dari pemahaman di atas (*sistematische interpretatie*) wewenang Presiden menolak tersebut tidak berlaku terhadap Rancangan Undang-undang yang diajukan (Presiden pemerintah) yang telah mendapat persetujuan DPR. Hal ini sangat wajar (*reasonable*). Tidak wajar Presiden (Pemerintah) menolak mengesahkan Rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah sendiri yang telah mendapat persetujuan DPR. Apabila terjadi, berarti Presiden (Pemerintah) menolak rancangannya sendiri.

Konstruksi Pasal 21 bertolak dari asumsi bahwa DPR menyusun sendiri rancangan undang-undang yang diajukan kepada Presiden untuk disahkan. Praktek ketatanegaraan yang berlaku tidak berjalan seperti itu. Suatu Rancangan Undang-undang inisiatif DPR tetap dibahas bersama-sama Pemerintah sebelum rancangan tersebut disetujui untuk disahkan oleh Presiden. Aturan tata tertib<sup>96</sup> menentukan tata cara pembahasan Rancangan Undang-undang inisiatif DPR sebagai berikut:

- (1) Keterangan atau penjelasan dalam rapat paripurna oleh pimpinan komisi, pimpinan rapat gabungan komisi, atau pimpinan panitia khusus atas nama DPR terhadap Rancangan Undang-undang usul inisiatif DPR.

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, Penjelasan atas Pasal 21 antara lain menyebutkan “pun Dewan mempunyai hak inisiatif untuk menetapkan undang-undang.” Hak inisiatif adalah hak Dewan, bukan hak anggota. Anggota berhak mengajukan usul inisiatif (bukan inisiatif). Hak inisiatif bukan hak menetapkan undang-undang” melainkan hak DPR untuk mengajukan Rancangan Undang-undang.

<sup>96</sup> Keputusan DPR-RI No.9/DPR-RI/I/1997-1998 tentang aturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

- (2) Pembicaraan Tingkat II  
Tanggapan Pemerintah dalam rapat paripurna terhadap Rancangan Undang-undang usul inisiatif DPR beserta penjelasan pimpinan komisi atau pimpinan panitia khusus.
- (3) Pembicaraan Tingkat III  
Pembahasan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, atau rapat panitia khusus yang dilakukan bersama-sama Pemerintah.
- (4) Pembicaraan Tingkat IV (pengambilan keputusan)

Cuplikan tata tertib di atas menunjukkan bahwa meskipun berasal dari inisiatif DPR, Rancangan Undang-undang tetap dibahas bersama-sama pemerintah. Dengan demikian, dapat diasumsikan bahwa apabila Rancangan Undang-undang inisiatif DPR diajukan untuk mendapat pengesahan Presiden, berarti telah disetujui Pemerintah (Menteri yang mewakili Presiden), sehingga tidak ada alasan politik dan hukum untuk menolak pengesahannya. Praktek ketatanegaraan ini makin mempersempit kesempatan Presiden untuk menolak mengesahkan Rancangan Undang-undang inisiatif DPR, kecuali apabila DPR sama sekali tidak mengindahkan pendapat Pemerintah dan tetap meneruskan Rancangan Undang-undang tersebut untuk disahkan Presiden.

Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (2) sebelum perubahan, DPR dapat menolak menyetujui Rancangan Undang-undang yang dimajukan Presiden.<sup>97</sup> Di sinilah letak *balancing* antara DPR dan Presiden. DPR dapat menolak memberikan persetujuan atas Rancangan Undang-Undang yang diajukan Presiden. Presiden juga berwenang menolak Rancangan Undang-undang yang diajukan DPR. Serupa dengan Rancangan Undang-undang insiatif DPR, Pemerintah ikut serta bersama DPR dalam pembahasan Rancangan Undang-undang bersangkutan sampai pada rumusan yang

---

<sup>97</sup> Indonesia (b)., *op.cit.*, Pasal 20 yang berbunyi sebagai berikut: (1) Tiap-tiap Undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat; (2) Jika suatu Rancangan Undang-undang tidak mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi balik diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Ketentuan ini telah diubah dan diatur kembali dalam Pasal 20 baru.

disepakati. Dengan demikian, persetujuan DPR atas suatu Rancangan Undang-undang merupakan hasil kesepakatan dengan pemerintah sehingga tidak ada alasan bagi Presiden untuk menolak pengesahannya. Dari praktek ketatanegaraan yang dijalankan dalam pembentukan undang-undang, ketentuan UUD 1945, Pasal 20 dan Pasal 21 (sebelum perubahan) tidak lagi memberikan dasar kuat baik bagi DPR (untuk tidak menyetujui) maupun bagi Presiden (untuk tidak mengesahkan) Rancangan Undang-undang sebagai hasil kerjasama dan disepakati antara Pemerintah dan DPR. DPR mungkin sekali menolak menyetujui suatu Rancangan Undang-Undang apabila tidak tercapai kesepakatan pada saat pembahasan bersama.<sup>98</sup>

Selain praktek ketatanegaraan diatas, penolakan Presiden mengesahkan Rancangan Undang-undang yang telah disetujui DPR dapat pula dilihat dari kedudukan DPR sebagai badan perwakilan rakyat. DPR sebagai badan perwakilan rakyat adalah pelaksana kedaulatan rakyat. Undang-undang merupakan perwujudan kedaulatan rakyat di bidang pembentukan undang-undang. Suatu Rancangan Undang-undang yang telah disetujui DPR harus diterima sebagai keinginan rakyat yang berdaulat. Sudah semestinya semua badan dan pejabat negara tunduk pada kemauan rakyat yang berdaulat. Karena itu, walaupun secara hukum (diatur dalam UUD 1945), Presiden berhak menolak (tidak) mengesahkan, seyogianya dalam praktek tidak terjadi demi pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat. Kehendak rakyat adalah tertinggi dan Presiden wajib tunduk pada kehendak tersebut.

Semangat *balancing* yang diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 21 (sebelum perubahan), mengalami pergeseran dalam aturan baru. Tidak ada lagi ketentuan yang mengatur secara "*expressis verbis*" wewenang DPR untuk menolak menyetujui suatu Rancangan Undang-undang. Dalam Pasal 20 ayat (3), hanya disebutkan: "*Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu*". Sebaliknya, berdasarkan

---

<sup>98</sup> Semangat ini tercermin dalam Pasal 20 ayat (2) baru UUD: "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama."

Pasal 20 ayat (5) Presiden masih mempunyai hak menolak mengesahkan. Hak tolak ini tidak lagi mutlak, karena setelah lampau waktu tertentu (30 hari), Rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama akan menjadi undang-undang walaupun tidak disahkan Presiden. Secara hukum, hak tolak Presiden tidak berarti, karena suatu Rancangan Undang-undang yang telah disetujui akan tetap menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden. Maksud ketentuan ini adalah sebagai bentuk *balancing* baru antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang. Tetapi yang terjadi bukan *balancing* melainkan hilangnya hak tolak Presiden. Baru akan menjadi *balancing* apabila ada frasa:....” tidak disahkan dan *Presiden tidak mengembalikan atau menyatakan menolak Rancangan Undang-undang tersebut kepada DPR...*”. Dengan perkataan lain apabila Presiden mendiamkan. Tapi kalau Presiden mengembalikan kepada DPR atau menyatakan menolak sebelum tiga puluh hari, DPR harus membuat keputusan menerima atau menolak penolakan Presiden tersebut. Ini baru *balancing*.

- (4) Pengesahan dan pemuatan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.

Secara hukum, pengesahan mengandung makna bahwa sejak saat itu, suatu Rancangan Undang-undang berubah status menjadi undang-undang. Dengan perkataan lain, sejak pengesahan, undang-undang telah terbentuk. Tetapi, tidak berarti bahwa undang-undang tersebut serta merta berlaku. Kekuatan berlaku suatu undang-undang tergantung pada ketentuan dalam undang-undang yang bersangkutan dan kedudukan lembaran negara. Kemungkinannya adalah:

- i. Undang-undang berlaku pada saat disahkan;
- ii. Undang-undang berlaku pada waktu yang ditentukan; atau
- iii. Undang-undang berlaku berdasarkan pemahaman Lembaran Negara sebagai pranata publikasi resmi yang menetapkan pemuatan dalam Lembaran Negara sebagai dasar mempunyai kekuatan mengikat.

### 3.2.2. Kekuasaan Membentuk Peraturan Pemerintah

Dalam UUD 1945 Pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa “ *Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya*”. Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) hanya untuk melaksanakan undang-undang. Jadi, PP harus didasarkan pada undang-undang tertentu. PP ditetapkan berdasarkan perintah tegas undang-undang (delegasi) atau semata-mata berdasarkan pertimbangan Presiden untuk melaksanakan suatu undang-undang. Dalam hal tidak ada perintah tegas dari undang-undang, Presiden bebas memilih bentuk peraturan lain seperti Keputusan Presiden (yang bersifat mengatur), kecuali apabila hal tersebut akan melanggar asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik sanksi pidana. Seperti telah disebutkan, PP ditetapkan untuk melaksanakan undang-undang. Karena itu, materi muatan-muatannya tidak terpisahkan dari materi muatan undang-undang. Pembuatan undang-undang yang baik termasuk mengurangi sesedikit mungkin pengaturan delegasi baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun peraturan lainnya. Karena itu, dalam pembuatan undang-undang seyogianya segala sesuatu yang mungkin dimasukkan dalam undang-undang tidak perlu didelegasikan.

### 3.2.3. Kewenangan Menetapkan Keputusan Presiden

Keputusan Presiden dapat dibedakan berdasarkan sumber kewenangan dan sifat materi muatannya. Dari sumber kewenangannya, Keputusan Presiden dapat dibedakan menjadi dua. Pertama, Keputusan Presiden yang melekat pada kewenangan Presiden baik dalam rangka menjalankan administrasi negara yang umum maupun menjalankan administrasi yang khusus yang bersumber pada kewenangan yang bersifat prerogatif (memberi tanda jasa dan lain-lain). Kedua, Keputusan Presiden yang bersifat delegasi untuk melaksanakan UUD, TAP MPR, dan, Undang-undang atau PP.

Dari sifat materi muatannya, Keputusan Presiden dapat dibedakan menjadi Keputusan Presiden yang berisi ketetapan (*beschikking*) dan Keputusan Presiden yang mengatur. Keputusan Presiden yang mengatur dapat dibenarkan sepanjang

hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan administrasi negara, tidak boleh mengenai hal-hal yang bersifat ketatanegaraan.

