



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Maintaining order: Public prosecutors in post-authoritarian countries, the case of Indonesia

Afandi, F.

Citation

Afandi, F. (2021, January 21). *Maintaining order: Public prosecutors in post-authoritarian countries, the case of Indonesia*. Meijers-reeks. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3134560>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3134560>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <https://hdl.handle.net/1887/3134560> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Afandi, F.

Title: Maintaining order: Public prosecutors in post-authoritarian countries, the case of Indonesia

Issue Date: 2021-01-21

Ringkasan (Summary in Bahasa Indonesia)

Menjaga Ketertiban: Jaksa Penuntut Umum di Negara Pasca Otoriter, Studi Kasus Indonesia

Meski rezim militer otoriter Orde Baru telah jatuh pada tahun 1998, pemerintah Indonesia pasca rezim otoriter tetap mengandalkan para aktor peradilan pidana, seperti jaksa penuntut umum, untuk menjaga ketertiban politik. Pemerintah pasca rezim otoriter memang telah memberlakukan beberapa peraturan yang mempromosikan supremasi hukum dalam sistem peradilan pidana, namun di sisi lain, pemerintah pasca Orde Baru tetap mempertahankan posisi Kejaksaan sebagai instrumen politik, sama dengan posisi Kejaksaan di bawah rezim sebelumnya.

Tujuan dari penulisan tesis ini adalah untuk memberikan analisis kontekstual dengan memperhatikan posisi dan hubungan Kejaksaan dengan berbagai rezim yang berbeda, lembaga peradilan pidana lainnya, aktor sosial, dan masyarakat pada umumnya. Selain itu, tesis ini mencoba untuk menempatkan studi tentang Kejaksaan Indonesia dalam literatur yang lebih luas tentang jaksa penuntut umum dan Kejaksaan di negara-negara pasca-otoriter, dan untuk menguji dimensi sosial-hukum dari peran penuntut umum, baik dalam mempromosikan prinsip Negara Hukum dan mempertahankan status quo kekuasaan rezim melalui sistem peradilan pidana.

Bab 1 memberi gambaran tesis, dengan memberikan pengantar terkait topik yang diteliti dan menguraikan kerangka teoritis yang mendasari penelitian tesis ini. Hal ini meliputi pembahasan tentang prinsip negara hukum dalam sistem peradilan pidana, teori kelembagaan dalam administrasi publik, dan teori fungsi sosial dalam hukum acara pidana. Bab ini juga membahas pendekatan sosio-legal yang digunakan: penelitian doktrinal untuk memahami sistem normatif Kejaksaan Indonesia; penelitian empiris untuk mendapatkan pemahaman lebih luas tentang apa yang dilakukan Kejaksaan dalam praktiknya.

Bab 2 membahas sejarah hukum Kejaksaan dan transformasinya sejak era pra-kolonial hingga saat ini. Bab ini mencatat perubahan penting terjadi selama bertahun-tahun rezim otoriter, dan ini masih menentukan kinerja jaksa penuntut umum saat ini. Bab ini membahas bagaimana posisi Kejaksaan dalam sistem peradilan pidana telah digunakan oleh berbagai rezim untuk mempertahankan kekuasaan politik mereka dan menjaga ketertiban. Konstitusi yang tidak jelas, ditafsirkan sesuai dengan kepentingan rezim (yaitu menjaga ketertiban politik), telah mempengaruhi peran jaksa penuntut umum dalam acara pidana. Berbeda dengan tahun 1950-an, yang merupakan masa di mana terdapat upaya politik untuk menegakkan prinsip Negara Hukum dalam sistem peradilan pidana. Ketentuan yang jelas dalam konstitusi 1950, yang mendorong *due process* membantu mencegah intervensi politik dalam

acara pidana. Selain itu, status jaksa sebagai *Magistraat* (pejabat peradilan) dan pengaturan kelembagaan Kejaksaan sebagai bagian dari kekuasaan yudisial tampaknya membantu mereka tetap bekerja dalam koridor Negara Hukum dalam prosedur pidana. Namun, menguatnya kekuatan politik militer pada tahun 1959 menghentikan upaya ini. Pemberlakuan kembali UUD 1945, yang tidak memiliki pengaturan tegas terkait independensi kekuasaan yudisial dan *due process*, memberi peluang rezim otoriter untuk melakukan intervensi dalam proses acara pidana. Situasi ini nampaknya tidak mungkin berubah setelah amandemen terakhir UUD 1945 pada tahun 2002. Meskipun konstitusi baru menjamin independensi peradilan dan perlindungan hak asasi manusia, tidak ada ketentuan tentang *due process* seperti yang ada dalam konstitusi 1950. Selain itu, UU Kejaksaan 2004 masih memposisikan Kejaksaan bergantung pada kekuatan politik Presiden. Sebagaimana temuan tesis ini, Kejaksaan pada akhirnya menjadi tergantung pada keputusan politik Presiden, saat mengeluarkan kebijakan terkait penuntutan.

