

BAB II

PENGAWASAN KEJAKSAAN DAN PERGESERAN MODELNYA MENUJU PENINGKATAN KINERJA JAKSA BERBASIS ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK (AUPB)

A. Teori-Teori Penunjang Pergeseran Pengawasan Kejaksaan Dalam Rangka Peningkatan Kinerja Jaksa

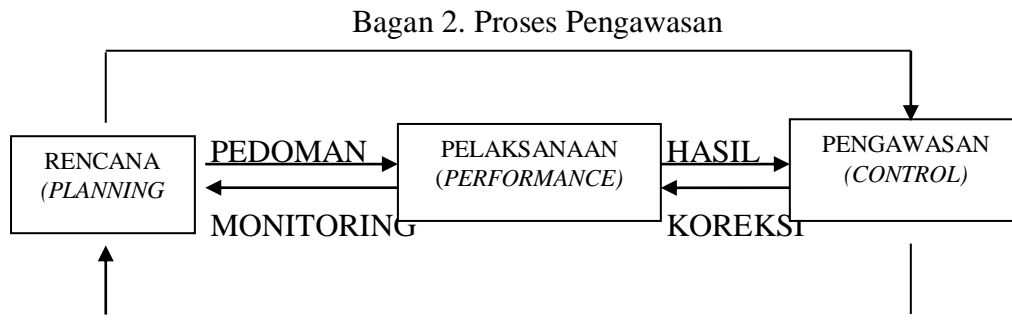
1. Teori Pengawasan

Pengawasan dapat dipahami sebagai serangkaian proses pengamatan terhadap keseluruhan kinerja organisasi dengan tujuan agar semua kinerja organisasi sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya. Jelasnya pengawasan harus berpedoman terhadap : rencana (*planning*), perintah (*order*) terhadap pelaksanaan pekerjaan (*performance*), tujuan atau kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya.⁴⁸ Sedangkan, menurut **Manullang** mendefinisikan pengawasan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksinya bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Untuk memberikan batasan yang jelas terdapat istilah **ERMC** yakni *expectation* (tujuan atau stándar), *recording* (pencatatan), *monitoring* (perbandingan antara tujuan dan sasaran), *correction* (tindakan

⁴⁸ Sofyan Safri, *Sistem Pengawasan Manajemen (Manajemen Control System)*, (Jakarta : Pustaka Quantum, 2004), hlm. 37.

koreksi terhadap penyimpangan yang ada)⁴⁹. Berikut ini digambarkan proses pengawasan yaitu :



Adapun unsur-unsur yang terdapat dalam pengawasan yaitu :

- a. Obyek yaitu orang yang diawasi, dalam penelitian ini adalah para Jaksa di lingkungan Kejaksaan RI ;
- b. Subyek yaitu orang yang mengawasi, dalam penelitian ini adalah Aparat Pengawasan (Internal maupun Eksternal) ;
- c. Peraturan yaitu dasar dilakukannya pengawasan, dalam penelitian ini, dasar hukum pengawasan Kejaksaan dapat ditemukan dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Sebagai organisasi penyelenggara pelayanan publik, Kejaksaan sekurang-kurangnya harus memiliki 6 (enam) bentuk pelayanan publik dan salah satunya adalah pengawasan, artinya sebagai organisasi, Kejaksaan harus memiliki sistem pengawasan yang bertujuan untuk mendorong agar terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa serta mendorong terselenggaranya tertib administrasi dan disiplin kerja yang sehat dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Selanjutnya, dalam Pasal 32 Undang-Undang Pelayanan Publik

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 37.

disebutkan bahwa pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Mekanisme pengawas internal dan eksternal tersebut juga berlaku bagi Kejaksaan.

- d. Ruang lingkup pengawasan yaitu hal-hal yang diawasi, dalam penelitian ini adalah kinerja Jaksa karena masih terdapat penyimpangan perilaku Jaksa berupa pelanggaran disiplin dan tindak pidana berupa :
memberikan/ menjanjikan sesuatu yang dapat memberikan keuntungan pribadi, meminta/ menerima hadiah dan/atau keuntungan dalam bentuk apapun dari siapapun yang memiliki kepentingan, menangani perkara yang mempunyai kepentingan pribadi, melakukan pemufakatan secara melawan hukum dengan para pihak yang terkait dalam penanganan perkara, memberikan perintah yang bertentangan dengan norma hukum yang berlaku, merekayasa fakta-fakta hukum dalam penanganan perkara, menggunakan kewenangannya untuk melakukan penekanan secara fisik/ psikis, menggunakan barang bukti dan alat bukti yang patut diduga telah direkayasa telah didapatkan melalui cara-cara yang melanggar hukum, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Peraturan Jaksa Agung No : PER-014/A/JA/11/2012 tentang Kode Etik Perilaku Jaksa.
- e. Mekanisme, yaitu prosedur dalam melakukan pengawasan, dalam penelitian ini apakah yang efektif dengan melaksanakan pengawasan secara represif atau pengawasan secara preventif terkait dengan peningkatan kinerja Jaksa.

- f. Tujuan yaitu untuk memastikan bahwa obyek telah sesuai dengan rencana, dalam penelitian ini tujuan yang hendak dicapai dalam konteks pengawasan adalah peningkatan kinerja Jaksa.

Teori Pengawasan apabila dikaitkan dengan manajemen organisasi terdapat 4 (empat) fungsi penting yang dapat diimplementasikan agar lembaga Kejaksaan dapat mencapai tujuan dengan baik. Fungsi tersebut dapat dibagi sebagai berikut:⁵⁰

a. *Planning* atau Perencanaan

Pada institusi Kejaksaan, perencanaan ini mencakup antara lain:

- 1) Penentuan Visi dan Misi Kejaksaan RI ;
- 2) Menentukan Rencana Strategi dan Taktik yang diaplikasikan pada pelaksanaan kerja ;
- 3) Mengalokasikan dan menentukan Sumber Daya yang diperlukan ;
- 4) Menetapkan standar dan indikator keberhasilan suatu usaha.

b. *Organizing* atau Pengorganisasian

Pengorganisasian di lembaga Kejaksaan, contohnya adalah:

- 1) Mengalokasikan sumber daya, merumuskan, dan menetapkan tugas, serta menerapkan prosedur yang telah ditentukan ;
- 2) Menetapkan struktur organisasi yang menunjukkan adanya garis kewenangan dan tanggung jawab ;
- 3) Kegiatan perekrutan penyelesaian pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia atau tenaga kerja;

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 63-65.

4) Kegiatan penempatan sumber daya manusia pada posisi yang paling tepat.

c. *Actuating* atau Pengarahan/ Pengimplementasian

Kegiatan dalam fungsi pengarahan dan implementasi di lembaga Kejaksaan adalah sebagai berikut :

- 1) Mengimplementasikan proses kepemimpinan, pembimbingan, dan pemberian motivasi kepada para pegawai agar dapat bekerja secara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan ;
- 2) Memberikan tugas dan penjelasan rutin mengenai pekerjaan ;
- 3) Menjelaskan kebijakan yang ditetapkan.

d. ***Controlling*** atau Pengawasan/ Pengendalian

Fungsi pengawasan dan pengendalian merupakan suatu fungsi manajemen dimana ada suatu tindakan untuk menjaga agar organisasi bergerak ke arah tujuan-tujuannya. Proses ini diawali dengan pengawasan (*monitoring*) dan bila ada bagian-bagian dari proses kinerja di lingkungan Kejaksaan yang berada pada jalur yang salah, Pejabat Struktural terkait Pengawasan Melekat (Waskat) atau Pejabat Pengawasan Fungsional harus mengambil tindakan korektif mengatasi masalah tersebut. Kegiatan dalam fungsi pengawasan dan pengendalian lembaga Kejaksaan adalah sebagai berikut :

- 1) Pejabat struktural melakukan pengawasan atas kinerja bawahan dan memberikan masukan-masukan kepada bawahan (waskat) ;

- 2) Pemeriksaan dan evaluasi terhadap kecukupan dan efektifitas sistem organisasi, sistem internal kontrol dan kualitas kertas kerja manajemen dalam melaksanakan tanggung jawab dibebankan kepadanya ;
- 3) Pemeriksaan terhadap perilaku, ucapan, kinerja yang bertentangan dengan peraturan kedinasan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan **Teori Pengawasan** tersebut terdapat prinsip-prinsip pengawasan yang telah mengakomodir beberapa asas dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) antara lain:⁵¹

a. Prinsip Transparansi

Inti dari prinsip transparansi adalah isi keputusan dan alasan pengambilan kebijakan dapat diakses publik. Adapun parameter untuk mengukur transparansi yaitu *pertama*, adanya mekanisme yang menjamin adanya keterbukaan, *kedua* memfasilitasi proses-proses dalam sektor publik, *ketiga* memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi.

b. Prinsip Akuntabilitas

Akuntabilitas bermakna pertanggung jawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan dan menciptakan kondisi saling mengawasi.

⁵¹ Loina Lalolo, *Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi* (Jakarta, Sekretariat Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, 2003), hlm. 14.

c. Prinsip Partisipasi

Adapun tolok ukur terlaksananya prinsip partisipasi yaitu *pertama*, adanya keterlibatan publik, *kedua* adanya wadah untuk menampung partisipasi publik, *ketiga* perhatian pemerintah dalam memberikan pengarahan pada publik untuk berpartisipasi.

Dalam rangka penyelenggaraan *good governance* bisa tercapai apabila terdapat hubungan yang sinergis sebagaimana relasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) dengan kinerja Jaksa dalam konteks Pengawasan Kejaksaan yang dikaitkan dengan Faktor Kinerja Jaksa, Karakteristik Kinerja Jaksa, dan Indikator Kinerja Jaksa sebagaimana yang telah diuraikan diatas maka dapat disimpulkan bahwa dibutuhkan :

- a. Partisipasi dari setiap warga negara baik langsung maupun melalui perwakilan, mempunyai suara dalam pembuatan keputusan.
- b. Aturan hukum (*rule of law*), kerangka hukum harus hadir dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama untuk hak asasi manusia.
- c. Transparansi yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi, informasi dapat diberikan kepada mereka yang membutuhkan serta dapat dipahami dan dimonitor.
- d. Ketanggapan (*responsiveness*), yang berarti bahwa berbagai lembaga dan prosedur-prosedur harus berupaya untuk melayani setiap stakeholder dengan baik, aspiratif.

- e. Orientasi pada konsensus, *Governance* yang baik menjadi perantara kepentingan-kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas.
- f. Kesetaraan (*equity*), semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraannya.
- g. Efektifitas dan efisiensi, penggunaan sumber-sumber secara berhasil guna dan berdaya guna.