### 3.2.4. Kewenangan Menetapkan Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-undang (Perpu)

Wewenang Presiden menetapkan Perpu merupakan wewenang luar biasa dibidang perundang-undangan, Sedangkan wewenang (ikut) membentuk undang-undang Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden merupakan wewenang biasa. Dalam praktek sistem perundang-undangan yang berlaku, Perpu merupakan jenis peraturan perundang-undangan tersendiri. Secara praktis penggunaan sebagai nama tersendiri dimaksudkan untuk membedakan dengan PP yang bukan sebagai pengganti undang-undang. Secara gramatikal, UUD 1945 tidak bermaksud memberi bentuk sendiri seperti bentuk undang-undang atau PP. Menurut UUD 1945, Perpu adalah PP yang ditetapkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Hal ini lebih diperkuat dengan ketentuan Pasal 22 ayat (3) yang menyebutkan “*jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut*”. Jadi, Perpu merupakan nama yang tumbuh dalam praktek. Nama “Ketetapan MPR” juga sesuatu yang tumbuh dalam praktek, bukan nama yang diberikan UUD, karena UUD 1945 tidak mengatur nama Ketetapan MPR, Perkembangan praktek ini (nama Perpu, nama TAP MPR) tidak menyalahi sistem ketatanegaraan. Di mana pun di dunia ini, seperti tampak dalam uraian-uraian dalam tulisan ini, selalu menunjukkan bahwa praktek ketatanegaraan merupakan sumber penting hukum tata negara selama tidak bertentangan dengan sendi-sendi atau asas-asas umum suatu sistem ketatanegaraan negara yang bersangkutan.<sup>99</sup>

Wewenang menetapkan Perpu diatur dalam UUD 1945 Pasal 22. Perpu dapat ditetapkan “*dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.*” Perpu mempunyai derajat yang sama dengan undang-undang. Dalam praktek yang berlaku, “*hal ikhwal kegentingan yang memaksa*” tidak sekedar diartikan sebagai

---

<sup>99</sup> A.V.Dicey, *An Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, (ELBS, 1968), hal. 417.

adanya bahaya, ancaman, atau berbagai kepentingan lain yang langsung berkenaan dengan negara atau rakyat banyak. Pernah terjadi, Perpu ditetapkan untuk menangguhkan berlakunya Undang-undang tentang Pajak Penambahan Nilai 1984 dan Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Menurut ketentuan Pasal 21, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 (Pajak Penambahan Nilai) mulai berlaku 1 Juli 1984. Menjelang tanggal tersebut ternyata belum siap sehingga perlu ditangguhkan. Demikian pula Undang-undang tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Menurut ketentuan Pasal 74, Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 akan mulai berlaku 17 September 1994. Menjelang tanggal tersebut ternyata belum siap. Keadaan “belum siap” menjadi dasar membuat Perpu penangguhan.<sup>100</sup> Jadi, suatu “*kepentingan yang memaksa*” tidak semata-mata karena keadaan mendesak.

Pertimbangan-pertimbangan “subjektif” dapat dijadikan alasan untuk menetapkan Perpu. Karena itu, perlu dipertimbangkan untuk:

- 1) Menentukan lingkup atau kriteria objektif tentang “hal ikhwal kepentingan yang memaksa”.

Memang dapat diterima, bahwa pengertian “*kepentingan yang memaksa*” sebagai suatu keadaan kedaruratan dan tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara, atau ketertiban umum.

Dapat pula dimasukkan ke dalam hal ikhwal “*kepentingan memaksa*” misalnya krisis-krisis yang timbul di bidang ekonomi, bencana alam, atau keadaan lain yang memerlukan pengaturan segera setingkat undang-undang. Dapat pula dimasukkan kalau terjadi kekosongan undang-undang yang mendesak untuk diadakan, atau penangguhan penerapan suatu undang-undang yang akan secara sungguh mengganggu atau menimbulkan keguncangan atas ketertiban umum, atau melukai rasa keadilan apabila undang-undang tersebut diterapkan. Tetapi, hendaknya hal itu tidak diperluas, misalnya sekedar untuk mengatasi suatu prosedur atau tata laksana yang akan dihadapi. Unsur “*kepentingan yang memaksa*” harus

---

<sup>100</sup> Perpu Nomor 1 Tahun 1984 tentang Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-undang tentang Pajak Penambahan Nilai 1984. Perpu Nomor 1 Tahun 1992 tentang Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

menunjukkan dua ciri umum, yaitu ada krisis (*crisis*) dan atau *kemendesakan* (*emergency*). Suatu keadaan krisis apabila terdapat suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). Kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan atau pengaturan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu.<sup>101</sup>

Memperhatikan makna krissi dan kemendesakan tersebut, suatu keadaan kegentingan yang memaksa baru ada apabila secara nyata telah ada suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan tiba-tiba yang harus di atasi (diatur) segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Dalam pengertian ini dapat pula dimasukkan kriteria telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*), apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya “pemerintahan”.

Selain keadaan mendesak dan kesegeraan, lingkup undang-undang darurat ditentukan “*untuk penyelenggaraan pemerintahan*”. Penyelenggaraan pemerintahan dapat diartikan secara luas yaitu seluruh penyelenggaraan negara atau dalam arti sempit yaitu terbatas pada penyelenggaraan administrasi negara. Dari contoh-contoh undang-undang darurat yang pernah dibuat berdasarkan UUDS 1950, ternyata mencakup juga ketentuan dibidang peradilan seperti Undang-undang Nomor 7 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi yang memuat baik ketentuan acara maupun ketentuan materiil. Jadi, Undang-undang darurat tidak terbatas pada penyelenggaraan administrasi negara, melainkan juga berkenaan dengan kekuasaan kehakiman. Untuk Perpu, perluasan semacam undang-undang darurat harus dipertimbangkan dengan hati-hati, jangan sampai Perpu dapat mengatur segala aspek penyelenggaraan negara terutama berkenaan dengan lembaga-lembaga negara. Tanpa pembatasan, Perpu semestinya hanya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan

---

<sup>101</sup> Black's Law Dictionary, dibawah *crisis* dan *emergency*

(administrasi negara). Jadi, tidak boleh dikeluarkan Perpu yang bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat. Hal-hal yang bersifat ketatanegaraan, misalnya yang berkaitan dengan lembaga-lembaga negara, kewarganegaraan, teritorial negara, dan hak dasar rakyat tidak boleh diatur oleh Perpu.

- 2) Mengkonsultasikan dengan Dewan Pertimbangan Agung atau Pimpinan DPR sebelum Perpu ditetapkan.

Agar tidak mengurangi kewenangan konstitusional Presiden, bahwa sifat pendapat konsultasi tersebut tidak mengikat. Namun, konsultasi itu sendiri sangat berarti, karena pada unsur lain yang ikut mempertimbangkan dan Presiden harus mempertimbangkan dengan sungguh-sungguh pendapat atau nasihat tersebut.

UUD 1945 mengatur batas waktu berlakunya Perpu, yaitu “harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut”. Perkataan “harus mendapat persetujuan” harus diartikan pula sebagai “tidak harus mendapat persetujuan.” DPR dapat menolak memberikan persetujuan dan Perpu harus dicabut. Hal ini tergambar dalam ketentuan selanjutnya yang menyebutkan. “Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.”

Bagaimana pembatasan harus mendapat persetujuan DPR pada “persidangan yang berikut”? Hal ini tergantung pada pembagian masa sidang yang diatur dalam tata tertib DPR. Dalam praktek, persidangan DPR dibagi dalam empat masa sidang dalam setahun. Kalau Perpu ditetapkan dalam masa sidang pertama, berarti harus diajukan ke DPR pada masa sidang kedua.

Bagaimana apabila Perpu tidak diajukan pada masa sidang berikut tersebut? Perpu yang tidak diajukan ke DPR pada masa persidangan berikut harus dianggap tidak mempunyai kekuatan berlaku lagi karena telah melampaui waktu masa berlaku yang ditetapkan dalam UUD. Pemahaman mengenai “tidak berlaku lagi karena telah melampaui waktu” sangat penting untuk mencegah Perpu dipergunakan sebagai cara “mempermanenkan”

ke daruratan yang biasanya mengandung makna membenaran bagi penyimpanan atas suatu sistem yang normal.

Untuk mencegah “kelalaian” ini, inisiatif mengajukan Perpu untuk memperoleh persetujuan DPR tidak hanya dibebankan pada Presiden. DPR dapat menggunakan hak inisiatif untuk mengajukan Rancangan Undang-undang agar Perpu memperoleh persetujuan (atau tidak memperoleh persetujuan) DPR. Penggunaan hak inisiatif ini sekaligus mempunyai makna pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap Presiden (Pemerintah).

Apakah bentuk hukum yang dipergunakan untuk mencabut Perpu? Di sini tidak berlaku adagium “dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang serupa”, tetapi hanya adagium “dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi”. Perpu tidak dapat dicabut dengan Perpu (serupa) karena

- (1) Perpu yang mencabut harus memenuhi syarat hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Sedangkan Perpu yang ada perlu dicabut atau diubah bentuknya menjadi undang-undang karena tidak ada lagi hal ikhwal kegentingan yang memaksa.
- (2) Perpu yang dicabut harus juga diajukan ke DPR, yaitu Perpu tentang Pencabutan Perpu. Hal ini tidak praktis.

Untuk mengatasi kesulitan di atas, maka setiap Perpu hendaknya dicabut dengan undang-undang. Jadi, apakah Perpu akan disetujui menjadi undang-undang atau akan dicabut harus diajukan ke DPR dalam bentuk Rancangan Undang-undang dan diberi bentuk undang-undang.

Berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2000, Perpu diletakkan pada urutan di bawah undang-undang, bukan (tidak) sejajar dengan undang-undang. Suatu ketentuan yang keliru baik ditinjau dari “begrip” Perpu maupun stelsel hukum positif yang berlaku. Kalau Perpu bertingkat lebih rendah dari undang-undang, maka bertentangan dengan begrip “sebagai pengganti undang-undang.” Selanjutnya, apabila Perpu bertingkat lebih rendah, wewenang menguji ada pada Mahkamah Agung. Tetapi kalau setingkat undang-undang, wewenang menguji ada pada Mahkamah Konstitusi. Untuk memelihara tertib hukum, Ketetapan MPR tersebut perlu

ditinjau bersamaan dengan meniadakan segala bentuk ketetapan MPR sebagai akibat perubahan kedudukan dan fungsi MPR.

### 3.3. Kekuasaan di Bidang Yustisial

Kekuasaan ini berkaitan dengan pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Terhadap hal ini, ada yang berpendapat bahwa kewenangan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi bukan suatu bentuk kekuasaan yustisial. Pylee membuat catatan kaki dalam bukunya yang menyebutkan: "*Pardoning power is sometimes characterized as a judicial power of the President. This is wrong because granting of pardon is prerogative of the executive and, as such, an executive power.*"<sup>102</sup> Jadi, pemberian grasi adalah kekuasaan eksekutif, bukan kekuasaan yustisial. Selain itu, ada juga yang mempergunakan alasan, kekuasaan tersebut dilaksanakan di luar proses yustisial. Kekuasaan ini dilaksanakan sesudah atau sebelum proses yustisial, bahkan meniadakan proses yustisial. Lebih lanjut dapat dikemukakan bahwa grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi bukan suatu bentuk proses yustisial karena tindakan ini tidak didasarkan pada pertimbangan hukum, tetapi pada pertimbangan kemanusiaan atau pertimbangan-pertimbangan lain di luar hukum seperti pertimbangan politik dan lain sebagainya. Walaupun demikian, pendapat yang umum menyatakan bahwa grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi merupakan tindakan yudisial karena tidak dapat dipisahkan, baik secara langsung atau tidak langsung dari proses yustisial, walaupun tidak termasuk ke dalam bentuk upaya hukum.

*Grasi* adalah kewenangan Presiden memberi pengampunan dengan cara meniadakan atau mengubah atau mengurangi pidana bagi seorang yang dijatuhi pidana dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Grasi tidak meniadakan kesalahan, tetapi mengampuni kesalahan sehingga orang bersangkutan tidak perlu menjalani seluruh masa hukuman atau diubah jenis pidananya (misal: dari dana seumur hidup menjadi pidana sementara) atau tidak perlu menjalani pidana.