Bab 3 membahas cara Kejaksaan Indonesia mengelola birokrasinya. Terdapat beberapa masalah terkait birokrasi Kejaksaan yang hirarkis, budaya militer, anggaran terbatas, serta kurangnya profesionalisme yang ditunjukkan oleh para jaksa saat menjalankan tugas dan kewenangannya. Kejaksaan mempertahankan interpretasi ala militer atas doktrin *én en onde-elbaar* (Satu dan Tidak Terpisahkan), untuk menekankan loyalitas para jaksa. Budaya militeristik ini berpengaruh pada struktur birokrasi Kejaksaan yang mengedepankan hierarki komando. Selain itu, Kejaksaan nampak menggunakan manajemen sumber daya manusia, seperti prosedur promosi dan mutasi, untuk mengontrol loyalitas para jaksa kepada para pimpinan mereka. Tidak heran jika kemudian para jaksa penuntut umum lebih memilih untuk melayani kepentingan pimpinan mereka dan menegakkan kepentingan dan nilai-nilai rezim.

Kinerja Kejaksaan juga dipengaruhi oleh anggaran yang terbatas. Akibatnya para jaksa, tidak mendapatkan kesempatan untuk menunjukkan kinerja yang dibutuhkan untuk menangani perkara pidana secara baik. Sebagai contoh, sebagian besar jaksa cenderung pasif dalam menggunakan kewenangannya untuk mengawasi proses penyidikan disebabkan karena anggaran Kejaksaan untuk proses pra-penuntutan tidak cukup jika harus menanggung biaya operasional jaksa untuk aktif sejak awal penyidikan. Di sisi lain, meski dengan anggaran terbatas, Kejaksaan masih mampu melampaui target yang ditetapkan pemerintah dalam penanganan perkara pidana. Ini karena pimpinan Kejaksaan mengizinkan operator mereka untuk mencari dana tambahan yang digunakan untuk menutupi pengeluaran operasional mereka.

Bab 4 berupaya memahami bagaimana posisi Kejaksaan Indonesia sebagai instrumen pemerintah berpengaruh pada perannya dalam sistem peradilan pidana, dan hubungan Kejaksaan dengan institusi dalam sistem peradilan pidana lainnya. Karena tugas dan wewenang Kejaksaan telah disesuaikan untuk melayani kepentingan politik rezim, fungsi jaksa penuntut umum tidak lagi sejalan dengan tugas inti mereka dalam proses penuntutan.

Kejaksaan menyesuaikan fungsi penuntut umum dalam Undang-undang Kejaksaan – sebagai penuntut umum dalam kasus pidana, sebagai pengacara negara dalam sengketa hukum perdata dan tata usaha negara,, serta sebagai intelijen negara – agar fungsinya tetap sejalan dengan tuntutan para aktor politik. Berbagai fungsi ini menimbulkan kebingungan di kalangan jaksa penuntut umum, dalam hal bagaimana mencapai tujuan mereka. Sebagaimana diungkap dalam studi ini jaksa pada dasarnya bergantung pada perintah pimpinan Kejaksaan saat mengerjakan berbagai tugas mereka.

Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) memperkenalkan prinsip diferensiasi fungsional yang mendefinisikan tiga kewenangan utama bagi pelaku peradilan pidana, yang didasarkan pada empat tahapan acara pidana. Polisi memimpin tahap penyelidikan dan penyidikan. Penuntut umum hanya masuk pada tahap penuntutan saat mereka mempersiapkan dan melakukan pembuktian atas dakwaan mereka di pengadilan. Hakim memimpin pada tahap persidangan, ketika majelis hakim memeriksa kasus tersebut dan memutuskan apakah terdakwa bersalah atau tidak; jika terdakwa terbukti bersalah, hakim menjatuhkan hukuman.

Selain asas tersebut, tidak terdapat peraturan khusus seperti RO (*Reglement op De Rechterlijke Organisatie en Het Beleid der Justitie*, Stb, 1847-23 jo 1848-58, atau Undang-undang tentang Organisasi Peradilan) dalam sistem peradilan pidana Indonesia yang menjembatani kewenangan masing-masing lembaga penegak hukum. Oleh karena itu, sebagaimana digambarkan Lev 50 tahun lalu (1965), kontestasi politik di antara aktor peradilan pidana masih terus berlangsung. Dikarenakan Kejaksaan harus menjaga hubungannya dengan lembaga penegak hukum lain -seperti lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan penyidikan pidana, advokat dan penyedia bantuan hukum, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan pengadilan-jaksa penuntut umum mengembangkan strategi untuk mempengaruhi lembaga-lembaga tersebut agar sejalan dengan misi mereka.