2. Teori Sistem Hukum

Pengertian dari sistem hukum yang menurut **Sudikno Mertokusumo** mengartikan *sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut*. Selain itu, **Lawrence M. Friedman** membedakan unsur sistem hukum ke dalam 3 (tiga) macam, yaitu: “Struktur Hukum (*Legal structure*), Substansi Hukum (*Legal substance*), Kultur Hukum (*Legal culture*)”.⁵² Menurut Friedman kebanyakan negara-negara berkembang dalam upaya penegakan hukum hanya menyangkut struktur dan substansinya saja, sedangkan masalah kultur hukum kurang mendapatkan perhatian yang seksama.

Bertolak dari uraian di atas, maka dapat dinyatakan bahwa penegakan hukum pidana yang rasional sebagai penjawantahan politik hukum pidana, melibatkan minimal tiga faktor yang saling terkait, yaitu

⁵² Esmi Warassih Puji Rahayu, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. (Semarang : Suryandaru Utama 2005), halaman 29.

penegak hukum pidana, nilai-nilai dan hukum, (perundang-undangan) pidana. Pembagian tiga faktor tersebut dapat dikaitkan dengan pembagian tiga komponen sistem hukum, yaitu “substansi hukum, “struktur hukum” dan “budaya hukum”.

1) Faktor Penegak Hukum

Faktor ini menunjukkan pada adanya kelembagaan yang mempunyai fungsi-fungsi tersendiri dan bergerak didalam suatu mekanisme. Adapun faktor penegak hukum atau dapat pula disebut komponen struktur hukum, meliputi:

- a) Badan pembentukan undang-undang atau lembaga legislatif.
- b) Aparat penegak hukum dalam arti sempit, yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Penasehat Hukum dan Pengadilan.
- c) Aparat pelaksanaan pidana.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa faktor penegak hukum merupakan tempat kita menggantungkan harapan bagaimana suatu sistem hukum itu seharusnya bekerja (*law in the books*) dan bagaimana bekerjanya suatu sistem hukum dalam kenyataan (*law in action*).

Di sini berlaku adagium yang berbunyi, bahwa “baik buruknya sesuatu tergantung kepada baik buruknya manusianya”. Dalam kerangka penegakan hukum pidana, hal ini mengandung makna bahwa baik buruknya penegakkan hukum pidana tergantung

kepada baik buruknya aparat penegak hukum. Jadi bukan tergantung kepada hukumnya.

Tegasnya, walaupun hukumnya baik, tetapi jika para penegaknya (penegak hukum dalam arti sempit) tidak baik, maka penegakkannya pun tidak akan baik, demikian pula sebaliknya. Adapun baik buruknya penegak hukum tergantung kepada nilai-nilai yang diterima dan dipahaminya. Singkat kata, penegakan hukum yang baik harus bermula dari nilai yang baik.

2) Faktor Nilai

Telah dikemukakan diatas, bahwa faktor nilai merupakan sumber dari segala aktivitas dalam penegakan hukum pidana. Jika nilainya baik, maka akan baik pula penegakan hukum pidana, demikian pula sebaliknya. Hal ini menunjukkan betapa urgennya kedudukan nilai dalam mewujudkan penegakan hukum yang baik. Se jauh mana urgensi nilai dalam mewujudkan penegakan hukum pidana yang baik, Soerjono Soekanto menyatakan:⁵³

“Jika komponen yang bersifat struktur (penegak hukum) dapat kita ibaratkan sebagai suatu mesin, maka komponen kedua (nilai) dapat kita ibaratkan sebagai bensin, yang merupakan penggerak dari mesin tadi. Jikalau bensin yang kita pakai untuk mengisi mesin tadi adalah bensin campuran, maka hal ini akan mempengaruhi daya laju mesin tadi. Apabila yang dibicarakan adalah tentang bensin campuran sebagai pengisi mesin tadi, maka yang menjadi masalah adalah nilai yang diterima oleh para penegak hukum yang bekerja dalam lingkungan penegakan dan pelaksanaan hukum itu.”

⁵³ Soerjono Soekanto dan Liklikuwata dan Mulyana W. Kusuma, *Kriminologi suatu Pengantar*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), halaman 32.

Faktor nilai akan membentuk pemahaman dan sikap para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya menegakkan hukum pidana, baik mengenai bagaimana suatu sistem hukum itu seharusnya bekerja (*law in the books*) maupun tentang bagaimana bekerjanya suatu sistem hukum dalam kenyataan (*law in action*).

3) Faktor Substansi Hukum

Faktor substansi hukum ini merupakan hasil aktual (*output*) yang sekaligus merupakan dasar bagi bekerjanya sistem hukum dalam kenyataan. Baik buruknya suatu substansi hukum tergantung kepada baik buruknya sikap para penegak hukum, sedangkan baik buruknya sikap para penegak hukum tergantung kepada baik buruknya nilai-nilai yang diterima dan dipahami oleh para penegak hukum.

Dengan demikian, baik buruknya substansi hukum pada hakikatnya sangat ditentukan oleh baik buruknya nilai yang diterima dan dipahami oleh para penegak hukum. Jadi, sebagai hasil aktual dari bekerjanya sistem hukum, maka substansi hukum pada hakikatnya merupakan aktualisasi nilai-nilai yang diterima dan dipahami oleh para penegak hukum.

Berdasarkan **Teori Sistem Hukum** dari **Lawrence M. Friedman** tersebut terdapat suatu kondisi dimana seluruh sistem bekerja di dalam ruang dan *setting* yang berbeda di dalam satu pekerjaan utama. Hal tersebut menurutnya karena dipengaruhi oleh aspek struktur hukum,

substansi hukum, dan budaya hukum. Identifikasi dari 3 (tiga) aspek tersebut sebagaimana berikut:⁵⁴

a. Struktur Hukum :

- 1) Adanya diferensiasi fungsional yang kurang jelas dalam sistem (kewenangan yang tumpang tindih) antara lembaga yang satu dengan yang lainnya.
- 2) Belum adanya kesepakatan mengenai perlunya pendekatan proses yang sistemik ;
- 3) Inter-dependensi dipersepsikan sebagai hambatan dan mendorong eksklusivisme lembaga.

b. Substansi Hukum

- 1) Peraturan perundang-undangan kurang berorientasi pada penyelarasan hubungan antar lembaga ;
- 2) Masih diwarnai inkonsistensi ;
- 3) Upaya revisi perundang-undangan masih berkarakteristik *incremental*.

c. Budaya Hukum

- 1) *Esprit de corps* yang salah kaprah ;
- 2) Kecenderungan masyarakat untuk mencari jalan pintas karena birokrasi peradilan yang dipandang rumit dan berbelit-belit.
- 3) Kecenderungan penyelesaian dengan jalur damai.

⁵⁴ Harkristuti Harkriswono, *Merancang Ulang Korps Ahyaksa*, (Jakarta : Newsletter Komisi Hukum Nasional, Edisi Juni 2003), halaman 10.

Berbicara mengenai budaya hukum tidak bisa terlepas dari substansi hukum dan struktur hukumnya karena yang sering terjadi dalam pelaksanaan pengawasan terhadap kinerja Jaksa adalah sebagai berikut :

- 1) Jarang sekali ada penjelasan dari Aparat Bidang Pengawasan Kejaksaan RI mengenai hasil akhir pengaduan masyarakat mengenai pelanggaran yang dilakukan oleh Jaksa (anggotanya) ;
- 2) Produk dan mekanisme Aparat Bidang Pengawasan pada umumnya tidak untuk mekanisme publik tetapi hanya bersifat internal ;
- 3) Apabila ada Jaksa yang melakukan pelanggaran yang diproses tidak mungkin akan bersifat obyektif dalam melakukan investigasi terhadap Jaksa (anggotanya sendiri) yang melakukan pelanggaran (*solidaritas, in group feeling*) ;
- 4) Pelanggaran oleh Personel Sistem Peradilan Pidana Terpadu mencerminkan kelemahan ataupun keburukan lembaga tersebut sehingga sulit diharapkan hal seperti ini akan diekspos oleh Lembaga Kejaksaan karena dianggap bersifat internal ;
- 5) Proses investigasi oleh Aparat Bidang Pengawasan Kejaksaan RI terhadap Jaksa yang melakukan pelanggaran cenderung diwarnai oleh *conflict of interest* sehingga hasilnya kurang *credible*.

Berdasarkan uraian diatas, pelaksanaan pengawasan terhadap kinerja Jaksa dengan menggunakan Teori Sistem Hukum dari **Lawrence M. Friedman** dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Proses atau mekanisme kurang terbuka atau bahkan tidak transparan bagi masyarakat, sebab memang hasil dari Aparat Bidang Pengawasan Kejaksaan RI pada hakikatnya bukanlah ditujukan pada publik tetapi untuk tujuan internal ;
- b. Pemeriksaan terhadap sesama anggota korps di lingkungan internal pada umumnya sulit untuk bersifat obyektif, yang disebabkan antara lain juga karena semangat setia kawan atau solidaritas sesama korps yang jika terjadi penyimpangan janganlah sampai ada ekspose keluar ;
- c. Proses pemeriksaan terhadap sesama korps sering akan menimbulkan juga benturan kepentingan yang akan berakibat saling membuka aib dan sisi buruk masing-masing terutama segi integritas jabatan.

Menurut **Lawrence M. Friedman**, dalam setiap sistem hukum terdiri dari 3 (tiga) sub sistem, yaitu sub sistem substansi hukum (*legal substance*), sub sistem struktur hukum (*legal structure*), dan sub sistem budaya hukum (*legal culture*).⁵⁵ Substansi Hukum meliputi materi hukum yang diantaranya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Struktur hukum menyangkut kelembagaan (institusi) pelaksana hukum, kewenangan lembaga, dan personil (aparatus penegak hukum), sedangkan kultur hukum menyangkut perilaku (hukum) masyarakat.

Ketiga unsur inilah yang mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum di suatu masyarakat (Negara), yang antara satu dengan yang lainnya saling bersinergi untuk mencapai tujuan penegakan hukum itu

⁵⁵ Lawrence M Friedman, *Op.Cit.*, hlm. 6-8.

sendiri yakni keadilan. Salah satu sub sistem yang perlu mendapat sorotan saat ini adalah struktur hukum (*legal structure*). Hal ini dikarenakan struktur hukum memiliki pengaruh yang kuat terhadap warna budaya hukum. Budaya hukum adalah sikap mental yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau bahkan disalahgunakan. Struktur hukum yang tidak mampu menggerakkan sistem hukum akan menciptakan ketidakpatuhan (*disobedience*) terhadap hukum. Dengan demikian struktur hukum yang menyalahgunakan hukum akan melahirkan budaya menyalahgunakan hukum. Berjalannya struktur hukum sangat bergantung pada pelaksanaannya yaitu aparaturnya yaitu aparaturnya penegak hukum.