---

<sup>102</sup> M.V. Pylee, *Constitutional Government In India*, (Asia: Publishing House, 1960), hal. 332.

*Amnesti* adalah kewenangan Presiden meniadakan sifat pidana atas perbuatan seseorang atau sekelompok orang. Mereka yang terkena amnesti dipandang tidak pernah melakukan suatu perbuatan pidana. Umumnya amnesti diberikan kepada sekelompok orang yang melakukan tindakan pidana sebagai bagian dari kegiatan politik, seperti pemberontakan atau perlawanan bersenjata terhadap Pemerintah yang sah. Tetapi, tidak tertutup kemungkinan diberikan kepada orang perorangan.

*Abolisi* adalah kewenangan Presiden meniadakan penuntutan. Seperti halnya grasi, abolisi tidak menghapuskan sifat pidana suatu perbuatan, tetapi Presiden dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu menetapkan agar tidak diadakan penuntutan atas suatu perbuatan pidana. Perbedaannya dengan grasi adalah grasi diberikan setelah proses peradilan selesai dan pidana yang dijatuhkan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pada abolisi proses yustisial seperti penuntutan dan pemeriksaan dipengadilan belum dijalankan.

*Rehabilitasi* adalah pengembalian pada kedudukan atau keadaan semula sebelum atau sesudah seseorang dijatuhi pidana atau dikenai pidana.

Dalam praktek, yang umum dijalankan adalah grasi. Hampir setiap orang yang dijatuhi pidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap mengajukan grasi, walaupun pidana yang dijatuhkan sangat ringan. Hal ini antara lain karena ada salah pengertian mengenai pranata grasi. Mungkin ada anggapan bahwa grasi menghapus sifat kesalahan. Dengan grasi mereka beranggapan sebagai orang yang dinyatakan tidak bersalah. Kekeliruan ini mungkin karena tidak dijelaskan oleh hakim, penuntut, atau pengacara. Di masa depan perlu dipertimbangkan untuk membatasi hak mengajukan grasi. dalam pidana badan, perlu dibatasi pidana badan minimal tertentu. Untuk pidana denda ditentukan batas jumlah minimal tertentu. Selain untuk membatasi jumlah, juga untuk menghindari penyalahgunaan pranata grasi untuk sekadar menunda pelaksana hukuman. Tidak jarang terjadi, pada saat permohonan grasi ditolak dan terpidana tidak sedang dilaksanakan karena tidak dapat diketahui lagi keberadaannya, baik karena telah pindah atau sengaja menghilangkan jejak. Hal ini terjadi karena keputusan atas permohonan grasi membutuhkan waktu lama.

Pasal 14 baru UUD 1945 (Perubahan Pertama) menentukan, dalam memberi grasi dan rehabilitasi Presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Sedangkan untuk amnesti dan abolisi memperhatikan pertimbangan DPR. Dalam Pasal 14 lama hanya disebutkan: “Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi.”

Dalam praktek (berdasarkan Undang-undang) setiap permohonan grasi harus disertai pertimbangan Mahkamah Agung. Hal ini diperlukan pertimbangan Mahkamah Agung. Karena grasi mengenai atau menyangkut putusan hakim. Rehabilitasi tidak selalu terkait dengan putusan hakim. Dapat terjadi seseorang dikenai suatu hukuman di luar putusan hakim, melainkan oleh suatu keputusan administrasi, misalnya diberhentikan tidak hormat dari suatu jabatan atau pekerjaan. Apakah terhadap mereka yang menuntut atau akan diberikan rehabilitasi terhadap suatu keputusan yang bukan putusan hakim perlu pertimbangan Mahkamah Agung. Apakah hal semacam ini tidak diletakkan semata-mata sebagai “*beleid*” Pemerintahan (Presiden). Hal ini untuk menghindarkan waktu yang mungkin terlalu lama. Selanjutnya mengenai amnesti dan abolisi perlu dipertimbangkan DPR. Dalam pandangan yang lazim berlaku, grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi dipandang kekuasaan konstitusional (hak prerogatif) Presiden di bidang yustisial. Karena itu senantiasa dikaitkan dengan Mahkamah Agung. Kalau dikaitkan dengan DPR menunjukkan ada unsur politik dalam pemberian amnesti dan abolisi. Hal ini kurang sesuai dengan sifat kekuasaan Presiden tersebut. Disamping itu, pemberian amnesti dan abolisi tidak selalu terkait dengan pidana politik. Kalaupun diperlukan pertimbangan, cukup dari Mahkamah Agung. DPR adalah badan politik, sedangkan yang diperlukan adalah pertimbangan hukum. Pertimbangan politik, kemanusiaan, sosial dan lain-lain, merupakan isi dari hak prerogatif. Yang diperlukan adalah pertimbangan hukum untuk memberi dasar yuridis pertimbangan Presiden.

Hak Presiden dalam bidang peradilan juga terlihat ketika pengangkatan Jaksa Agung sebagai jabatan strategis di bidang penuntutan sehingga pernah menjadi sorotan media masa ketika kasus korupsi diangkat menjadi topik utama. Sebagaimana realitas politik pemerintahan bahwa Jaksa Agung adalah salah satu

jabatan setingkat menteri negara yang diangkat oleh Presiden sehingga termasuk dalam kabinet presidensiil.

Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, Presiden Baharuddin Jusuf Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid, Presiden Megawati hingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Jaksa Agung selalu menjadi anggota kabinet dengan kedudukan setingkat dengan menteri negara. Masa jabatan Jaksa Agung berakhir dengan berakhirnya masa jabatan Presiden dan berakhirnya masa bakti kabinet yang dibentuknya.

Keadaan yang telah berlangsung terus-menerus semenjak tahun 1961 hingga dibahasnya Rancangan Undang-Undang Kejaksaan pada tahun 2004, telah dianggap sebagai konvensi ketatanegaraan yang dalam praktek diterima dan diakui. Paktek-praktek pengangkatan pengangkatan Jaksa Agung dari Masa Pemerintahan Soeharto hingga pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono adalah sebagai berikut:

### **3.3.1. Masa Orde Baru (Kabinet Pembangunan I sampai dengan Kabinet Pembangunan VII)**

Tonggak estafet kepemimpinan Soekarno di masa pemerintahan Orde lama dilanjutkan oleh Soeharto dengan masa pemerintahan periode yang baru yaitu Orde Baru. Pada awal pemerintahan Soeharto membentuk Kabinet Pembangunan. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor Keputusan Presiden Republik Indonesia No.183/M Tahun 1968, Kabinet Pembangunan I (1968-1973) terbentuk tanggal 6 Juni 1968 dan dilantik pada tanggal 10 Juni 1968.<sup>103</sup> Dengan demikian masa bakti Kabinet Ampera II berakhir dan pada masa ini jabatan Jaksa Agung di pegang oleh Soegiharto menggantikan Jaksa Agung Soethardhio. Walaupun pada masa Kabinet Pembangunan I ini terjadi reshuffle dimana Presiden Soeharto menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 64/M Tahun 1971,<sup>104</sup> jabatan Jaksa Agung tetap dijabat oleh Soethardhio.

---

<sup>103</sup> Sekretaris Kabinet, <http://www.setkab.go.id/index.php?pg=profildetail&pid=29>, diakses 27 April 2011.

<sup>104</sup> *Ibid.*

Kemudian masa Kabinet Pembangunan I berakhir dengan terbitnya Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pembubaran Kabinet Pembangunan I dan Pembentukan Kabinet Pembangunan II (1973-1978)<sup>105</sup> dengan Jaksa Agung yang baru yaitu Ali Said. Demikian juga Kabinet Pembangunan II berakhir dengan terbitnya Keputusan Presiden Nomor 59/M Tahun 1978 tentang Pembentukan Kabinet Pembangunan III (1978-1983)<sup>106</sup> dengan komposisi kedudukan menteri banyak yang telah diganti namun jabatan Jaksa Agung oleh Presiden Soeharto masih tetap dipercayakan kepada Ali Said. Namun pada tahun 1981, Ali Said digantikan oleh Ismail Saleh.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 45/M Tahun 1983 tentang Pembentukan Kabinet Pembangunan IV (1983-1988)<sup>107</sup> mengakhiri masa bakti Kabinet Pembangunan III dan pada masa Kabinet ini jabatan Jaksa Agung masih dijabat oleh Ismail Saleh sampai pada tahun 1984 dan digantikan oleh Hari Suharto.

Kemudian Presiden Soeharto membentuk Kabinet Pembangunan V (1988-1993) dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 64/M Tahun 1988<sup>108</sup> dengan demikian masa bakti Kabinet Pembangunan IV berakhir. Jabatan Jaksa Agung dipercayakan kepada Sukarton Marmosujono. Namun pada tahun 1990, Sukarton Marmosujono meninggal dalam jabatan dan digantikan oleh Singgih.

Kemudian Kabinet Pembangunan VI (1993-1998) dibentuk oleh Presiden Soeharto dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 96/M Tahun 1993,<sup>109</sup> dengan demikian masa bakti Kabinet Pembangunan V berakhir dengan terbitnya Keputusan Presiden Nomor 96/M Tahun 1993 tersebut. Dan jabatan Jaksa Agung masih dipercayakan kepada Singgih.

---

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> *Ibid.*

Kabinet Pembangunan VII adalah kabinet pemerintahan Indonesia yang dibentuk pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dan Wakil Presiden Baharuddin Jusuf Habibie dengan menerbitkan Keputusan presiden Nomor 62 /M Tahun 1998<sup>110</sup> yang masa jabatannya paling singkat (16 Maret 1998 - 21 Mei 1998). Masa bakti kabinet ini seharusnya berakhir pada tahun 2003, namun karena terjadi demonstrasi mahasiswa dan kerusuhan massal 1998 akibat krisis ekonomi yang melanda Indonesia yang berujung pada pengunduran diri Soeharto dari jabatannya pada tanggal 21 Mei 1998 dan diangkatnya B.J. Habibie sebagai pejabat presiden dalam situasi darurat, mengakibatkan kabinet ini menjadi demisioner. Sebagai penggantinya, pemerintahan Indonesia dilanjutkan oleh Kabinet Reformasi Pembangunan. Pada masa kabinet ini, jabatan Jaksa Agung dijabat oleh Soejono C. Atmonegoro.

### 3.3.2. Masa Kabinet Reformasi Pembangunan

Baharuddin Jusuf Habibie diangkat menjadi Presiden ketiga ketika kritikan multidimensi di Indonesia mencapai puncaknya.<sup>111</sup> Kemarahan rakyat atas kebobrokan dan pembusukan sistem selama 32 tahun berada pada titik tertinggi. Sebaliknya, tingkat toleransi dan kepercayaan dalam masyarakat berada pada titik terendah. Kerusuhan sosial dan konflik horisontal terjadi di mana-mana.

Pada tanggal 21 Mei 1998, Presiden Soeharto mengundurkan diri dan berdasarkan UUD 1945, Habibie menerima estafet kepemimpinan nasional persis sesudah Soeharto menyatakan berhenti.<sup>112</sup>

Habibie kemudian membentuk Kabinet Reformasi Pembangunan dengan menerbitkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 122/M Tahun 1998,<sup>113</sup> terdiri dari sejumlah menteri koordinator, sejumlah menteri pemimpin

---

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Krisis ekonomi yang melanda sebagian besar negara di Asia Timur dan Asia Tenggara pada pertengahan 1997 itu bermula di Thailand dan merembet ke negara-negara lain, termasuk Indonesia.