Bab 5 menunjukkan bagaimana norma hukum (baik dalam proses pidana maupun dalam praktik) telah berkembang dan berubah, berdasarkan kepentingan berbagai rezim. Budaya militer Kejaksaan yang diwarisi dari rezim Orde Baru mempengaruhi cara Jaksa Penuntut Umum menafsirkan KUHAP. Salah satu akibat dari budaya ini adalah, dalam menafsirkan KUHAP dan menggunakan diskresinya, Jaksa Penuntut Umum terikat oleh peraturan internal Kejaksaan. Kejaksaan memang menggunakan asas oportunitas untuk menghentikan perkara pidana demi kepentingan umum, namun asas ini jarang sekali digunakan dan terbatas pada perkara yang berdampak politik serius pada pemerintah. Seperti yang ditemukan dalam buku ini, jaksa penuntut umum menuntut hampir semua perkara pidana berdasarkan berkas yang diterima dari kepolisian. Akibatnya, sistem peradilan pidana Indonesia mengalami beban kasus yang berat dan penjara yang melampaui kapasitas.

Meskipun KUHAP memberikan diskresi kepada jaksa penuntut umum dalam hal menggunakan upaya paksa, menuntut atau menghentikan perkara, dan dalam menentukan tinggi atau rendahnya hukuman yang

dituntut di pengadilan, Kejaksaan mewajibkan jaksa penuntut untuk terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari atasan mereka. Kejaksaan nampaknya memperlakukan jaksa penuntut umum layaknya prajurit, yang bertanggung jawab untuk memenangkan kasus di pengadilan. Dalam hal ini, kalah dapat berarti merusak catatan karir mereka. Oleh karena itu, begitu mereka menuntut kasus pidana di pengadilan, mereka harus menangkannya, meskipun hal ini mengharuskan mereka untuk melanggar hukum acara.

Bab 6 diakhiri dengan temuan-temuan utama tesis ini, menempatkannya secara lebih eksplisit dalam kerangka teoretis di bab pertama; juga memberikan sejumlah rekomendasi. Secara umum Kejaksaan memiliki masalah terkait dengan kurangnya otoritas, anggaran dan kemandirian. Penelitian ini menunjukkan bahwa memaksa jaksa berperilaku seperti tentara adalah inti dari disfungsi birokrasi Kejaksaan; hal ini menyebabkan kemerosotan yang signifikan terhadap kualitas administrasi peradilan pidana secara keseluruhan. Ini pada gilirannya memiliki implikasi serius bagi kinerja penuntut umum dalam sistem peradilan pidana.

Meskipun Indonesia menjadi lebih demokratis sejak jatuhnya rezim Orde Baru, model sistem peradilan pidana tidak cukup dianalisa sebagaimana teori Packer tentang *due process* dan *crime control model*. Dua model ini menekankan bagaimana aparat sistem peradilan pidana harus menjalankan tugas dan kekuasaannya sesuai dengan aturan hukum, dan mereka tidak boleh melanggar aturan main selama proses beracara. Namun demikian, Lembaga dalam sistem peradilan pidana Indonesia (termasuk jaksa penuntut umum) dalam banyak kasus mengabaikan hukum acara demi mencapai tujuan mereka. Mereka hanya menerapkan hukum acara pidana, sepanjang sejalan dengan kepentingan mereka, tetapi lebih memilih mengabaikan hukum acara jika tidak sesuai dengan tujuan mereka.

Kasus Indonesia merupakan contoh bagaimana Kejaksaan berkembang di negara-negara yang ditandai dengan kecenderungan otoriter. Sistem peradilan pidana Indonesia dirancang untuk memperkuat kontrol terhadap masyarakat, dan untuk mencapai tingkat penangkapan, penuntutan, penghukuman, dan penahanan yang lebih tinggi. Secara keseluruhan, refleksi terhadap penuntut umum di era pasca rezim otoriter di Indonesia menunjukkan bahwa sistem peradilan pidana yang lebih baik tidak dapat dicapai hanya melalui reformasi kelembagaan Kejaksaan. Pemerintah harus berinvestasi lebih banyak dalam menjamin *due process* dalam hukum acara pidana, atau bahkan dalam konstitusi. Penguatan mekanisme kontrol terhadap upaya paksa pada tahap pra adjudikasi, pengembalian *dominus litis* kepada jaksa penuntut umum, dan pemberian diskresi kepada jaksa penuntut umum untuk menghentikan perkara pidana untuk kepentingan umum, semua harus diperhatikan dengan baik dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, jika pemerintah serius dalam mempromosikan prinsip Negara Hukum dalam sistem peradilan pidana. Perubahan ini akan menghasilkan reformasi kelembagaan tidak hanya untuk Kejaksaan, tetapi juga untuk Lembaga Penegak hukum lainnya, seperti polisi, rumah tahanan dan pengadilan.