3. Teori Kontrol Positif

Berdasarkan **Teori Kontrol Positif**, maka pengawasan terhadap kinerja Jaksa yang semula menerapkan pengawasan secara represif, beralih dengan menerapkan pengawasan secara preventif, yang dapat dilaksanakan dengan bekerja sama dengan lembaga pengawas internal Kejaksaan (Jaksa Agung Muda Pengawasan/Jamwas) dan Jaksa Agung Muda Pembinaan/Jambin. Karakter birokrasi Kejaksaan khususnya dibidang pembinaan diharapkan dapat lebih efektif dalam melakukan pencegahan terjadinya bentuk-bentuk penyimpangan baik dalam hal kinerja Jaksa. Dikarenakan bidang pembinaan sangat berperan lebih dini mulai dari proses rekrutmen Calon Jaksa, proses Prajabatan Jaksa, sampai dengan dilantik menjadi Jaksa melaksanakan tugas dan kewenangannya.

Peran Jaksa Agung Muda Pembinaan tidak berhenti pada proses tersebut, tetapi tetap berkoordinasi dengan Jaksa Agung Muda Pengawasan Jaksa Agung Muda Pengawasan sebagai penggerak utama (*prime mover*) yang mengkoordinasikan peran dari seluruh Jaksa Agung Muda pada Kejaksaan Agung. Jadi jaksa tidak hanya menjadi seorang pekerja hukum tetapi menjadi pelaku kekuasaan kehakiman dan/atau seorang penegak hukum yang memiliki integritas dan profesionalisme tinggi dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

4. Teori Konflik

Konsepsi operasional tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat dengan didasarkan pada 2 (dua) konsep yang berbeda yaitu konsep tentang ramalan-ramalan mengenai akibat-akibat (*prediction of consequences*) yang dikemukakan oleh **Lunberg** dan **Lansing** tahun 1973, dan konsep **Hans Kelsen** tentang aspek rangkap dari suatu peraturan hukum.⁵⁶ Berdasarkan konsep **Lunberg** dan **Lansing**, serta konsep Hans Kelsen tersebut **Robert B. Seidman** dan **William J. Chambliss** menyusun suatu **Teori Bekerjanya Hukum di dalam Masyarakat**. Keberhasilan pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan sangat tergantung banyak faktor. Secara garis besar bekerjanya hukum dalam masyarakat akan ditentukan oleh beberapa faktor utama. Faktor tersebut meliputi keseluruhan komponen sistem hukum, yaitu faktor substansial, faktor struktural, dan faktor kultural.

⁵⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op.Cit*, hlm. 23.

Sistem hukum yang ada dan dijalankan seperti sekarang ini tidak jatuh dari langit melainkan dibangun oleh masyarakat seiring dengan tingkat peradaban sosialnya. Tiap-tiap negara memiliki karakteristik ideologis yang berbeda dan karakteristik inilah yang kemudian akan mewarnai corak hukum yang akan dibangun. Pernyataan ini sekaligus mengisyaratkan bahwa hukum tidak dapat dilepaskan dari struktur sosialnya. Dengan perkataan lain, hukum yang baik adalah hukum yang tumbuh sesuai dengan perkembangan masyarakatnya. Hukum modern yang digunakan di Indonesia sebenarnya tidak berasal dari bumi Indonesia sendiri melainkan diimpor dari negara lain (Barat, Eropa). Pertumbuhan hukum di Eropa berjalan seiring dengan perkembangan masyarakatnya sedangkan pertumbuhan hukum di Indonesia tidak demikian, karena Indonesia mengalami terlebih dahulu bentuk penjajahan dari negara-negara Barat. Indonesia mengalami proses pertumbuhan hukum yang bersifat *a-histori*. Intrusi hukum modern ke dalam struktur sosial masyarakat Indonesia yang belum siap mengakibatkan munculnya berbagai konflik kepentingan yang melatarbelakangi pembuatan peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya.

Dalam persepektif sosiologis, pembuatan peraturan perundang-undangan (*law making*) sebagai bagian dari politik hukum (tahap formulasi) pada hakikatnya merupakan “keputusan politik” atau kebijakan publik yang mengalokasikan kekuasaan, menentukan peruntukkan berbagai sumber daya, hubungan antar manusia, prosedur yang harus

ditempuh, penerapan sanksi dan sebagainya. Oleh karena itu, selalu ada resiko bahwa hal-hal yang dicantumkan dalam peraturan tidak didukung oleh basis alami yang memadai melainkan hanya ungkapan keinginan pembuatnya semata.

Dalam persepektif hukum dan kebijakan publik, fenomena diatas merupakan suatu keadaan yang timbul sebagai akibat dominasi model pendekatan institusional dalam pembuatan kebijakan atau keputusan. **Model Kotak Hitam David Easton** memberikan kerangka “makro” dominan tempat berlangsungnya proses pembuatan keputusan, sementara Philip **Selznick** juga berperan penting dalam menetapkan analisis “mikro” dari segi perspektif fungsionalis tentang bagaimana institusi “sesungguhnya bekerja” di dalam, yang berbeda dengan struktur sebagai *rationale* “luar” formalnya. Organisasi dapat dilihat sebagai sistem “organik”, “hidup”, dan jauh lebih kompleks yang menyesuaikan diri dengan lingkungan eksternal dalam rangka mempertahankan eksistensinya sebagai institusi, bukan semata-mata mengejar tujuan dan sasaran yang telah mereka tetapkan. Menurut **Selznick**, struktur formal tidak pernah berhasil menaklukkan dimensi perilaku institusi yang irasional.

Pembuatan kebijakan yang terjadi dalam organisasi dipengaruhi oleh dependensinya dan lingkungan tempat ia berada, bukan oleh pertimbangan yang murni rasional dan formal semata. Kebijakan bisa menyimpang di dalam organisasi. Dalam rangka mempertahankan kelangsungan hidupnya, anggota organisasi dapat membuat keputusan atau

kebijakan yang bertentangan dengan cara dan tujuan yang telah mereka tetapkan sebelumnya. Selznick selanjutnya mengatakan bahwa setiap organisasi formal berusaha memobilisasi manusia dan sumber daya teknis sebagai alat mencapai tujuannya. Akan tetapi, orang-orang didalam sistem itu cenderung menolak diperlakukan sebagai alat semata. Mereka berinteraksi secara keseluruhan, membawa masalah, dan tujuan masing-masing; organisasi diletakkan dalam matriks institusional dan karenanya dipengaruhi oleh tekanan-tekanan dari lingkungannya yang menyebabkan mereka mesti menyesuaikan diri. Hal yang sama dikatakan oleh **Chambliss-Seidman**, yakni bahwa untuk mengejar tujuan yang lebih menguntungkan karena pertimbangan lingkungannya, suatu organisasi akan melakukan apa yang disebut dengan *goal substitution* dan *goal displacement*.

Pada tahap pembuatan berbagai peraturan mengenai pelaksanaan pengawasan terhadap kinerja Jaksa sebenarnya menjadi titik pangkal untuk menjaga agar hukum yang akan diciptakan tetap konsisten dengan politik hukum nasional. Pemagaran politik hukum dalam tahap pembuatan hukum dimulai disini karena pada tahap ini sudah muncul konflik. **Ralf Dahrendorf** mengatakan bahwa konflik yang dimaksud adalah suatu situasi sosial yang memiliki arah dan substansi yang saling bertentangan. Pemagaran ini dapat disebut sebagai upaya **preventif** yang dapat berwujud **kehati-hatian** dan **kecermatan** (*precautionary*) agar konsistensi dan harmonisasi politik hukum dengan produk hukum yang diciptakan dapat

ditegakkan. Adanya perebutan kepentingan, maka **Teori Konflik** sangat tepat untuk menjelaskan fenomena perebutan kepentingan pada saat pembuatan peraturan tersebut maupun pelaksanaannya.

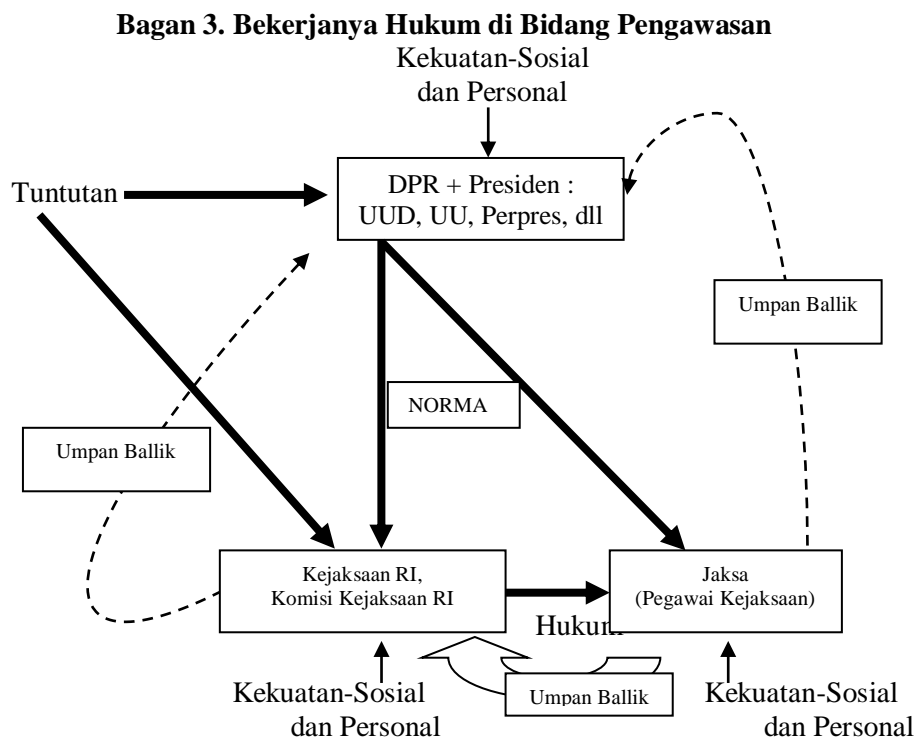
Pada tahap pelaksanaan, politik hukum tetap dipakai untuk menilai apakah produk hukum yang telah dibuat dan/atau dilaksanakan telah sesuai dengannya. Menurut Teori Konflik, tindakan manusia yang terlibat dalam peristiwa sosial dan politik, sosial ekonomi dan bidang-bidang lainnya selalu ada konflik. Teori Konflik sebenarnya merupakan teori yang berusaha untuk mengkritisi **Teori Struktural Fungsional Talcott Parsons** yang memandang masyarakat sebagai suatu kesatuan yang seimbang (*equilibrium*) yang cenderung statis dan tertutup. **Ralf Dahrendorf** membangun teori hubungan antara konflik masyarakat dan perubahan. **Dahrendorf** mengatakan bahwa seluruh kreativitas, inovasi, dan perkembangan dalam kehidupan individu, kelompoknya, dan masyarakatnya, disebabkan terjadinya konflik antara kelompok dan kelompok, antara individu dan individu, serta antara emosi dan emosi di dalam diri individu.