<sup>112</sup> *Harian Republika, H.M. Soeharto Berhenti, B.J. Habibie Presiden, 22 Mei 1998.*

<sup>113</sup> *Sekretaris Kabinet, op.cit.*

departemen, sejumlah menteri negara, Sekretaris Negara, dan Jaksa Agung yang dijabat oleh Andi Ghalib. Maka masa jabatan Jaksa Agung Soejono C. Atmonegoro berakhir dengan berakhirnya masa jabatan Presiden Soeharto dan masa bakti Kabinet Pembangunan VII.

### 3.3.3. Masa Kabinet Persatuan Nasional

Berbekal pandangan demokrasi yang kental sejak mudanya dan selalu menjadi warna dasar perjuangannya, Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) memulai langkah reformasi dengan pembentukan dan penyusunan Kabinet Persatuan Nasional. Terbentuknya kabinet koalisi ini, langsung mengundang kontroversi yang berkepanjangan dalam pemerintahannya. Kabinet ini terdiri atas 29 menteri dan 3 pejabat negara setingkat menteri, yaitu Jaksa Agung, Panglima ABRI, dan Sekretaris Negara.<sup>114</sup>

Ketika mengumumkan susunan kabinetnya di Istana merdeka Jakarta, Gus Dur mengatakan bahwa kabinetnya tidak mempunyai nama dan bersifat persatuan nasional. Gus Dur juga mengungkapkan bahwa dirinya telah berbagi tugas dengan Wakil presiden Megawati. Presiden lebih berkonsentrasi untuk menangani perekonomian negara dan kasus Aceh, sedangkan Wakil Presiden menangani permasalahan Indonesia Timur, termasuk kasus Ambon.<sup>115</sup>

Susunan kabinet awal ini didasarkan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 355/M Tahun 1999, tertanggal 26 Oktober 1999 tentang Pembentukan Kabinet periode tahun 1999-2004, ditandatangani oleh Presiden Abdurrahman Wahid.<sup>116</sup> Dengan terbitnya Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 355/M Tahun 1999, maka masa bakti Kabinet Reformasi Pembangunan berakhir.

---

<sup>114</sup>Harian Republika, *Gus Dur-Yunus Yosiah Bersitegang, Ribuan Karyawan Deppen-Depsos Demontrasi ke Istana*, 29 Oktober 1999.

<sup>115</sup>Harian Republika, *Pembagian Tugas Kepresidenan. Gus Dur Tangani Ekonomi dan Aceh, Megawati Urusi Indonesia Timur*, 24 Oktober 1999.

<sup>116</sup> Sekretaris Kabinet, *op.cit.*

Banyak kalangan menyebut Kabinet Persatuan Nasional sebagai “Kabinet Pelangi” karena merupakan hasil kompromi dan pertukaran kepentingan dari berbagai kekuatan. Oleh karena itu, ada semacam garansi dari para tokoh elite politik yang berpengaruh seperti Akbar Tanjung, Amien Rais, Wiranto, Megawati, selain Gus Dur sendiri tentunya.<sup>117</sup> Kendati demikian, Gus Dur menegaskan bahwa para menteri akan tetap melaksanakan tugas demi kepentingan nasional dan kepentingan rakyat.

Namun, tidak lama kemudian muncul masalah dan komplikasi politik. Hanya dalam hitungan beberapa bulan pada awal perjalanannya, Kabinet Persatuan Nasional telah bongkar pasang (*reshuffle*). Anggota kabinet satu per satu diberhentikan atau mengundurkan diri. Jumlahnya mencapai 17 menteri, yaitu Jusuf Kalla, Laksamana Sukardi, Yusril Ihza Mahendra, Wiranto, Juwono Sudarsono, Kwik Kian Gie, Bambang Sudibyo, Prakoso, Nurmahmudi Ismail, Hamzah Haz, Basri Hasanuddin, Bomer Pasaribu, Ryaas Rasyid, Hidayat Jaelani, Mahadi Sinambela, Hasballah M. Saad, dan Anak Agung Gde Agung.

Sekretaris Negara, Jaksa Agung dan Panglima ABRI juga diganti dalam waktu yang singkat. Meksesneg Ali Rahman digantikan oleh Bondan Gunawan, Jaksa Agung Marzuki Darusman digantikan Baharuddin Lopa dan Panglima ABRI Wiranto oleh Laksamana Widodo A.S.

#### **3.3.4. Masa Kabinet Gotong Royong**

Berbekal pandangan marhaenisme yang berbasis pada rakyat kecil (*wong cilik*) yang juga menjadi slogan dalam kampanye Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Megawati memulai pemerintahannya dengan membentuk Kabinet Gotong Royong (2001-2004) dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 288/M Tahun 2001.<sup>118</sup> Bentuk dan susunan kabinet ini tidak banyak berubah dibandingkan dengan Kabinet Persatuan Nasional pada era Gus Dur, kecuali menghidupkan kembali Departemen Sosial dan Departemen Penerangan

---

<sup>117</sup> *Harian Republika, Anggota Kabinet Digaransi Tokoh politik, 27 Oktober 1999.*

<sup>118</sup> *Sekretaris Kabinet, op.cit.*

(dengan mengubah bentuknya menjadi Kementerian Negara Komunikasi dan Informasi).

Pada masa Kabinet Gotong Royong ini, Presiden mengangkat M.A.Rachman sebagai Jaksa Agung. Dengan demikian, Jaksa Agung sebelumnya yaitu Marsilam Simanjuntak yang pengangkatannya pada masa Kabinet Persatuan Nasional menggantikan Baharuddin Lopa yang meninggal dalam jabatan berakhir.

### 3.3.5. Masa Kabinet Indonesia Bersatu

Konvensi ketatanegaraan dalam hal pengangkatan Jaksa Agung di atas, secara konsisten juga diikuti oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ketika membentuk Kabinet Indonesia Bersatu I (KIB I), yang masa baktinya adalah terhitung tanggal 20 Oktober 2009. Keputusan Presiden Nomor 187/M Tahun 2004 mengangkat Abdul Rahman Saleh menjadi Jaksa Agung RI dan menjadi anggota kabinet dengan “kedudukan setingkat menteri negara”.<sup>119</sup> Bahwa kemudian Jaksa Agung Hendarman Supandji diangkat menjadi Jaksa Agung menggantikan Abdul Rahman Saleh berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31/P Tahun 2007 yang juga memberhentikan Abdul Rahman Saleh dengan hormat.<sup>120</sup>

Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono periode kedua, Presiden menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 83/P Tahun 2009<sup>121</sup> dalam diktumnya menyatakan membubarkan Kabinet Indonesia Bersatu dan memberhentikan dengan hormat dari jabatan menteri Negara tetapi dalam diktum Keputusan presiden tersebut tidak dicantumkan pemberhentian Hendarman Supandji sebagai Jaksa Agung.

Kemudian Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Boediono membentuk Kabinet Indonesia Bersatu II dengan Keputusan Presiden Nomor 84/P Tahun 2009.<sup>122</sup> Bahwa Keputusan Presiden tersebut tidak

---

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> *Ibid.*

menyebutkan adanya pengangkatan Hendarman Supandji sebagai Jaksa Agung Republik Indonesia. Dikarenakan hal itu, maka Yusril Ihza Mahendra menilai tidak ada Keputusan Presiden yang mengangkat Hendarman Supandji sebagai Jaksa Agung dan menyatakan bahwa Hendarman Supandji tidak mempunyai dasar hukum sebagai Jaksa Agung RI.

#### **3.4. Kekuasaan Presiden dalam Hubungan Luar Negeri**

Kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri tergolong sebagai bentuk kekuasaan dibidang administrasi negara. Hubungan luar negeri termasuk ke dalam lingkungan kekuasaan asli eksekutif (*original power of executive*). Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk melakukan setiap bentuk atau inisiatif hubungan luar negeri. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan mengadakan atau tidak mengadakan perjanjian atau hubungan dengan negara lain. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk mengadakan perdamaian atau menyatakan perang dengan negara lain.

Dalam perkembangannya, meskipun inisiatif dan keputusan tetap pada eksekutif untuk hal-hal tertentu suatu hubungan luar negeri wajib mengikutsertakan badan perwakilan rakyat. Keikutsertaan badan perwakilan rakyat diperlukan apabila hubungan luar negeri berkaitan dengan hal yang bersifat ketatanegaraan, yaitu akan mempengaruhi keberadaan atau hak dan kewajiban negara, menimbulkan atau menyangkut kepentingan atau hak dan kewajiban rakyat banyak. Secara konseptual, keikutsertaan badan perwakilan bertalian dengan paham kedaulatan rakyat. Sebagai negara yang berkedaulatan rakyat, segala peristiwa dan keputusan yang bersifat ketatanegaraan, berkaitan dengan kepentingan negara dan kepentingan atau hak dan kewajiban rakyat harus memperoleh persetujuan dari rakyat.

UUD 1945 menetapkan beberapa jenis hubungan luar negeri. Hubungan itu ialah:

- (1) Mengadakan perjanjian dengan negara lain.<sup>123</sup>
- (2) Mengadakan perdamaian dengan negara lain.<sup>124</sup>
- (3) Menyatakan perang dengan negara lain.<sup>125</sup>
- (4) Mengangkat duta dan konsul untuk negara lain dan menerima duta dan konsul negara lain.<sup>126</sup>



#### **BAB IV**

### **PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2004**

---

<sup>123</sup> Indonesia (b)., *op.cit.*, Pasal 11.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> *Ibid.*, Pasal 12.

<sup>126</sup> *Ibid.*, Pasal 13.

**TENTANG KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA TERHADAP  
UNDANG-UNDANG DASAR 1945  
(STUDI KASUS PUTUSAN MK NOMOR 49/PUU-VIII/2010)**

**4.1. Kedudukan Jaksa Agung Republik Indonesia Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004**

Pengujian materiil Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia terhadap Undang-Undang Dasar 1945, mengenai konstitusionalitas Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menimbulkan ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum karena di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tidak diatur masa jabatan Jaksa Agung.

Ketentuan pada Pasal 22 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c dan huruf e Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 telah memberikan kejelasan kapan Jaksa Agung Republik Indonesia akan diberhentikan dengan hormat. Namun lain halnya dengan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menimbulkan ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum karena di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tidak diatur masa jabatan Jaksa Agung.

Dengan kenyataan seperti ini, maka Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 mengandung multitafsir pada akhirnya tidak menentukan secara tegas batas waktu masa jabatan Jaksa Agung mengakibatkan ketidakpastian hukum. Pasal tersebut dapat ditafsirkan jika tidak meninggal dunia, tidak mengajukan permintaan untuk berhenti, tidak sakit jasmani atau rohani terus menerus, tetap memenuhi syarat sebagai Jaksa Agung, maka seorang Jaksa Agung tidak dapat diberhentikan oleh Presiden karena undang-undang tidak mengatur kapan akhir masa jabatannya.

Jaksa Agung pada periode Kabinet Indonesia Bersatu II yaitu Hendarman Supandji kedudukannya menjadi polemik karena dianggap ilegal atau tidak sah. Hal ini dikarenakan bahwa Jaksa Agung Hendarman Supandji diangkat melalui Keputusan Presiden Nomor 31/P Tahun 2007 pada masa bakti Kabinet Indonesia

Bersatu (KIB) I menggantikan Jaksa Agung sebelumnya Abdul Rahman Saleh dengan kedudukan setingkat Menteri Negara. Kabinet Indonesia Bersatu I (periode 2004-2009) sendiri telah dibubarkan dengan Keputusan Presiden Nomor 83/P Tahun 2009 tanggal 20 Oktober 2009 bersamaan dengan berakhirnya masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla.

Keputusan Presiden Nomor 83/P Tahun 2009 dalam diktumnya menyatakan membubarkan Kabinet Indonesia Bersatu dan memberhentikan dengan hormat dari jabatan menteri Negara tetapi dalam diktum Keputusan Presiden tersebut tidak dicantumkan pemberhentian Jaksa Agung Hendarman Supandji, meskipun Jaksa Agung Hendarman Supandji anggota kabinet dengan kedudukan setingkat menteri negara. Padahal sebagai anggota kabinet dan sebagai pejabat setingkat menteri negara, masa jabatannya berakhir sesuai dengan masa bakti kabinet.

Kemudian masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Boediono membentuk Kabinet Indonesia Bersatu II dengan Keputusan Presiden Nomor 84/P Tahun 2009. Bahwa Keputusan Presiden tersebut tidak menyebutkan adanya pengangkatan Jaksa Agung Republik Indonesia.

Jaksa Agung adalah *publieke ambt* atau jabatan publik. J.H.A. Logemann dalam bukunya *Over De theori van Een Stelling Staatsrecht*, Percetakan "Saksama" Jakarta, 1954, merumuskan *het ambt* atau jabatan adalah *kring van vaste werkzaamheden in het verband van de staat* (lingkungan kerja tetap yang diadakan dalam kaitan negara). Tiap jabatan (*het ambt*) adalah wujud lingkungan pekerjaan tetap yang berhubungan dengan negara. Bagi Logemann, negara adalah organisasi jabatan, *De staat is ambtenorganisatie*, kata Logemann (1954:88). Baginya, *het ambt is persoon, het ambt als persoon. Het ambt* atau jabatan adalah *persoon*, pribadi hukum, badan hukum publik, memiliki fungsi dan kewenangan, sebagaimana layaknya *een persoon, een rechtspersoon, een publieke rechtspersoon*.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi, *op.cit.*, hal. 40. Pendapat ahli Laica Marzuki.

*Het ambt* atau jabatan tidak dapat melaksanakan dirinya sendiri, tidak dapat melaksanakan fungsi dan kewenangannya. Oleh karena itu, *het ambt* atau jabatan diwakili oleh pemegang jabatan atau *ambtsdrager*. Pribadi jabatan atau badan hukum publik memerlukan perwakilan, pemegang jabatan itulah yang bertindak dan berkedudukan demikian. Pemegang jabatan bertindak atas nama jabatan. *Het ambt* atau jabatan bersifat tetap, langgeng sedangkan pemegang jabatan datang dan pergi silih berganti. *Ambtsdrager* atau pemegang jabatan yang mengisi dan mewakili jabatan Jaksa Agung pada ketikanya diberhentikan dengan hormat antara lain karena berakhir masa jabatannya, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004.<sup>128</sup>

Suatu jabatan publik diadakan dalam rangka kepentingan satu organisasi negara, dengan segenap variasi tingkatan jabatan dan masa jabatan. Pada tingkatan pelaksana organisasi negara tersebut, maka pemangku jabatan publik pada tingkatan pelaksana berada dalam kerangka jenjang karir dan masa pemangku jabatan yang sifatnya bervariasi pada organisasi tersebut. Pada jabatan negara, maka pimpinan tertinggi organisasi negara diangkat berdasarkan kategori “*political appointed*” oleh kepala pemerintahan atau “*publicly political selected*” oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Pengangkatan pemimpin organisasi negara berdasarkan “*political appointed*” dapat dilihat sebagai contohnya adalah pengangkatan Jaksa Agung di Indonesia.<sup>129</sup>

Dalam perspektif Hukum tata Negara, organisasi jabatan publik dan pejabat publik merupakan instrumen kekuasaan negara yang dijalankan dalam kerangka semangat konstitusi negara. Pengaturan kekuasaan negara dan organisasi negara di Indonesia diatur dalam UUD 1945. Manifestasi adanya pengaturan kekuasaan negara dan organisasi negara merupakan salah satu pilar cita negara hukum sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> *Ibid.*, hal. 42. Pendapat Ahli Andi Muhammad Asrun.

<sup>130</sup> *Ibid.*

Sekalipun tidak diatur secara eksplisit, Kejaksaan juga merupakan lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara dalam rangka penegakan hukum. Bahkan Kejaksaan sebagai suatu lembaga negara menjadi sangat penting keberadaannya karena penyelenggaraan kewenangannya berkaitan dengan tindakan-tindakan yang berpotensi merampas kemerdekaan atau mengurangi hak asasi warganegara. Oleh karena itu, kejaksaan sebagai institusi dan Jaksa Agung dalam kapasitas sebagai pemimpin tertinggi Kejaksaan harus diatur sebuah dalam undang-undang, termasuk di dalamnya kejelasan masa jabatan seorang Jaksa Agung agar memiliki legalitas segenap tindakannya diambil lembaga kejaksaan dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan negara.<sup>131</sup>

Jabatan Jaksa Agung adalah bagian kekuasaan pemerintahan negara di bawah Presiden, sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, bahwasanya Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945. Jabatan Jaksa Agung berada dalam lingkup kekuasaan eksekutif.

Ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menetapkan, bahwa Jaksa Agung adalah pimpinan dan penanggung jawab tertinggi Kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang Kejaksaan. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menetapkan, bahwa Kejaksaan selanjutnya disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Dalam pada itu, dalam kaitan fungsi kejaksaan di bawah Jaksa Agung, yang berkaitan dengan kekuasaan Kehakiman diatur dalam undang-undang, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.<sup>132</sup>

Fungsi Kejaksaan di bawah Jaksa Agung, dalam kaitan kekuasaan Kehakiman merupakan fungsi kekuasaan yang dilaksanakan secara merdeka, sebagaimana kekuasaan merdeka yang melekat pada kekuasaan kehakiman, menurut Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menetapkan bahwa Kejaksaan di bawah Jaksa Agung, selaku

---

<sup>131</sup> *Ibid.*, hal. 42-43.

<sup>132</sup> *Ibid.*, hal. 39. Pendapat ahli Laica Marzuki.

lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lainnya dilaksanakan secara merdeka. Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menyatakan yang dimaksud “*secara merdeka*” dalam ketentuan ini adalah melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Dalam kaitan Kejaksaan di bawah Jaksa Agung, melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya dimaksud, maka tidak dapat kiranya diintervensi atau dipengaruhi oleh Presiden.<sup>133</sup>

Demikian penting jabatan Jaksa Agung selaku pimpinan dan penanggung jawab tertinggi Kejaksaan yang memimpin serta mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang Kejaksaan, maka jabatan publik yang diemban Jaksa Agung harus absah dan tidak boleh bercacat hukum. Jabatan Jaksa Agung, menurut Pasal 19 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 adalah pejabat negara, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menetapkan, Jaksa Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena: a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; c. sakit jasmani atau rohani terus-menerus; d. berakhir masa jabatannya; e. tidak lagi memenuhi salah satu syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21.<sup>134</sup>

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 secara *epressis verbis* tidak menetapkan berapa lama masa jabatan Jaksa Agung atau kapan berakhirnya masa jabatan Jaksa Agung. Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 mengandung multi tafsir atau *polyinterpretabel* yang pada gilirannya mengakibatkan ketidakpastian hukum. Masa jabatan Jaksa Agung tidak dibatasi, artinya terdapat kecenderungan keberadaan masa jabatan otoritas publik yang tanpa batas di republik ini.<sup>135</sup>

Ketentuan Pasal 7 UUD 1945 menetapkan, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali jabatan. Tidak demikian halnya dengan

---

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> *Ibid.*

masa jabatan Jaksa Agung mengenai pembatasan waktu. Multi tafsir di seputar masa jabatan Jaksa Agung dimaksud mengakibatkan ketidakpastian hukum di kalangan para warga, utamanya bagi para pencari keadilan yang menjalani proses pemeriksaan dan penuntutan Jaksa di bawah Jaksa Agung.<sup>136</sup>

Berdasarkan ajaran mengenai kekuasaan eksekutif ada dua kekuasaan eksekutif, yaitu eksekutif yang diatur hukum tata negara artinya semua tindakan-tindakan yang bersifat *staatrecht* dan eksekutif yang pelaksanaan tugasnya berlaku atau sebagai pejabat administrasi negara dan karena itu semua tindakan-tindakannya diatur oleh hukum administrasi negara *administratief recht* dan semua tindakannya bersifat *administratiefsrechtelijk*.<sup>137</sup>

Jaksa Agung dalam menjalankan fungsi *staatrechtlijk* yang bersifat *staatrechtlijk als staatsrecht* bukan merupakan fungsi ketatanegaraan, namun fungsi administrasi di mana Jaksa Agung bertindak atas nama negara tetapi dalam bidang administrasi negara, sehingga Jaksa Agung yang diangkat dan diberhentikan Presiden semata-mata menjalankan fungsi administrasi negara, sebagai pejabat administrasi negara. Karena itu, Jaksa Agung harus tunduk pada semua kaidah-kaidah hukum administrasi negara.<sup>138</sup>

Dalam hukum tata negara positif Indonesia, banyak dikenal cara menempati jabatan, yaitu dengan cara penunjukan, dengan cara pengangkatan atau cara lain yang diatur dalam hukum positif dan juga cara-cara seperti turun temurun dalam suatu kerajaan. Ada beberapa cara kehilangan jabatan yang disebut dengan *ambt verlies*. Hukum positif atau hukum atata negara positif mengatur kaidah-kaidah cara berakhirnya satu jabatan, antara lain berhenti, pemberhentian, atau berakhirnya masa jabatan. Terdapat kehilangan persyaratan menurut hukum. Artinya, orang itu juga bisa hilang jabatannya itu sebagai *ambtsdrager* (pemangku jabatan) apabila dia melanggar ketentuan undang-undang.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Ibid.*, hal.38. Pendapat ahli Bagir Manan.

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> *Ibid.*

Dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menentukan “*Jaksa Agung adalah pejabat negara, Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*” Berarti perolehan jabatan adalah dengan pengangkatan atau penunjukan oleh Presiden dan mengenai *aflopen* diatur dalam Pasal 22 yang menyatakan “*Jaksa Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatan karena, (a) meninggal dunia, (b) permintaan sendiri, (c) sakit jasmani dan rohani terus menerus, (d) berakhir masa jabatannya*”. Tidak ada masa jabatan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004.<sup>140</sup>

Menurut asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik yang diambil alih oleh Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, setiap undang-undang itu harus mempunyai beberapa asas, antara lain mengenai asas mengenai kejelasan tujuan, asas mengenai organisasi yang tetap, dan juga asas mengenai dapat dilaksanakan dan *het zekerheid beginselen*, artinya undang-undang itu harus mengatur adanya kepastian hukum, kalau tidak ada kepastian hukum maka dia itu bertentangan dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan tersebut. Sejalan dengan hal tersebut, dalam pemerintahan yang baik juga harus memakai asas-asas mengenai pemerintahan yang baik. Dalam rangka *good governance* harus juga asas-asas ini diterapkan dan kepastian hukum dan hal tersebut ditentukan dalam Pasal 28 UUD 1945.<sup>141</sup>

Dalam Keppres Nomor 187/M/2004 berbunyi, “(a) *menimbang, bahwa Komisi Pemilihan Umum berdasar Surat keputusan Nomor 98/SK/KPU/2004 tanggal 4 Oktober 2004 telah menetapkan H.Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. M. Jusuf Kalla sebagai Presiden dan Wakil Presiden telah mengucapkan sumpah dan dilantik di hadapan majelasi permusyawaratan Rakyat pada tahun 2004*”. Artinya, masa berlaku Keppres terhadap orang-orang yang disebutkan dalam Keppres adalah 2004 sampai dengan 2009. Dalam Keppres yang menjadi Jaksa Agung dengan kedudukan setingkat menteri negara adalah Abdul Rahman Saleh, tetapi di dalam Keppres Nomor 31/P Tahun 2007 dalam menimbanginya mengatakan, “ *bahwa untuk lebih meningkatkan efektifitas pelaksanaan dan*

---

<sup>140</sup> *Ibid.*,hal.45. Pendapat ahli H.A.S. Natabaya.