5. Teori Bekerjanya Hukum

Dalam hubungannya dengan pengawasan terhadap kinerja Jaksa, politik hukumnya juga diwarnai dengan konflik, seperti *conflict of interest*. Penyimpangan yang terjadi akan dianalisis melalui unsur-unsur yang terlibat dalam proses bekerjanya hukum di bidang Pengawasan Kinerja Jaksa maka teori yang tepat untuk menjelaskan fenomena ini adalah Teori

Bekerjanya Hukum yang dikemukakan oleh **William J. Chambliss** dan **Robert B. Seidman**. Bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu : Lembaga Pembuat Hukum (*Law Making Institution*), Lembaga Penerap Sanksi, Pemegang Peran (*Role Occupant*) serta unsur-unsur Umpan Balik (*feed back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan.

Berdasarkan **Teori Bekerjanya Hukum** tersebut oleh **William J. Chambliss** dan **Robert B. Seidman**, maka kompleksitas yang mempengaruhi faktor-faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum dapat diilustrasikan dalam bagan sebagai berikut:⁵⁷



⁵⁷ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Bandung : Sinar Baru, 2001), hlm. 27

Bertolak dari konsep bekerjanya hukum tersebut, dapat diungkapkan bekerjanya hukum yang berkaitan dengan pengawasan terhadap kinerja Jaksa adalah sebagai berikut :

a. Beberapa peraturan perundang-undangan yang telah dihasilkan oleh Lembaga Pembuat Peraturan terkait dengan Pengawasan terhadap kinerja Jaksa antara lain yaitu :

- 1) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI.
- 2) Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan RI.
- 3) Peraturan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia yang menegaskan bahwa pengawasan di Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan.
- 4) Nota Kesepahaman (MoU) antara Jaksa Agung RI dan Ketua Komisi Kejaksaan RI Nomor: KEP-056/A/JA/07/2006 dan Nomor : NK-001/KK/07/2006 tanggal 3 Juli 2006 tentang Mekanisme Kerja Antara Jaksa Agung RI dan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia. Nota Kesepahaman tersebut kemudian diubah dengan Nota Kesepahaman Nomor: KEP-099/A/JA/05/2011 dan Nomor : NK-001/KK/05/2011 tentang Mekanisme Kerja Antara Kejaksaan Republik Indonesia dengan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia.
- 5) Peraturan Jaksa Agung Nomor : PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia

sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Jaksa Agung Nomor : PER-015/A/JA/03/2013 tentang Perubahan Peraturan Jaksa Agung Nomor : PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia.

- 6) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan RI dan Petunjuk Pelaksanaan (JUKLAK) Jaksa Agung Muda Pengawasan Nomor : JUKLAK-01/H/Hjw/04/2011 tentang Teknis Penanganan Laporan Pengaduan dan Tata Kelola Administrasi Bidang Pengawasan.
- b. Setiap sistem hukum mempengaruhi, mendorong, atau memaksakan agar suatu kegiatan dilakukan oleh Lembaga Pembuat Peraturan Perundang-Undangan dan Lembaga Kekuasaan Negara (Kejaksaan RI dalam hal ini dilaksanakan oleh Aparat Bidang Pengawasan selaku Pengawas Internal yang dipimpin oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan maupun eksternal dari Komisi Kejaksaan RI).
- c. Bagan yang diajukan menggambarkan tuntutan-tuntutan yang diajukan oleh berbagai golongan di masyarakat (ormas, LSM, dll) kepada Lembaga Pembuat Hukum (DPR, Presiden).
- d. Kemudian oleh kekuasaan Negara diselenggarakan dengan menggunakan hukum sebagai sarana untuk mendorong atau

memaksakan dilakukannya tingkah laku- tingkah laku yang diinginkan dari pemegang-pemegang peran (*role occupation*), yaitu Jaksa, Atasan Langsung dari Jaksa/ Rekan Kerja Jaksa.

- e. Bagaimana respon pemegang peran terhadap tuntutan-tuntutan dan tekanan-tekanan yang ditujukan terhadap dirinya berupa kepatuhan atau umpan balik berupa keberatan, usulan, dll.
- f. Tingkah laku seorang pemegang peran merupakan hasil penjumlahan (*resultante*) dari seluruh kekuatan-kekuatan yaitu yang berasal dari perorangan (*personal forcé*) dan yang berasal dari masyarakat (*societal forces*), misalnya budaya hukum yang ditujukan kepada pemegang peran itu.
- g. Keadaan ini juga berlaku bagi lembaga pembuat peraturan (DPR, Presiden, dan Pemegang Otoritas lainnya), dan lembaga penerap sanksi. Kedua lembaga ini juga mendapat pengaruh-pengaruh dari kekuatan-kekuatan sosial dan personal. Jadi pengaruh lingkungan terhadap penegak hukum sebagai suatu lembaga tidak dapat terelakkan.

Salah satu tuntutan masyarakat yang muncul setelah lahirnya gerakan reformasi ialah adanya penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Tuntutan tersebut disuarakan masyarakat, mengingat praktek penyelenggaraan negara pada masa sebelumnya dianggap kurang efektif, kurang efisien, kurang transparan, dan kurang akuntabel sehingga rawan terjadi praktek

penyimpangan. Menyikapi tuntutan tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Ketetapan (TAP) MPR Nomor : XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. TAP MPR tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Untuk melaksanakan kedua ketentuan diatas, seluruh lembaga penegak hukum dituntut untuk melakukan pembenahan dan penguatan kelembagaan/ birokrasi. Pembenahan dan penguatan birokrasi lembaga penegak hukum, seperti lembaga Kejaksaan merupakan suatu keharusan guna memulihkan kepercayaan masyarakat (*public trust*) dan meningkatkan citra institusi. Bagi Kejaksaan penguatan dan pembenahan birokrasi harus segera dilakukan mengingat beberapa tahun terakhir Kejaksaan mendapat sorotan masyarakat karena kinerjanya dianggap belum maksimal sehingga belum dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat. Pembenahan dan penguatan birokrasi Kejaksaan harus dilakukan dan salah satunya adalah melalui Reformasi Birokrasi.

B. Tinjauan Umum tentang Pengawasan Kejaksanaan

1. Pengertian Pengawasan dan Pengawas Kejaksanaan

Mengawali tulisan mengenai sistem pengawasan di organisasi pemerintah tentunya tidak lepas dari perspektif ilmu manajemen. Bahwa untuk mencapai tujuan dengan mewujudkan visi dan misinya, setiap organisasi membutuhkan suatu sistem pengelolaan organisasi yang baik atau yang lebih dikenal dengan istilah “manajemen”. Ilmu manajemen berkembang seiring dengan kondisi hubungan antar manusia yang semakin kompleks. Salah satu tonggak penting dalam ilmu ini adalah ketika pada tahun 1911, seorang insinyur pertambangan asal Amerika bernama **Frederick Winslow Taylor** membagikan pengalamannya kepada publik mengenai manajemen dengan meluncurkan tulisannya yang berjudul *The Principle of Scientific Management* atau yang dikenal dengan Prinsip-Prinsip Manajemen Ilmiah. Dengan dipublikasikannya tulisan Taylor tersebut dimulailah tonggak sejarah era *scientific management*, atau manajemen berbasis ilmiah.

Pada tahun 1916, seorang berkebangsaan Perancis, yang juga bekerja di bidang pertambangan, **Henri Fayol** mengadakan penelitian mengenai sifat manajemen dan administrasi berdasarkan pengalaman perusahaan pertambangannya. **Fayol** menyatukan berbagai prinsip organisasi, manajemen serta metode, ukuran dan penyederhanaan kerja (**Teori Taylor**) untuk mencapai efisiensi. Baik **Fayol** dan **Taylor** berpendapat bahwa prinsip-prinsip yang ada di seluruh organisasi, dengan

tujuan menjalankan administrasi yang efisien dapat diimplementasikan. Penegasan ini melambangkan pendekatan *one best way* terhadap pemikiran manajemen.⁵⁸

Lima fungsi manajemen juga dikemukakan oleh **Fayol** dan masih relevan untuk didiskusikan hingga saat ini terdiri dari : *Planning*; *Organizing*; *Command*; *Coordinating*; dan *Controlling*. Ahli manajemen lain yakni George Tery memperkenalkan rumus POAC, yakni *Planning*, *Organizing*, *Actuating*, dan *Controlling*.⁵⁹ Sementara itu, Siegel memiliki rumusan fungsi manajemen yang lebih singkat yaitu POC sebagai singkatan dari *Planning*, *Organizing*, dan *Controlling*. Masih banyak lagi ahli manajemen yang merumuskan fungsi-fungsi manajemen. Namun terdapat kesamaan diantara mereka, bahwa fungsi perencanaan selalu disebutkan terdepan dan fungsi pengawasan berada pada urutan terakhir.

Fungsi pengawasan meskipun selalu terletak pada urutan terakhir bukan berarti fungsi pengawasan berperan ketika suatu organisasi telah melaksanakan seluruh fungsi lainnya. Fungsi pengawasan sebenarnya dapat berjalan bersamaan dengan fungsi lain. Sebagai contoh, ketika organisasi melaksanakan fungsi perencanaan dalam bentuk program kerja, fungsi pengawasan berperan untuk menjaga agar perencanaan organisasi tersebut tetap dalam jalur untuk mencapai tujuan, visi, dan misinya.

Peletakan fungsi pengawasan di belakang bukan berarti memisahkannya

⁵⁸ Fayol (1841-1925), Function and Principle of Management, <http://www.brunel.ac.uk/~bustcfj/bola/competence/fayol.html>, diakses pada tanggal 13 September 2018.

⁵⁹ Sofyan Syafri Harahap, *Sistem Pengawasan Manajemen (Management Control System)*, (Jakarta: Pustaka Quantum, 2004), hlm. 5.

dengan fungsi yang lain, namun untuk memudahkan ketika menganalisa dan memahami sistem manajemen itu sendiri.

Argumen lain yang dapat dikemukakan mengenai hal tersebut adalah bahwa pada umumnya pengawasan bertujuan untuk menjamin agar setiap yang direncanakan dan yang dilaksanakan dapat tercapai tanpa adanya penyimpangan yang akan menjauhkan dari proses pencapaian tujuan, visi, dan misi yang hendak dicapai suatu organisasi.

Dalam penelitian ini yang menjadi penekanan adalah fungsi pengawasan. Untuk itu pada bagian inti yang akan dikemukakan adalah tinjauan mengenai pengawasan yang dilihat dari ilmu manajemen dan dari perspektif pemerintahan yang ada di Indonesia.

a. Pengertian Pengawasan (secara umum)

Fayol sebagai salah seorang perintis Ilmu Manajemen memberikan pengertian pengawasan sebagai berikut :

“Control consist in verifying wheter everything occurs in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has objective to point out weaknesses and errors in order to rectify then and prevent recurrence”.