<sup>141</sup> *Ibid.*,hal.46.

*upaya mewujudkan tujuan nasional dipandang perlu melakukan penataan dan penggantian beberapa menteri dan Jaksa Agung Kabinet Indonesia Bersatu yang telah diangkat Keputusan Presiden Nomor 187/M Tahun 2004 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 20/P/2005*". Tetapi ada penunjukan Keppres 187/M/2004 yang berarti ada masa berlaku 2004 sampai 2009. Dalam Keppres tersebut diberhentikanlah Jaksa Agung Abdul Rahman Saleh dan digantikan dengan Jaksa Agung Hendarman Supandji dengan kedudukan setingkat menteri. Artinya, Hendarman Supandji hanya melaksanakan kewenangan atau sebagai *ambtsdrager* sisa dari pada apa yang telah dilakukan oleh *ambtsdrager* Abdul Rahman Saleh, maka masa jabatan Hendarman Supandji harus berakhir juga pada tahun 2009. Setelah tahun 2009, dibentuklah kabinet dan sebelumnya ada pemberhentian lebih dahulu, yaitu Keppres Nomor 83/P/2009 dimana tidak terdapat pemberhentian atau *ambt verlies ambtlosen* bagi Hendarman Supandji. Secara peraturan perundang-undangan maka masa jabatannya adalah habis pada tahun 2009 sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Kejaksaan. Oleh karena itu, dapat diminta penafsiran atas undang-undang, karena salah satu kewenangan dari mahkamah adalah sebagai *the sole interpreter of constitution* (penafsir tunggal konstitusi).<sup>142</sup>

Dalam pemeriksaan pengujian materiil Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, sebanyak 7 (tujuh) Hakim Konstitusi berpendapat dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Pemahaman yang berkaitan dengan makna frasa "*diberhentikan dengan hormat dari jabatannya*" dan frasa "*berakhirnya masa jabatannya*" dalam hubungannya dengan fungsi, tugas, dan wewenang dari suatu jabatan;
2. Penafsiran terhadap Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menyatakan "*Jaksa Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena: ....d. berakhir masa jabatannya*" bukanlah masalah konstitusionalitas norma yang merupakan lingkup ranah *judicial review* yang menjadi wewenang Mahkamah, tetapi lebih merupakan lingkup ranah

---

<sup>142</sup> *Ibid.*

*legislative review* yang menjadi wewenang pembentuk undang-undang, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden;

3. Bahwa dalam praktik ketatanegaraan yang berlangsung selama ini, “*penetapan masa jabatan*” secara tegas telah digunakan dalam beberapa jabatan publik;
4. Untuk setiap jabatan publik harus ada batasan tentang lingkup kewenangan dan batas waktunya yang jelas dan pasti, apalagi jabatan dalam lingkungan kekuasaan pemerintahan seperti jabatan Jaksa Agung;
5. Seharusnya masa jabatan Jaksa Agung adalah sesuai dengan periode masa jabatan Presiden;
6. Jaksa Agung merupakan pemegang jabatan publik yang mempunyai batasan dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya dikatakan sebagai “*berakhirnya masa jabatan*” seperti tercantum dalam Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, maka hal tersebut tidaklah menyangkut masalah konstitusionalitas dari frasa tersebut. Namun demikian, apabila Pasal 22 ayat (1) huruf d *a quo* dikaitkan dengan ayat (2) pasal *a quo* yang menyatakan “*Pemberhentian dengan hormat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Presiden*” memang terdapat permasalahan konstitusionalitas dari frasa tersebut;
7. Jaksa Agung sebagai Pejabat Negara seharusnya diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden berdasarkan kondisi yang pasti, yaitu jika ia meninggal dunia, atas permintaan sendiri, atau karena sakit jasmani dan rohani terus menerus;
8. Jaksa Agung yang diangkat dalam jabatan politik setingkat menteri maka masa jabatannya harus sudah berakhir bersamaan dengan masa jabatan Presiden yang mengangkatnya;
9. Mahkamah dapat menerima pandangan Ahli dari Pemerintah Philipus M. Hadjon tentang *asas praesumptio iustae causa* bahwa selama belum ada Keputusan Presiden tentang pemberhentian maka jabatan Jaksa Agung tetap melekat kepada yang bersangkutan;
10. Putusan Mahkamah berlaku ke depan (prospektif) sejak selesai diucapkan maka untuk masalah periode (awal dan berakhirnya) jabatan Jaksa Agung

sebelum putusan ini diucapkan tidak terkait dengan konstitusionalitas atau legalitas, sebab jabatan Jaksa Agung sebelum diucapkannya putusan ini memang diambil dari salah satu kemungkinan yang dapat dipilih sebagai tafsir yang kemudian menjadi persoalan konstitusional dan dimintakan *judicial review* oleh Pemohon sehingga memerlukan penfsiran dari mahkamah;

11. Karena ketidakpastian hukum itu bertentangan dengan konstitusi maka seharusnya pembentuk undang-undang segera melakukan *legislative review* untuk memberi kepastian. Namun karena *legislative review* memerlukan prosedur dan waktu yang relatif lama, maka sambil menunggu langkah tersebut Mahkamah memberikan penfsiran sebagai syarat konstitusional (*conditionally constitutional*) untuk berlakunya Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tersebut yang dinyatakan berlaku prospektif sejak selesai diucapkannya putusan ini;
12. Agar Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dinyatakan *conditionally constitutional* beralasan untuk dikabulkan. Artinya, pasal *a quo* dinyatakan konstitusional dengan syarat diberi tafsir tertentu oleh Mahkamah, yaitu masa jabatan Jaksa Agung berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan Presiden yang mengangkatnya atau diberhentikan oleh Presiden dalam masa jabatannya dalam periode yang bersangkutan.

Pada dasarnya pengujian Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menyatakan “*Jaksa Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena....d. berakhir masa jabatannya*” berkaitan dengan makna frasa “*diberhentikan dengan hormat dari jabatannya*” dan frasa “*berakhir masa jabatannya*” dalam hubungan fungsi, tugas, dan wewenang dari suatu jabatan adalah sebagai berikut:<sup>143</sup>

1. Frasa “*diberhentikan dengan hormat dari jabatannya*” dapat dimaknai dengan pemberhentian seseorang pejabat dari segala fungsi dan wewenang

---

<sup>143</sup> *Ibid.*

yang telah diamanatkan atau dibebankan kepadanya, karena dia telah melaksanakan fungsi dan wewenang tersebut, dan dianggap bahwa segala sesuatu yang diamanatkan telah dilaksanakan dengan baik dan peripurna. Dalam hal ini fokusnya adalah jenis jabatan tersebut, yaitu pada pada fungsi dan wewenang yang diemban oleh pejabat yang bersangkutan, namun demikian jenis jabatan tersebut tetap ada dan perlu ditindaklanjuti oleh seseorang yang akan dipilih atau diangkat untuk menggantikannya. Frasa “*diberhentikan dengan hormat jabatannya*” dalam penerapannya dapat dilakukan kapan saja tergantung pada kapan fungsi dan wewenang tersebut selesai menurut seseorang yang berwewenang mengangkat dan memberhENTIKANNYA. Dalam kaitannya dengan sifat wewenang pemerintahan terdapat tiga ciri, yaitu:

- a. Selalu terikat pada suatu masa tertentu.  
Sifat wewenang ini mempunyai makna bahwa lamanya wewenang tersebut ditentukan dalam peraturan yang menjadi dasar pemberiannya, yang biasa disebut dengan lingkup waktu.
  - b. Selalu tunduk pada batas yang ditentukan.  
Sifat wewenang ini berarti terdapat batas yang ditentukan, baik yang mencakup batas wilayah kewenangan maupun batas cakupan materi kewenangan.
  - c. Pelaksanaan wewenang terikat pada hukum tertulis dan hukum tidak tertulis.  
Sifat wewenang ini berarti pelaksanaan wewenang tersebut terikat pada hukum tertulis seperti peraturan-peraturan negara (asas legalitas) maupun pada hukum tidak tertulis seperti asas-asas umum pemerintahan yang baik.
2. Frasa “*berakhir masa jabatannya*” selalu dikaitkan dengan saat atau waktu tertentu yang biasanya telah ditentukan sebelumnya dalam suatu peraturan yang dibentuk untuk pelaksanaan dari jabatan tersebut, sehingga masa jabatan dari pemegang jabatan seharusnya diatur secara tegas untuk menghindari adanya pelampauan kewenangan.

Dikarenakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang batasan masa jabatan Jaksa Agung tidak atau belum diatur, maka pengangkatan dan masa jabatan Jaksa Agung untuk keadaan yang sekarang sedang berlangsung tidak dapat dikatakan ilegal atau tidak sah. Alasannya, pada saat menetapkan Jaksa Agung yang sekarang memang tidak ada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 yang mengharuskan Presiden memilih alternatif tersebut, sehingga tidak ada masalah keabsahan, baik konstusionalitas maupun legalitas. Dalam hal yang demikian, selama belum ada Keputusan Presiden tentang pemberhentian maka jabatan Jaksa Agung tetap melekat kepada yang bersangkutan. Hal ini sesuai dengan *asas praesumptio iustae causa*.

*Asas praesumptio iustae causa* berarti setiap keputusan pemerintahan harus dianggap sah sampai ada pembatalan (*asas contrario* sepanjang belum/tidak dibatalkan, keputusan tersebut tetap sah). *Asas contrarius actus* berarti setiap keputusan pemerintahan hanya dapat dibatalkan dengan keputusan pemerintahan setingkat. *Asas nietigheid* (kebatalan) keputusan pemerintahan berarti tidak ada keputusan pemerintah yang batal atau batal demi hukum tetapi hanya dapat dibatalkan kecuali keputusan tersebut nyata-nyata tidak didasarkan kewenangan yang sah. Oleh karena itu, berdasarkan tiga asas tersebut Hendarman Supandji tetap sah sebagai Jaksa Agung.<sup>144</sup>

Hal ini didasarkan pada fakta hukum bahwa Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sendiri tidak mengaturnya secara tegas, tidak memberi kepastian hukum yang imperatif kepada presiden, sehingga pilihan kebijakan Presiden tentang masa jabatan Jaksa Agung tidak dapat dinilai bertentangan dengan undang-undang. Dengan kata lain, karena isi Undang-Undang itu sendiri bersifat terbuka dan tidak jelas, maka penerusan jabatan Jaksa Agung oleh Presiden tidak dapat diartikan inkonstitusional dan jabatan Jaksa Agung sekarang tidak dapat dikatakan ilegal (melainkan legal) karena tidak ada undang-undang yang dilanggar.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> *Ibid.*, hal.131.

<sup>145</sup> *Ibid*

Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), yaitu konstitusional sepanjang dimaknai “*masa jabatan Jaksa Agung itu berakhir dengan berakhirnya masa jabatan Presiden Republik Indonesia dalam satu periode bersama-sama masa jabatan anggota kabinet, atau diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Presiden dalam periode yang bersangkutan.*” Pembatasan masa jabatan Jaksa Agung tersebut sesuai dengan praktik ketatanegaraan Indonesia selama ini.

Pemahaman dari *conditionally constitutional* itu sendiri adalah bila satu undang-undang, pasal, ayat atau bagian tertentu, boleh jadi dianggap sesuai dengan jiwa, isi dan semangat Undang-Undang Dasar. Tetapi kalau dia ditafsirkan secara lain dari pada yang disebut itu, maka undang-undang tersebut menjadi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.<sup>146</sup> Kedua hal ini, dipandang sebagai syarat (*condition*) yang melekat dalam sifat konstitusional satu undang-undang, yang jika tidak dipenuhi atau menyimpang dari yang ditentukan maka undang-undang demikian itu menjadi bertentangan dengan UUD atau inkonstitusional. Namun bila kita mengacu pada hukum acara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, penerapan *conditionally constitutional* ini juga harus memenuhi ketentuan yaitu *pertama*, untuk dapat menyatakan konstitusional bersyarat maka ketentuan yang hendak dinyatakan konstitusional bersyarat tersebut harus merupakan bagian dari ketentuan yang diuji, hal ini merupakan dampak dari ketentuan dalam Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi menyatakan, “*Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”. Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi juga menyatakan, “*Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan*

---

<sup>146</sup> Maruarar Siahaan, *Beberapa Perkembangan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Praktek*.

*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.*

Berdasarkan amar putusan Mahkamah tersebut, haruslah dipahami bahwa putusan itu tidak mempengaruhi keabsahan Hendarman Supandji sebagai Jaksa Agung. Tegasnya, Hendarman Supandji tetap sah sebagai Jaksa Agung selama belum ada Keputusan Presiden (keppres) yang memberhentikannya. Hal ini didasarkan pada beberapa argumen. *Pertama*, dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi, tidak ada satu kata pun yang menyatakan bahwa Hendarman Supandji tidak sah sebagai Jaksa Agung sejak 20 Oktober 2009. Artinya, Mahkamah Konstitusi menganggap Keppres Nomor 31/P Tahun 2007 yang mengangkat Hendarman Supandji sebagai Jaksa Agung tetap sah hingga putusan ini diucapkan; *kedua*, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berlaku prospektif (ke depan) dan tidak berlaku surut (retroaktif) sejak Mahkamah Konstitusi mengetuk palu putusan, hingga dilakukan *legislative review* oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden atas Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang nomor 16 Tahun 2004 . Artinya, masa jabatan Jaksa Agung Hendarman Supandji telah berakhir setelah putusan Mahkamah Konstitusi dibacakan. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi, pemberhentian dengan hormat karena kondisi atau syarat “*berakhir masa jabatannya*” menimbulkan masalah dalam pemaknaan dan penerapannya. Oleh karena itu, untuk menghindari penafsiran yang berbeda, pelaksanaan Pasal 22 ayat (1) huruf d tersebut perlu disertai dengan rumusan yang jelas tentang jangka waktu atau lingkup waktu yang tegas. Putusan berlaku prospektif ini berarti berlaku bagi Jaksa Agung baru yang akan menggantikan Hendarman Supandji; *ketiga*, kalau ditafsirkan berdasarkan amar putusan Mahkamah Konstitusi yang memaknai Pasal 22 Ayat (1) Huruf d bahwa masa jabatan Jaksa Agung berakhir dengan berakhirnya masa jabatan Presiden, maka Hendarman Supandji masih sebagai Jaksa Agung. Masa jabatan Presiden yang mengangkat Hendarman Supandji baru berakhir pada tahun 2014, maka secara mutatis mutandis, masa jabatan Hendarman pun masih sah sampai tahun 2014.

Mahkamah Konstitusi kemudian memaparkan empat alternatif untuk menentukan kapan mulai diangkat dan saat berhentinya pejabat negara menduduki

suatu jabatan *in casu* Jaksa Agung. *Pertama*, berdasar periodisasi Kabinet dan/atau periode masa jabatan Presiden yang mengangkatnya; *kedua*, berdasar periode (masa waktu tertentu) yang fixed tanpa dikaitkan dengan jabatan politik di kabinet; *ketiga*, berdasarkan usia atau batas umur pensiun, dan; *keempat*, berdasarkan diskresi Presiden/pejabat yang mengangkatnya.

Menanggapi putusan Mahkamah Keputusan tersebut, pada mulanya Pemerintah menyatakan bahwa Jaksa Agung hanya dapat diberhentikan melalui Keputusan Presiden. Namun, dengan alasan untuk menghindari kegaduhan politik, Presiden kemudian menerbitkan Keputusan Presiden yang memberhentikan dengan hormat Hendarman Supandji sebagai Jaksa Agung.

Dari kasus ini, semakin jelaslah peranan Mahkamah Konstitusi dalam praktik ketatanegaraan di republik ini. Pertama, putusan Mahkamah Konstitusi memiliki implikasi ketatanegaraan, dalam hal ini mengakibatkan pemberhentian Jaksa Agung Hendarman Supandji. Selain itu, putusan MK juga mampu menyelesaikan masalah ketatanegaraan, yakni pertanyaan atas keabsahan kedudukan Jaksa Agung yang dijabat Hendarman Supandji.

Putusan MK tersebut juga sekaligus menengahi pihak-pihak yang berbeda pendapat, sehingga salah satu pihak tidak main hakim sendiri, dalam arti menyelesaikan masalah secara politis. Tudingan bahwa kedudukan Jaksa Agung Hendarman Supandji selama ini tidak sah, secara eksplisit dijawab Mahkamah Konstitusi dengan menyatakan bahwa pengangkatan Jaksa Agung sekarang tidak dapat dikatakan ilegal. Alasannya, pada saat menetapkan jabatan Jaksa Agung yang sekarang memang tidak ada ketentuan dalam undang-undang yang mengharuskan Presiden memilih alternatif tersebut, sehingga tidak ada masalah keabsahan, baik konstitusionalitas maupun legalitas.

Tidak kalah penting dari itu, dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi kembali menegaskan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi hanya menguji norma secara abstrak, dan tidak mengadili kasus konkret. Itulah sebabnya, dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi memilih frasa "*Jaksa Agung yang sekarang*" daripada menyebut nama Hendarman Supandji. Karena itu pula Mahkamah Konstitusi menolak permohonan provisi Pemohon tentang penyidikan dan pencegahan yang dilakukan oleh institusi Kejaksaan, karena putusan Mahkamah

Konstitusi tentang norma dalam kasus *judicial review* bersifat *erga omnes* dan untuk semua orang. Artinya, berlaku umum dan mengikat untuk semua kasus di seluruh Indonesia. Untuk ke depannya, masa jabatan Jaksa Agung harus dibatasi yaitu seseorang menjabat Jaksa Agung paling lama seumur masa jabatan Presiden atau kalau diberhentikan oleh Presiden dalam masa jabatan kepresidenan.

#### 4.2. *Legislative Review Terhadap Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004*

Dalam praktek, dikenal adanya tiga norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: (i) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (ii) keputusan *normative* yang berisi dan bersifat penetapan administrative (*beschikking*), dan (iii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis (Belanda: vonis).<sup>147</sup>

Ketiga bentuk norma hukum tersebut di atas sama-sama dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme peradilan (*justisial*) ataupun mekanisme non-justisial. Jika pengujian ini dilakukan oleh lembaga peradilan, maka proses pengujiannya itu disebut sebagai *judicial review* atau pengujian oleh lembaga *judicial* atau pengadilan. Akan tetapi, jika pengujian itu dilakukan bukan oleh lembaga peradilan, maka hal itu tidak dapat disebut sebagai *judicial review*.<sup>148</sup>

Sebutan yang tepat tergantung kepada lembaga apa kewenangan untuk menguji atau *toetsingsrecht* itu diberikan.<sup>149</sup> *Toetsingsrecht* atau hak untuk

<sup>147</sup> Vonnis vellen, vonis uitspreken (putusan dijatuhkan, putusan diucapkan, Marjanne Termorshuizen, Kamus Hukum Belanda-Indonesia, Penerbit Djambatan, 1998, hal. 506.

<sup>148</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme, op.cit.*, hal. 1.

<sup>149</sup> Sri Soemantri dalam *Hak Uji Material di Indonesia* (Alumni: Bandung, 1997), menggunakan istilah-istilah *Toetsingsrecht* dan *judicial review* dalam pengertian yang sama, dan dialihbahasakan ke dalam bahasa Indonesia dengan perkataan hak uji material dan hak uji formal sebagai terjemahan dari *materielle en formele toetsingsrecht*.

menguji itu, jika diberikan kepada lembaga parlemen sebagai legislator, maka proses pengujian demikian itu lebih tepat disebut sebagai *legislative review*, bukan *judicial review*. Demikian pula jika hak menguji (*toetsingsrecht*) itu diberikan kepada pemerintah, maka pengujian semacam itu disebut sebagai *executive review*.<sup>150</sup> Ketiga bentuk norma hukum tersebut di atas, ada yang merupakan *individual and concrete norms*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norms*. *Vonnis* dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concrete*, sedangkan *regeling* selalu bersifat *general and abstract norms*.<sup>151</sup>

Khusus untuk pengujian atas peraturan sebagai produk pengaturan atau jika dilakukan oleh lembaga yang membuatnya sendiri, maka pengujian semacam itu disebut sebagai *legislative review* atau *regulative review*. Jika perangkat hukum yang diuji itu merupakan produk lembaga legislatif (*legislative acts*), maka pengujiannya dilakukan melalui proses *legislative review*. Jika itu merupakan produk lembaga regulative (*regulative or executive acts*), maka pengujiannya dilakukan melalui proses *executive review* atau *regulative review*.<sup>152</sup>

Produk legislatif adalah produk peraturan yang ditetapkan oleh atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat, baik sebagai *legislator* ataupun *colegislator*. Dalam sistem hukum Indonesia dewasa ini, sebelum mengadakan Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945 menganut paham *legislative review*.<sup>153</sup> Undang-undang hanya dapat diuji dan diubah oleh lembaga yang membuatnya sendiri, yang menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, yang berwenang membentuk undang-undang adalah Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>154</sup>

---

<sup>150</sup> Jimly Asshiddiqie., *op. cit.*, hal. 2.

<sup>151</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg, Russell and Russell, New York, 1961, hal. 37-38.

<sup>152</sup> Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian ...op.cit.*, Hal. 19.

<sup>153</sup> *Ibid.*, hal. 72

<sup>154</sup> *Ibid.*, hal. 73.