Pengertian pengawasan dari **Fayol** tersebut kemudian diterjemahkan oleh **Sofyan Syafri** yaitu

Pengawasan mencakup upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan, perintah yang dikeluarkan, dan prinsip yang dianut. Juga dimaksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dapat dihindari kejadiannya di kemudian hari.

Sujanto dalam bukunya yang berjudul *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan* mendefinisikan pengawasan sebagai segala usaha dan kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Pengertian ini disimpulkan oleh **Sujanto** setelah menguraikan definisi pengawasan dari berbagai ahli seperti **Siagian, Soekarno K., Sarwoto** dan **Manullang**.

Pengertian pengawasan yang dikemukakan oleh **Sondang P. Siagian**⁶⁰ adalah “proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.” Pengertian pengawasan yang dikemukakan oleh **Victor M. Situmorang**⁶¹ adalah “setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai”. Argumentasi kedua pemikir tentang pengawasan tersebut jelas kiranya bahwa memberikan rumusan masing-masing berdasarkan pola pemikiran, tentunya sangat dipengaruhi oleh pengalaman yang mereka alami selama dalam perjalanan hidupnya dan aliran keilmuan yang mereka terima.

Bertitik tolak argumentasi pengertian pengawasan yang telah disebutkan diatas, maka kewajiban kita harus juga mengemukakan

⁶⁰ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, (Bandung: Refika Aditama, 2015), hlm. 176.

⁶¹ *Loc. Cit.*

suatu argumentasi tentang pengertian pengawasan adalah: “suatu bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumber daya yang tersedia secara baik dan benar, sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian oleh lembaga atau organisasi yang bersangkutan”.⁶² Sebelum merujuk lebih dalam mengenai pengawasan, berikut ini akan diuraikan mengenai pandangan dari beberapa ahli mengenai pengertian dari pengawasan antara lain sebagai berikut:⁶³

a. George R Tery

Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan. (Pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan-terjemahan oleh Sujamto).

b. Robbin

Pengawasan itu merupakan suatu proses aktivitas yang sangat mendasar sehingga membutuhkan seorang manajer untuk menjalankan tugas dan pekerjaan organisasi.

c. Kertonegoro

Pengawasan itu adalah proses melalui manajer berusaha memperoleh keyakinan bahwa kegiatan yang dilakukan sesuai dengan perencanaannya.

d. Terry

Pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasannya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana.

e. Dale

⁶² *Loc.Cit.*

⁶³ *Ibid*, hlm. 99-100.

Pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.

f. Admosudirdjo

Pengawasan adalah keseluruhan daripada kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan sesuai dengan kriteria, norma-norma, standar atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pengertian pengawasan begitu banyak diberikan oleh para ahli manajemen. Hal ini disebabkan oleh pengertian yang beragam mengenai istilah *control* sebagai salah satu fungsi manajemen yang diceskan oleh Fayol. Ada yang mengartikannya sebagai pengendalian, ada pula yang mengartikannya sebagai pengendalian, ada pula yang mengartikannya sebagai pengawasan. Selain itu terdapat beberapa pendekatan yang dilakukan untuk memahami sistem pengawasan yakni pendekatan klasik, struktural, kekuasaan, perilaku, sistem dan holistik. Alasan lain mengapa begitu banyaknya pengertian mengenai pengawasan adalah karena tinjauan yang dilakukan berdasarkan disiplin dan kebutuhan masing-masing bidang baik ekonomi, sosial maupun pemerintahan.

Namun jika dikembalikan pada pembagian fungsi yang dikemukakan oleh Fayol diatas, *controlling* yang dimaksud tidak hanya bermakna pengawasan semata. *Controlling* dapat berarti pengendalian yang memiliki makna berbeda dengan pengawasan. Telaah dari sisi bahasa Indonesia menunjukkan bahwa makna

pengendalian lebih luas ketimbang pengawasan, meskipun dari berbagai literatur manajemen berbahasa Inggris tidak membedakan keduanya dan tercakup dalam istilah *controlling*.

Pengendali dalam melakukan pengendalian memiliki kewenangan yang lebih berdaya terhadap yang dikendalikan jika dibandingkan dengan kewenangan pengawas dalam pengawasan terhadap yang diawasi. Perbedaan ini bersifat gradual atau bertingkat, dimana tindakan korektif sudah terkandung dalam pengendalian, sementara tindakan korektif dalam pengawasan merupakan proses kelanjutannya atau berada diluarnya. Rumusan yang menggambarkan hubungan keduanya yakni pengendalian sama dengan pengawasan plus tindakan korektif.

Seyogyanya berbagai pengertian mengenai pengawasan maupun pengendalian tidak untuk saling dipertentangkan. Beragamnya pengertian ini sebaiknya untuk mendapatkan suatu pemahaman mengenai unsur-unsur dari pengawasan itu sendiri, sehingga jika disusun secara sistematis dan dihubungkan akan membentuk suatu sistem pengawasan.

Adapun unsur-unsur dari pengawasan tersebut setidaknya meliputi 6 (enam) hal yaitu :

- a. Subyek yaitu pengawas atau orang yang diawasi ;
- b. Obyek yaitu orang yang diawasi;

- c. Kebijakan dan ketentuan atau peraturan yakni dasar dilakukannya pengawasan berikut aturan mainnya ;
- d. Ruang lingkup pengawasan yaitu hal-hal yang diawasi seperti kinerja pegawai, penggunaan anggaran, dan sebagainya ;
- e. Mekanisme yaitu urutan, tata cara atau prosedur dalam melakukan pengawasan ;
- f. Tujuan yaitu untuk memastikan bahwa pelaksanaan suatu tugas maupun hasilnya sesuai dengan perencanaan.

Beragamnya pengertian yang diberikan terhadap *controlling*, pengawasan maupun pengendalian menunjukkan betapa luasnya ranah manajemen dan tidak ada konsensus yang menyepakati batasan-batasannya. Namun demikian yang terpenting adalah menguraikan unsur-unsur yang ada dalam pengawasan untuk kemudian digali lebih dalam lagi. Unsur-unsur pengawasan itu sendiri sangat bergantung dengan kondisi dan kebutuhan lingkungan di mana sistemnya berada.

Secara garis besar obyek pengawasan dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) yakni:⁶⁴

- a. Kuantitas dan kualitas program yakni barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan atau program tersebut ;
- b. Biaya program, dengan menggunakan 3 (tiga) macam standar yakni modal yang dipakai, pendapatan yang diperoleh, dan harga program ;
- c. Pelaksanaan (implementasi) program yaitu pengawasan terhadap waktu pelaksanaan, tempat pelaksanaan, dan proses pelaksanaan, apakah sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan ;

⁶⁴ Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, (Riau : Marpoyan Tujuh, 2016), hlm. 99.

- d. Hal-hal yang bersifat khusus, yaitu pengawasan yang ditujukan kepada hal-hal khusus yang ditetapkan oleh pimpinan.

Untuk meningkatkan pemahaman terhadap anggota kelembagaan tentang pentingnya peranan pengawasan sangat dibutuhkan untuk menciptakan semangat kerja dan kejujuran bertindak dalam menegakkan kebenaran pelaksanaan seluruh kegiatan dalam kelembagaan. Dengan adanya ketaatan dan pemahaman terhadap materi pengawasan serta seluruh perangkat aturannya yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Keberhasilan pelaksanaan suatu jenis pengawasan seharusnya diukur berdasarkan standar ketentuan yang mengatur program kerja yang bersangkutan. Suatu pelaksanaan pengawasan dikatakan berhasil.

Lembaga pengawasan khususnya di Indonesia dapat digolongkan atas jenis kepada unit kerja yang diawasi:⁶⁵

- a. Lembaga Pengawasan Eksternal

Lembaga pengawasan yang menjadi pengawasan eksternal sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang terdiri dari 4 (empat) jenis kelembagaan negara, yaitu: eksekutif, yudikatif, dan auditif. Dari keempat lembaga negara ini ada 2 (dua) lembaga yang memiliki kewenangan yang diberikan kepada Undang-Undang Dasar 1945, yaitu lembaga auditif dan lembaga legislatif. Untuk lembaga auditif memiliki fungsi untuk

⁶⁵ Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, (Bandung: Refika Aditama, 2015), hlm. 210-211.

melakukan pengawasan dibidang keuangan dan kegiatan yang berkaitan dengan keuangan, sedangkan lembaga legislatif pengawasan yang dilakukan ynag berkaitan dengan kebijakan. Kedua lembaga pengawasan ini menjadi sebagai lembaga pengawasan eksternal, karena memiliki tugas untuk mengawasi lembaga lainnya.

b. Lembaga Pengawasan Internal

Dengan melakukan pengawasan di lingkungan instansinya sendiri, sebenarnya masih ada Pengawasan Internal lainnya yang dikenal dengan pengawasan atasan langsung, tujuan Pengawasan Internal ini untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kegiatan atas pemanfaatan sumber daya, maupun sumber keuangan di instansi masing-masing.

c. Lembaga Pengawasan Masyarakat

Disamping kedua lembaga pengawasan tersebut diatas yang bergerak dibidang pemerintahan atau kekuasaan negara, maka salah satu jenis pengawasan yang tidak kalah penting dan peranannya dalam rangka pelaksanaan pengawasan yang lebih efektif adalah pengawasan yang dilakukan oleh anggota masyarakat yang tergabung dalam orgaisasi kemasyarakatan yang kelihatannya tumbuh dan berkembang.