Terhadap substansi Pasal 22 ayat (1) Undang- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menyatakan “*Jaksa Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena: a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; c. sakit jasmani atau rohani terus menerus; d. berakhir masa jabatannya; e. tidak lagi memenuhi salah satu syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21*” dapat dibedakan dalam dua kondisi atau syarat kapan pemberhentian dengan hormat Jaksa Agung dari jabatannya. Pertama, adalah kondisi/syarat yang tegas dan tidak menimbulkan tafsir yang berbeda, bahkan dapat dikatakan sebagai kondisi/syarat konkret, yaitu: a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; c. sakit jasmani atau rohani terus menerus; dan e. tidak lagi memenuhi salah satu syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21. Terhadap keempat kondisi/syarat yang dalam Pasal 22 ayat (1) huruf a, b, c, dan e Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, pemberhentian dengan hormat Jaksa Agung dari jabatannya dapat dengan mudah dilaksanakan, namun tidak demikian terhadap kondisi/syarat ‘d. berakhir masa jabatannya’ menimbulkan masalah dalam pemaknaan dan penerapannya. Oleh karena itu, pelaksanaan dari Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menyatakan “*Jaksa Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena..... d. berakhir masa jabatannya;*” bukanlah masalah konstitusionalitas norma yang merupakan lingkup ranah *judicial review* yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi, tetapi lebih merupakan lingkup ranah *legislative review* yang menjadi wewenang pembentuk undang-undang, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Untuk menentukan masa tugas jabatan pejabat negara sebagai pejabat publik harus ada kejelasan kapan mulai diangkat dan kapan saat berakhirnya masa tugas bagi yang bersangkutan agar ada jaminan kepastian hukum sesuai dengan kehendak konstitusi. Menurut Hakim Mahkamah Konstitusi, sekurang-kurangnya ada empat alternatif untuk menentukan kapan mulai diangkat dan saat berhentinya pejabat negara menduduki jabatannya dalam hal ini Jaksa Agung, yaitu:

1. Berdasar perodesasi kabinet dan/atau periode masa jabatan Presiden yang mengangkatnya;
2. Berdasar periode (masa waktu tertentu) yang fixed tanpa dikaitkan dengan jabatan politik di kabinet;

3. Berdasarkan usia atau batasan umur pensiun; dan
4. Berdasarkan diskresi Presiden atau pejabat yang mengangkatnya.

Oleh karena ternyata tidak ada satu pun dari alternatif tersebut yang secara tegas dianut dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, maka ketentuan “karena berakhir masa jabatannya” sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) huruf d undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 itu memang menimbulkan ketidakpastian hukum. Karena ketidakpastian hukum itu bertentangan dengan konstitusi maka seharusnya pembentuk undang-undang segera melakukan *legislative review* untuk memberi kepastian dengan memilih salah satu dari alternatif-alternatif tersebut.

Keberadaan Pasal 22 ayat (1) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004 adalah sangat mengganggu sistem yang dibangun dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 itu sendiri dan ternyata ketentuan tersebut “menggantung” karena tidak terhubung dengan ketentuan lain yang ada dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Untuk menghindari ketidaksinkronan keberadaan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 dengan ketentuan lain dalam undang-undang tersebut yang dapat menimbulkan kerancuan hukum dan ketidakpastian, maka Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden perlu mengadakan *legislative review* terhadap ketentuan tersebut. Untuk menciptakan kepastian hukum maka ketentuan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 lebih baik dihapuskan atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Karena pemberian makna Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dengan cara “*conditionally constitutional*” masih menyisakan persoalan karena tidak jelasnya apa sebetulnya yang dimaksud dengan “*berakhirnya masa jabatannya*” itu.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

### 5.1. Kesimpulan

Dari pembahasan permasalahan, hasil penelitian dan uraian dalam bab-bab di atas dapat ditarik kesimpulan, antara lain:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), yaitu konstitusional sepanjang dimaknai “*masa jabatan Jaksa Agung itu berakhir dengan berakhirnya masa jabatan Presiden Republik Indonesia dalam satu periode bersama-sama masa jabatan anggota kabinet, atau diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Presiden dalam periode yang bersangkutan.*” Artinya, jabatan Jaksa Agung itu adalah jabatan yang terbatas, diangkat oleh Presiden dan diakhiri pada saat berakhirnya masa jabatan Presiden. Karena Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berlaku prospektif (ke depan) dan tidak berlaku surut (retroaktif) sejak Mahkamah Konstitusi mengetuk palu putusan, maka masa jabatan Jaksa Agung Hendarman Supandji telah berakhir setelah putusan Mahkamah Konstitusi dibacakan dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 104/P Tahun 2004 sebagai eksekusi putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Dan masa jabatan Jaksa Agung ketika putusan ini belum dibacakan tidak dapat dikatakan legal atau tidak sah karena tidak ada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang mengatur tentang masa jabatan Jaksa Agung serta belum ada Keputusan Presiden tentang pemberhentian Jaksa Agung.
2. Pengujian materiil terhadap Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 bukanlah masalah konstitusionalitas norma yang merupakan lingkup ranah *judicial review* yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi, tetapi lebih merupakan lingkup ranah *legislative review* yang menjadi wewenang pembentuk undang-undang, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

### 5.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan, maka penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Jaksa Agung merupakan pemegang jabatan publik yang mempunyai batasan dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya seharusnya dibatasi masa jabatannya secara tegas, berdasar periodisasi pemerintahan atau berdasar usia pensiun.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi menunjukkan adanya kelemahan administrasi di tubuh pemerintah. Karenanya, ke depan perlu ada pembenahan serius terhadap administrasi di bidang ketatanegaraan, agar pemerintah tertib di bidang hukum administrasi ketetangaraan.
3. Untuk memberikan kepastian hukum, perlu segera melakukan *legislative review* terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, hal ini untuk memperbaiki atau meminimalisir beberapa kekurangan dan kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Universitas Indonesia

- Asshiddiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, cet. 1 edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, cet. ke-1, Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- Dicey, A.V. *An Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, ELBS, 1968.
- Djohansjah, J. *Reformasi Mahkamah Agung: Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, cet.1, Bekasi: Kesaint Blanc, 2008.
- Effendy, Marwan. *Kejaksaan RI: Posisi Dan fungsinya Dari Perspektif Hukum*, cer.1, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Friedman, L.M. *The Legal System; A Social Science Perpective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975
- H. Gabriel, Ralph (ed). *Hamilton, Madison, and Jay on the Constitution*, The American Heritage Series, 1954.
- J. Meador, Daniel. *The President, the Attorney General, and the Department of Justice*, Charlottesville: University of Virginia, 1980.
- Kamus Hukum Belanda-Indonesia, Penerbit Djambatan, 1998.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg, Russell and Russell, New York, 1961
- Mamudji, Sri. *et al., Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Manan, Bagir . *Lembaga Kepresidenan*, cet.2, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

- Montesquieu, *The Spirit of The Law*, Haffner Press, 1949.
- Morris, Clarence (ed). *The Great Legal Philosophers*, University of Pennsylvania Press, 1979.
- Mulyosudarmo, Soewoto. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Jawa Timur dan In-Trans, Malang: Jawa Timur, 2004.
- North Seymour, Jr, Whitney. *United States Attorney: An Inside View of 'Justice' in America Under the Nixon Administration*, New York: William Morrow & Co., 1975.
- Palmer, Robert. *The Confrontation of the Legislative and Executive Branches: An Examination of the Constitutional Balance of Power and the Role of the Attorney General*, *Pepperdine Law Review*, Vol. 11 January, 1984.
- Pylee, M.V. *Constitutional Government In India*, Asia: Publishing House, 1960.
- Radjaguguk, Erman. *Modul Hukum Investasi Di Indonesia*, Jakarta, 7 April 2005
- Sembiring, Sentosa. *Hukum Investasi*, cet. 1, Bandung: Penerbit Nuansa Aulia, 2007.
- Siahaan, Maruarar. *Beberapa Perkembangan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Praktek*.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2006
- \_\_\_\_\_. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1983
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.

Soemantri, Sri . *Hak Uji Material di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997.

\_\_\_\_\_. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*,  
Bandung: Alumni, 1986.

Subekti, R dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Cet.16 Jakarta: Pradnya  
Paramita, 2005.

Sunny , Ismail . *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta: Aksara Baru, 1978.

Tombs, Jacqueline. *Independent Prosecution System dalam The Criminal  
Injustice System*, disunting oleh George Zdenkowski, Chris  
Ronalds, dan Mark Richardson, Sydney: Pluto Press, 1987

Wahjono, Padmo. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta:  
Ghalia Indonenesia, 1985.

### **Makalah/Berita/Putusan**

Harian Republika, *H.M. Soeharto Berhenti, B.J. Habibie Presiden*, 22 Mei 1998.

Harian Republika, *Gus Dur-Yunus Yosiah Bersitegang, Ribuan Karyawan  
Deppen-Depsos Demonstrasi ke Istana*, 29 Oktober 1999.

Harian Republika, *Pembagian Tugas Kepresidenan. Gus Dur Tangani Ekonomi  
dan Aceh, Megawati Urusi Indonesia Timur*, 24 Oktober 1999.

Harian Republika, *Anggota Kabinet Digaransi Tokoh politik*, 27 Oktober 1999.

Harkrisnowo, Harkristuti. *Menyoal Independensi Kejaksaan Agung: Beberapa  
Catatan Pemikiran*, dalam Harkristuti Harkrisnowo, “Kumpulan  
Makalah”, Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2001

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian  
Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan

Republik Indonesia terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Poernomo, Bambang. *Kejaksaan Melaksanakan Tugas Bagian Kekuasaan Negara*, makalah disampaikan dalam “Dengar Pendapat Publik “*Pembaruan Kejaksaan Republik Indonesia*”, diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, Kejaksaan Agung Republik Indonesia, dan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, di Hotel Sahid, Jakarta, 24-25 Juni 2003

*Recommendation R (94) 12 on the Independence, Efficiency and the Role of Judges* diterima oleh Komite Menteri Dewan Eropa pada tanggal 13 Oktober 1994 pada *18th meeting of the Ministers’ Deputies*.

Štefan, Beneč. *Independence of Prosecution*, makalah disampaikan dalam Seminar “*The prosecutor’s office in a democratic and constitutional state*” organized by The General Prosecutor’s Office and the Slovak National Supporting Committee of Europe 2000, 25 April 2003 – 27 April 2003

The Habibie Center (THC), *et. al.*, *Naskah Akademis dan Draf Rancangan Naskah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia: Rangkuman dan Kompilasi Pemikiran dari Warga Masyarakat melalui Semiloka “Rancangan Perubahan UUD 1945”*, Jakarta: The Habibie Center, 2001.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Indonesia, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, LN RI Nomor 67 Tahun 2004, Tambahan LN RI Nomor 4401.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, LN RI Nomor 59 Tahun 1991.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, LN No.98 Tahun 2003, TLN No. 4316.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, LN No.53 Tahun 2004, TLN No.4389.

TAP MPR No.X/MPR/1998.

Keputusan DPR-RI No.9/DPR-RI/I/1997-1998 tentang aturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

### **Sumber-Sumber lain**

Indonesia (a), Undang-Undang Nomor 16 TAHUN 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, LN RI Nomor 67 Tahun 2004, Tambahan LN RI Nomor 4401, Pasal 2, [www.bnn.go.id/portal/uploads/perundangan/2006/09/04/16-ttg-kejaksaan-ri.pdf](http://www.bnn.go.id/portal/uploads/perundangan/2006/09/04/16-ttg-kejaksaan-ri.pdf), diakses pada tanggal 7 Pebruari 2011.

Sekretaris Kabinet, <http://www.setkab.go.id/index.php?pg=profildetail&pid=29>, diakses 27 April 2011.