Setelah mengetahui batasan-batasan pengertian dan pengawasan, ada baiknya diuraikan jenis-jenis pengawasan ditinjau dari Ilmu Manajemen antara lain:

a. Pengawasan Eksternal dan Pengawasan Internal

Pengawasan eksternal berarti pengawasan yang dilakukan dari luar, atau dengan kata lain oleh pihak yang berada di luar susunan organisasi yang diawasi. Dalam literature manajemen dikenal beberapa istilah yang terkait dengan pengawasan eksternal yakni *social control*, *cultural control*, *clan control*, dan *social norm*. Istilah lain adalah *societal control* yakni semua bentuk atau institusi pengawasan masyarakat yang menjamin ketertiban dan dihormatinya norma-norma sosial dan etika masyarakat. Sedangkan pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh karyawan/ aparat/ unit yang memang ditugaskan oleh organisasi untuk mengawasi jalannya organisasi.

b. Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif

Pengawasan dapat diterapkan melalui pendekatan yang bersifat preventif, persuasif, akomodatif, apresiasif, dan represif. Diperlukan kebersamaan atau sinergi pelaksanaan pengawasan terhadap dalam pelaksanaan tugas dengan membangun komunikasi, koordinasi, dan kolaborasi.

c. Pengawasan Langsung dan Pengawasan Tidak Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan di tempat (*on the spot*) terhadap obyek yang diawasi. Dengan pengawasan ini maka yang mengawasi dapat melihat dan menghayati sendiri bagaimana pekerjaan dilaksanakan, dan bila dianggap perlu dapat diberikan petunjuk atau instruksi yang secara langsung menyangkut dan mempengaruhi jalannya pekerjaan. Sedangkan pengawasan tidak langsung memiliki pengertian pengawasan yang dilakukan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan. Jika dibandingkan dengan pengawasan langsung maka pengawasan tidak langsung memiliki kelemahan yakni dokumen yang diperiksa belum tentu sesuai dengan fakta di lapangan. Untuk itu pengawasan tidak langsung dilakukan sebagai pembantu atau pelengkap pengawasan langsung. Dalam sistem pengawasan di Kejaksaan, kedua bentuk pengawasan ini dikenal dengan sebutan Inspeksi Lapangan dan Inspeksi dari Belakang Meja (Buri).

d. *Steering Control, Yes-No Control* dan *Post Action Control*

Ketiga jenis pengawasan ini dikemukakan oleh William H. Newman. *Steering Control* ialah pengawasan yang dilakukan pada saat pekerjaan sedang berlangsung dengan tujuan utama membuat evaluasi dan perkiraan tentang hasil akhir yang akan dicapai untuk dapat mengambil tindakan korektif yang tepat sebelum pekerjaan selesai seluruhnya. Jika dilihat dari pengertian diatas, maka

steering control lebih kepada bentuk pengendalian ketimbang pengawasan. Sedangkan pengertian *Yes-No Control* adalah suatu pengawasan yang bersifat pengujian (*screening test*) apakah suatu pekerjaan dapat dilanjutkan atau tidak. Dalam prakteknya di Indonesia hal ini jarang sekali dilakukan, padahal mutlak dilaksanakan untuk pekerjaan yang sifatnya vital sehingga dampak kerugian dan kegagalan pekerjaan dapat dihindari jika dalam penilaiannya tidak dapat dilanjutkan. Kemudian untuk *Post Action Control* artinya pengawasan yang dilakukan terhadap pekerjaan yang telah selesai dikerjakan dengan membandingkan hasil pekerjaan terhadap standar atau tolok ukur yang telah ditetapkan.

e. *Preliminary Control, Concurrent Control, dan Feedback Control*
Berbeda istilah dengan **Newman**, penulis lain adalah **Donelly, Gibson, dan Ivanicevich** membagi pengawasan dalam tiga jenis yakni *Preliminary Control, Concurrent Control, dan Feedback Control*. Pada dasarnya hampir sama dimana pengawasan dilaksanakan sebelum, pada saat, dan setelah pekerjaan dilakukan.

f. Pengawasan menurut bidang yang diawasi

Beberapa penulis mengemukakan pendapatnya dalam membagi jenis pengawasan berdasarkan bidang yang diawasi. Sarwoto membaginya menjadi pengawasan di bidang produksi, pembiayaan, perbekalan, kualitas, anggaran belanja, pemasaran dan sebagainya. Kemudian **Clayton Reeser** membedakan pengawasan menjadi

budgetary financial control, non-budgetary financial control, production control, inventory control, statistical control, marketing control, dan sebagainya. Perbedaan pengawasan dari jenis dan bentuknya memiliki tujuan tersendiri agar memudahkan pelaksanaan pengawasan itu sendiri oleh masing-masing organisasi sesuai dengan kebutuhan dan keadaan didalamnya. Selain itu dengan perbedaan ini diharapkan pengawasan dapat dilaksanakan secara menyeluruh dan tidak ada bagian yang terlewatkan untuk diawasi.

Pengawasan sebagai lingkup utama kewenangan yang dimiliki oleh penguasaan negara diimplementasikan dalam berbagai model. Kelembagaan pengawasan itu sendiri di dalam hukum sebagai sebuah konsep dapat ditemukan dalam hukum administrasi negara. Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama di dalam aspek hukum pelayanan publik setidaknya dilakukan dengan cara yang menurut **Nomensen Sinamo** adalah sebagai berikut :⁶⁶

- a. Pengawasan melekat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Pengawasan fungsional, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Pengawasan masyarakat, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, berupa laporan atau pengaduan masyarakat tentang penyimpangan dan kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

⁶⁶Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Jala Permata Aksara, 2010), hlm. 77.

Ketiga cara pengawasan tersebut, bisa menjadi model pengawasan terhadap Jaksa yang meliputi pengawasan terhadap kinerja dan pengawasan terhadap perilakunya. Pembentukan perilaku Jaksa sangat diperlukan untuk membangun perilaku secara otentik dan menjadikan moralitas sebagai modal berperilaku. Tetapi perilaku Jaksa masih banyak terjadi pelanggaran. Keprihatinan serupa juga diungkapkan oleh **Satjipto Rahardjo**:⁶⁷

“Yang menempatkan Pancasila sebagai modal sosial kita. Kita sering menyatakan kebanggaan diri kita sebagai bangsa yang berbudi luhur, bermoral, bersifat kekeluargaan, kebersamaan dan semacamnya, tetapi semua itu tidak tembus sampai ke dalam kultur hukum kita. Kultur hukum itu malah lebih cenderung ke individualism. Sekalian moralitas itu belum menjadi *social capital* (SC) kita.”

Beranjak dari pengawasan yang dikenal dalam hukum administrasi negara tersebut, kinerja jaksa di dalam melakukan tugas penuntutan terutama lebih banyak dilakukan pengawasan yang secara fungsional.

Kejaksaan merupakan sebuah organisasi yang memiliki visi dan misi. Kejaksaan dapat melayani publik dengan baik tentunya diperlukan sebuah pengaturan atau pengorganisasian yang baik. Visi Kejaksaan adalah Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum yang bersih, efektif, efisien, transparan, akuntabel, untuk dapat memberikan pelayanan prima dalam mewujudkan supremasi hukum secara profesional, proporsional dan bermartabat yang berlandaskan keadilan, kebenaran, serta nilai-nilai

⁶⁷ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Editor Joni Emirizon, I Gede A.B. Wiranata, Firman Muntaqo), (Jakarta : Kompas, 2006), hlm. 6-8.

kepatutan.⁶⁸ Sedangkan misi Kejaksaan diantaranya adalah mengoptimalkan pelaksanaan fungsi Kejaksaan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang, baik dalam segi kualitas maupun kuantitas penanganan perkara seluruh tindak pidana, penanganan perkara perdata dan tata usaha negara, serta pengoptimalan kegiatan intelijen Kejaksaan, secara profesional, proporsional dan bermartabat melalui penerapan *standard operating procedure (SOP)* yang tepat, cermat, terarah, efektif, dan efisien.⁶⁹

Untuk mencapai visi dan misi tersebut, maka Kejaksaan sebagai organisasi harus melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan berpegang pada fungsi manajemen, yakni perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*) dan pengawasan (*controlling*). Dengan demikian keharusan melaksanakan manajemen yang berdaya guna khususnya dalam proses pengawasan merupakan landasan fungsional yang dilaksanakan setiap pejabat Kejaksaan yang menempati posisi manajemen dari tingkat tertinggi sampai tingkat terendah. Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen yang sangat diperlukan dan mutlak dibutuhkan di dalam suatu organisasi pemerintah atau negara. Dalam pelaksanaannya pengawasan merupakan salah satu pilar dalam manajemen yang baik,

⁶⁸ Kejaksaan Agung RI, *Rencana Strategis (Renstra) Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2010-2014*, (Jakarta : Kejaksaan Agung, 2010, hlm. 25.

⁶⁹ *Loc.Cit.*

lemahnya pengawasan akan membawa dampak yang negatif pada seluruh produktivitas lembaga manapun.⁷⁰

Dalam kerangka pengawasan di lingkungan Kejaksaan, perihal lembaga yang mengawasi diatur dalam Peraturan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia yang menegaskan bahwa pengawasan di Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan. Selanjutnya untuk melaksanakan Perpres tersebut diterbitkan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan RI dan Petunjuk Pelaksanaan (JUKLAK) Jaksa Agung Muda Pengawasan Nomor : JUKLAK-01/H/Hjw/04/2011 tentang Teknis Penanganan Laporan Pengaduan dan Tata Kelola Administrasi Aparat Bidang Pengawasan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Jaksa Agung Nomor : PER-022/A/JA/03/2011, pengawasan diartikan sebagai kegiatan berupa pengamatan, penelitian, pengujian, penilaian, pemberian bimbingan, penertiban, pemeriksaan, penindakan dan pemantauan terhadap pelaksanaan tugas semua unsur Kejaksaan serta sikap, perilaku dan tutur kata pegawai Kejaksaan sesuai peraturan perundang-undangan, Rencana

⁷⁰ Harkristuti Harkrisnowo, *Membangun Strategi Kinerja Kejaksaan Bagi Peningkatan Produktivitas, Profesionalisme, dan Akuntabilitas Publik: Suatu Usulan Pemikiran*, Makalah Disampaikan Dalam Rangka seminar Mewujudkan Supremasi Hukum, (Jakarta : Puslitbang Keagungan, 22 Agustus 2001).

Strategi serta kebijakan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia.⁷¹ Adapun tujuan pengawasan adalah agar Kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya mampu mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan, kebenaran berdasarkan hukum dengan mengindahkan norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan. Disamping itu, agar setiap pegawai Kejaksaan mengemban tugasnya dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab serta menghindarkan diri dari sikap, perilaku dan tutur kata yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan pengawasan yang berlaku bagi seluruh Lembaga Negara, Kementrian dan Non Kementrian didasarkan pada sejumlah peraturan perundang-undangan. Kejaksaan RI sebagai organisasi/ lembaga Negara yang diberikan tugas sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, telah memiliki ketentuan internal terkait dengan penyelenggaraan Pengawasan di lingkungan Kejaksaan RI yaitu Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-022/A/JA/03/2011 tanggal 18 Maret 2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan RI.

Pengertian pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-022/A/JA/03/2011 diartikan sebagai berikut:

“Kegiatan berupa pengamatan, penelitian, pengujian, penilaian, pemberian bimbingan, penertiban, pemeriksaan, penindakan, pemantauan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas semua unsur Kejaksaan serta

⁷¹ Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-022/A/JA/03/2011 tentang Pengawasan Kejaksaan RI.

sikap, perilaku, dan tutur kata Pegawai Kejaksaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, Rencana Strategis, serta kebijakan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia”.

Tujuan pengawasan di lingkungan Kejaksaan adalah sebagai berikut:⁷²

- a. Agar Kejaksaan dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya mampu mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum dengan mengindahkan norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan ;
- b. Agar setiap Pegawai Kejaksaan mengemban tugasnya dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab serta menghindarkan diri dari sikap, perilaku dan tutur kata yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Dan yang dijadikan sasaran pengawasan adalah sebagai berikut:⁷³

- a. Pelaksanaan tugas baik rutin maupun pembangunan oleh setiap satuan kerja apakah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, rencana strategis, serta kebijakan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia ;
- b. Penggunaan, pemeliharaan serta kebutuhan atas sarana prasarana serta biaya yang diperlukan dalam mendukung kegiatan organisasi;
- c. Sikap perilaku serta tutur kata Pegawai Kejaksaan.

Sasaran ini sejalan dengan ruang lingkup pengawasan yang berdasarkan Pasal 27 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Ruang lingkup Aparat Bidang Pengawasan dinyatakan meliputi perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Jaksa Agung sesuai dengan ketentuan peraturan

⁷² Tim MaPPI FH UI, *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, (Jakarta : Badan Penerbit FH UI, 2015), hlm. 67.

⁷³ *Ibid*, hlm. 67-68.

perundang-undangan. Dan pengawasan sendiri dilakukan dalam bentuk Pengawasan Melekat dan Pengawasan Fungsional.

Secara umum pengawasan dalam lingkungan aparatur pemerintah bertujuan agar terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa, tertib administrasi di lingkungan pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat, agar adanya kelugasan dalam melaksanakan fungsi atau kegiatan serta tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat. Selaras dengan penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), maka pengawasan Kejaksaan RI., difokuskan pada:

- a. Pengawasan melekat (waskat) ;
- b. Pengawasan Fungsional (wasnal) ;
- c. Bimbingan Melekat (bimkat).

Pengawasan melekat dilaksanakan terhadap pengawasan diluar profesionalitas, moralitas, integritas dan kedisiplinan Jaksa dan Pegawai Kejaksaan. Sedangkan Bimbingan melekat bahwa fungsi Atasan harus benar-benar melekat antara Jaksa dan Pegawai Kejaksaan sebagai pihak yang dibimbing terkait profesionalitas, dengan harapan selain sedikit Jaksa dan Pegawai Kejaksaan yang melakukan pelanggaran. Pengawasan Kejaksaan terhadap Jaksa dan Pegawai Kejaksaan diperkuat dengan melaksanakan Bimbingan Melekat. Tetapi Kejaksaan belum memasukkan Bimbingan Melekat dalam rencana program pengawasan Kejaksaan.

Pengawasan Melekat disebutkan dalam Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 yang berbunyi : Pimpinan semua satuan organisasi

pemerintahan, termasuk proyek pembangunan di lingkungan Departemen/Lembaga/Instansi lainnya menciptakan pengawasan melekat dan meningkatkan mutunya di dalam lingkungan tugasnya masing-masing. Sedangkan pengawasan fungsional yang diartikan sebagai pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya. Ruang lingkup pengawasan dilakukan terhadap kegiatan umum pemerintahan dan pembangunan dalam lingkungan kerja dari aparat pengawasan fungsional.

Berdasarkan pengertian pengawasan melekat sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-022/A/JA/03/2011 diartikan sebagai “Pengawasan yang dilaksanakan oleh pejabat struktural terhadap bawahannya untuk mengarahkan seluruh kegiatan pada setiap unit kerja agar Rencana Strategis dapat dicapai secara efektif dan efisien. Dengan demikian sebagai pejabat karena struktur organisasinya atau kewenangan khusus membawahi dan wajib mengawasi bawahannya, sedangkan yang disebut bawahan adalah mereka yang bertanggung jawab serta wajib melapor tentang pelaksanaan pekerjaan yang ditugaskan kepadanya. Dari pengertian tersebut, bentuk dari pengawasan melekat selama ini sering dikatakan sebagai “Pengawasan Atasan Langsung” yang dilakukan oleh Pejabat Struktural kepada bawahan dalam lingkungan tugasnya. Namun, pengawasan melekat pada

hakikatnya bukan hanya merupakan Pengawasan Atasan Langsung tetapi juga meliputi pengawasan terhadap “Sistem Pengendalian Manajemen”.

Sebagaimana badan Negara yang menjalankan fungsi penegakan hukum, Kejaksaan dalam melaksanakan fungsinya tersebut membutuhkan kemandirian dan independensi bersifat tidak memihak, tanpa membedakan asal-usul, kewarganegaraan, agama atau etnik, dan mempunyai posisi sentral dalam penegakan hukum, karena pertama sebagai penyandang asas *dominus litis* institusi yang dapat menyatakan seseorang menjadi terdakwa, kedua sebagai *executive abmtenaar* yaitu pelaksana keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, ketiga hanya Jaksa Agung yang dapat mengesampingkan perkara demi kepentingan umum berdasarkan asas oportunitis. Dan keempat sebagai pengacara Negara kesatuannya itu sulit terwujud jika secara struktural Kejaksaan Republik Indonesia masih berada dibawah Presiden yang masuk ke lingkup eksekutif.⁷⁴

2. Model Pengawasan Kejaksaan Beserta Kelebihan dan Kekurangannya

Ada beberapa pendekatan atau sifat yang dapat digunakan dalam pelaksanaan pengawasan antara lain:⁷⁵

1) Preventif/ Pencegahan

Preventif secara etimologi berasal dari bahasa latin *pravenire* yang artinya datang sebelum/ antisipasi/ mencegah untuk tidak terjadi

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 58-59.

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 72-73.

sesuatu. Menurut Oktavia yang mengartikan upaya preventif adalah sebuah usaha yang dilakukan dalam mencegah terjadinya sesuatu yang tidak diinginkan. Dalam pengertian yang luas, preventif diartikan sebagai upaya secara sengaja dilakukan untuk mencegah terjadinya gangguan, kerusakan, atau kerugian bagi seseorang. Dengan demikian, upaya preventif adalah tindakan yang dilakukan sebelum sesuatu terjadi. Hal tersebut dilakukan karena sesuatu tersebut merupakan hal yang dapat merusak atau merugikan. Preventif yaitu memberikan petunjuk-petunjuk dalam bentuk Surat Edaran, yang pada hakikatnya adalah merupakan pelaksanaan fungsi pengawasan dalam pengertian pengendalian guna mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan tugas dan wewenang, demikian pula kegiatan-kegiatan koordinasi dan sosialisasi.

2) Persuasif

Persuasif yaitu diwujudkan dalam bentuk himbauan-himbau yang bersifat menyadarkan dan memotivasi setiap aparat Kejaksaan untuk meningkatkan etos kerja dan semangat pengabdian dalam memberikan pelayanan publik yang sebaik-baiknya.

3) Akomodatif

Akomodatif yaitu pelaksanaan pengawasan regular dan hasilnya harus dijadikan bahan masukan bagi Pimpinan didalam mengambil keputusan dan menetapkan kebijakan.

4) Apresiasi

Apresiasi yaitu dalam melaksanakan pengawasan juga diperhatikan prestasi dan nilai yang ditunjukkan oleh individu-individu untuk diberikan reward.

5) Represif

Represif yaitu dalam hal yang tidak memungkinkan ada pilihan lain untuk melakukan penindakan, maka harus diberikan *punishment* dalam bentuk penjatuhan hukuman disiplin, dalam arti hukuman adalah alternatif terakhir.

6) Edukatif

Edukatif adalah pelaksanaan pengawasan dengan memberikan pendidikan dan keteladanan dari pimpinan kepada bawahan.

Dilihat dari sifatnya, pengawasan ada 2 (dua) bentuk yaitu pengawasan preventif dan represif yang mana yang dimaksud dengan pengawasan yang bersifat preventif adalah pengawasan yang ditujukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau sikap tindak pemerintah yang melanggar hukum baik hukum tertulis maupun tidak tertulis. Sedangkan pengawasan yang bersifat represif adalah pengawasan yang dilakukan untuk menindak perbuatan pemerintah yang sudah dilakukan dengan melanggar hukum. Pengawasan represif ini pada dasarnya adalah suatu tindakan penegakan hukum.⁷⁶ Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwasannya pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan

⁷⁶ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta : Laksbang, 2005), hlm. 126.

terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan sehingga dapat mencegah terjadinya suatu penyimpangan.

Lazimnya pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan Negara yang akan membebankan dan merugikan Negara lebih besar. Disisi lain, pengawasan preventif ini dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal. Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan. Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran dimana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya setelah itu dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

Tindakan represif menurut pendapat **Sudarto**⁷⁷ ialah segala tindakan yang dilakukan oleh aparaturnya penegak hukum sesudah terjadi kejahatan atau tindak pidana. Tindakan represif sebenarnya juga dapat dipandang sebagai prevensi dalam pengertian yang luas. Termasuk tindakan represif adalah penyidikan, penyidikan lanjutan, penuntutan dan seterusnya sampai dilaksanakan penjatuhan pidana. Ini semua merupakan bagian-bagian dari politik kriminal, sehingga harus dipandang sebagai satu

⁷⁷ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 118.

rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh badan-badan yang bersangkutan dalam menanggulangi kejahatan.

Kedua jenis pengawasan ini dikemukakan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang telah diganti dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan terakhir diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Secara Umum pengawasan preventif dilakukan sebelum pelaksanaan, yang berarti pengawasan terhadap segala sesuatu yang masih bersifat rencana. Sedangkan pengawasan secara represif mempunyai pengertian secara umum sebagai pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan.

Kejaksaan merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif di bawah Presiden sehingga struktur lembaga Kejaksaan itu sendiri sebagaimana layaknya sebuah organisasi harus memiliki pengawas baik itu internal maupun eksternal. Aparatur pengawasan membutuhkan instrumen didalam melaksanakan fungsi pengawasan. Aparatur Kejaksaan seperti yang disebutkan dalam Pasal 9 ayat (1) huruf h (untuk Jaksa) dan Pasal 29 ayat (1), (2) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI bahwa Aparatur Kejaksaan yang terdiri dari Jaksa dan Tata Usaha adalah Pegawai Negeri Sipil sehingga terikat oleh Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Secara Umum Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil telah digunakan sebagai instrumen untuk melakukan pengawasan terhadap

Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Kejaksaan. Adapun secara khusus terkait dengan jabatan fungsional Jaksa ada Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2008 tentang Tata cara pemberhentian dengan hormat, pemberhentian tidak dengan hormat, pemberhentian sementara, dan hak jabatan fungsional Jaksa yang terkena pemberhentian.

Kemudian ketentuan pengawasan di Kejaksaan disempurnakan lagi dengan Peraturan Jaksa Agung Nomor : PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Jaksa Agung Nomor : PER-015/A/JA/03/2013 tentang Perubahan Peraturan Jaksa Agung Nomor : PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia, kegiatan pengawasan dilaksanakan dalam 2 (dua) bentuk yaitu Pengawasan Melekat dan Pengawasan Fungsional.

Berdasarkan uraian diatas, dapat diketahui bahwasannya Pengawasan dikualifikasikan menjadi pengawasan represif dan pengawasan preventif. Pengawasan represif meliputi inspeksi pimpinan dan inspeksi khusus. Sedangkan pengawasan preventif meliputi pemantauan dan inspeksi umum. Pengawasan represif yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan (WAS) sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (6) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia, inspeksi pimpinan, yang dimaksud dengan inspeksi pimpinan adalah inspeksi terhadap kepemimpinan yang terkait dengan

manajerial dan teknis terhadap pejabat struktural eselon II ke bawah di lingkungan Kejaksaan RI. Pengawasan represif berikutnya adalah inspeksi khusus, sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (9) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia, menjelaskan yang dimaksud dengan Inspeksi Khusus adalah seluruh proses kegiatan audit, *reviu*, dan evaluasi terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan organisasi dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Sedangkan pengawasan preventif, yang meliputi inspeksi umum dan pemantauan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (8) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia, Inspeksi Umum adalah pemeriksaan terhadap semua satuan kerja Kejaksaan berdasarkan program kerja yang disusun dan direncanakan untuk tahun kerja yang bersangkutan yang merupakan jadwal inspeksi umum dalam satu tahun sebagaimana tersebut dalam Rencana Strategik Kejaksaan Republik Indonesia. Pemantauan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 ayat (8) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia, pemantauan adalah kegiatan mengecek tindak lanjut

temuan hasil pengawasan melekat, pengawasan di belakang meja maupun inspeksi oleh satuan kerja untuk mencapai hasil optimal dalam rangka mencapai sasaran yang tepat dan memberikan penilaian terhadap kemajuan suatu program atau kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Apabila pimpinan satuan kerja yang melaksanakan pengawasan melekat memperoleh temuan pelanggaran dalam pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh bawahan, maka pertama atasan wajib melakukan penertiban, dan kedua bila temuan tersebut ada kaitannya dengan satuan kerja lainnya, ia wajib menyampaikan temuan tersebut kepada Pimpinan Satuan Kerja yang bersangkutan guna diambil langkah-langkah penertiban baik dilakukan secara bersama-sama atau sendiri-sendiri.

Pelaksanaan pengawasan dilaksanakan secara preventif dan represif. Tindak lanjut yang bersifat preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang dan berbagai penyelewengan lainnya dengan cara sebagai berikut:⁷⁸

1. Penyempurnaan terhadap bidang kelembagaan khususnya yang berkaitan dengan organisasi dan kebijakan ;
2. Penyempurnaan terhadap bidang ketatalaksanaan yang berkaitan dengan prosedur kerja, perencanaan, pencatatan, dan pelaporan.
3. Penyempurnaan terhadap bidang kepegawaian yaitu yang berkenaan dengan pembinaan personil.

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 72.

Sedangkan pada tindak lanjut yang bersifat represif adalah apabila seorang pegawai yang terbukti melanggar disiplin maka diambil tindakan berupa tindakan administratif, tindakan perdata, dan/atau tindakan pidana.

C. Tinjauan Umum tentang Kinerja Jaksa

1. Pengertian Kinerja Jaksa

a. Jaksa

Pengertian Jaksa ditinjau dari sudut etimologi bahasa, menurut konsep pemikiran dari **R. Tresna** antara lain menyatakan :

“Bahwa nama Yaksa atau Jaksa berasal dari India dengan gelar itu di Indonesia diberikan kepada pejabat yang sebelum pengaruh hukum hindu masuk di Indonesia sudah bisa melakukan pekerjaan yang sama”.

Sedangkan **Saherodji** menjelaskan bahwa : “Kata Jaksa berasal dari bahasa sanskerta yang berarti Pengawas (*Superintendant*) atau pengontrol, pengawasan soal-soal kemasyarakatan”. Dalam bahasa inggris, pengertian Jaksa adalah *public prosecutor* (Jaksa Umum atau Jaksa Biasa). Kemudian di Amerika Serikat, istilah Jaksa adalah *District Attorney*, sebab seorang Jaksa dipilih oleh masyarakat di dalam suatu distrik atau daerah. Jadi status tersebut diartikan sebagai Jaksa Daerah.⁷⁹

Pengertian Jaksa ditinjau dari segi yuridis, menurut Pasal 1 Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, yang dimaksud dengan :

⁷⁹ Media Informasi dan Hukum, *Cakrawala Edisi Ulang Tahun Kejaksaan*, Media Hukum Vol 2 No. 1, (Jakarta : Kejaksaan RI, 22 Juli 2003), hlm. 56-57.

Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.

Jabatan Jaksa merupakan jabatan profesi di bidang penegakan hukum, oleh karena itu seorang Jaksa haruslah profesional. Untuk itu, Jaksa harus memiliki kemampuan mengembangkan keahlian dan mengembangkan hubungan, baik secara perorangan maupun kelembagaan. Sebab hukum dalam dimensi yang luas tidak hanya sekedar aturan tertulis dalam suatu undang-undang saja tetapi yang terpenting ialah bagaimana hukum dapat menciptakan keadilan dan kepastian sesuai harapan masyarakat, bukan sekedar menghukum.

Pada akhir tahun 2014, Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri telah melakukan kerjasama dan penelitian bertempat di Perpustakaan *National University of Singapore (NUS)*, yang berhasil menemukan setidaknya 113 (seratus tiga belas) konstitusi dari berbagai Negara, termasuk wilayah-wilayah otonom, secara tegas mengatur mengenai kedudukan Kejaksaan atau jabatan Jaksa Agung dalam konstitusi mereka.

Pengaturan mengenai jabatan Jaksa Agung maupun kedudukan Kejaksaan atau badan penuntutan di berbagai Negara tersebut cukup beragam. Di satu sisi, terdapat Negara-Negara yang memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Kejaksaan, bukan saja di bidang penuntutan, melainkan dalam memimpin penyidikan,

memimpin pemberantasan korupsi maupun melakukan pengawasan terhadap kepatuhan hukum aparatur pemerintah serta kewenangan-kewenangan lainnya. Namun demikian, di sisi lain terdapat pula Negara yang memosisikan Kejaksaan sebagai bagian tidak terpisahkan dari Pengadilan namun menikmati jaminan kemandirian penuh sebagaimana diberikan kepada pengadilan dan para hakim (seperti independensi, sistem remunerasi, karir, dan pemberhentian).

Sementara itu, mengenai kedudukan dan fungsi Jaksa Agung pun ditemukan pengaturan yang cukup bervariasi terdapat negara-negara yang melekatkan fungsi penuntutan dan lembaga Kejaksaan di bawah Pimpinan Jaksa Agung (baik secara langsung sebagai fungsi Jaksa Agung maupun dalam kapasitas Jaksa Agung sebagai Pemimpin Kementerian Publik/ *ministry of public*), sementara di sisi lain terdapat pula negara-negara yang memosisikan Jaksa Agung sebagai Penasihat Pemerintah dalam masalah-masalah hukum dan menempatkan lembaga Kejaksaan dalam organisasi yang terpisah di bawah Jaksa Agung (*Procuratore General*) maupun Direktur Penuntutan (*Director of Public Prosecution*).

Penyebutan nama apapun untuk Jaksa Agung di berbagai Negara, seperti *Attorney General*, *Procurator General*, atau *Advocate General* dan dengan bagaimanapun cara penunjukan dan pengangkatannya, baik yang (dipilih oleh Presiden, diusulkan oleh Presiden dengan persetujuan parlemen, atau diusulkan oleh sebuah

Dewan atau Komite baik lintas bidang maupun dalam lingkungan karir, serta seluas apapun fungsi dan kedudukan Kejaksaan dalam sistem mereka, baik merupakan satu kesatuan hirarkis, badan otonom, atau bahkan berbentuk dewan/ majelis, terdapat satu kesamaan yaitu kedudukan Kejaksaan serta fungsi Jaksa Agung dipandang penting untuk dikuatkan dalam konstitusi. Hal ini dilakukan dengan tujuan untuk menjamin pelaksanaan fungsi penuntutan yang mandiri, independen, dan profesional sebagai bagian tidak terpisahkan dari upaya mewujudkan penegakan hukum yang efektif.⁸⁰

Berikut ini akan disajikan tabel mengenai daftar negara dan wilayah otonom yang mengatur kedudukan Kejaksaan dan Jaksa Agung dalam konstitusi mereka adalah sebagai berikut:⁸¹

Tabel 6. Daftar Negara dan Wilayah Otonom yang Mengatur Kedudukan Kejaksaan dan Jaksa Agung Dalam Konstitusi

NO.	DAFTAR BENUA/ WILAYAH OTONOM	DAFTAR NEGARA
1.	EROPA	Swedia, Spanyol, Moldova, Italia, Yunani, Malta, Belgia, Belarusia, Bulgaria, Hongaria, Finlandia, Kroasia, Slovakia, Armenia, Georgia, Perancis, Irlandia, Makedonia, Portugal, Rumania, Rusia, Ukraina, dan Slovenia.
2.	AMERIKA LATIN	Brazil, Panama, Paraguay, Peru, Argentina, Kuba, Bolivia, Guatemala, Honduras, Meksiko, Venezuela, El Salvador, Ekuador, Chili, dan

⁸⁰ RM Surachman dan Jan S. Maringka, *Eksistensi Kejaksaan Dalam Konstitusi di Berbagai Negara*, (Jakarta : Bina Grafika, 2015), hlm. 118.

⁸¹ Jan S. Maringka, *Penguatan Lembaga Kejaksaan Melalui Amandemen UUD NRI 1945 dalam Bunga Rampai Kejaksaan RI*, (Jakarta : Badan Penerbit FH UI, 2015), hlm. 189-190.

		Kolumbia.
3.	ASIA	Korea Utara, Saudi Arabia, Mongolia, India, Kazakhstan, Bahrain, RR. Tiongkok, Yaman, Uzbekistan, Pakistan, Oman, Montenegro, Serbia, Turki, Srilanka, dan Kuwait.
4.	ASEAN	Laos, Malaysia, Kamboja, Brunai Darussalam, Myanmar, Singapura, Vietnam, Filipina, dan Timor Timur.
5.	AFRIKA	Namibia, Guyana, Mauritius, Guina Bissau, Ghana, Vanuatu, Malawi, Mesir, Mozambik, Kenya, Maroko, Nigeria, Afrika Selatan, Siera Lione, Zimbabwe, Zambia, Rwanda, dan Tanzania.
6.	LAIN-LAIN	Ekuator Guini, Papua Nugini, Saint Christoper dan Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent dan the Grenada, Samoa, Tuvalu, Maladewa, Kep. Solomon, dan Kep. Marshall.
7.	WILAYAH OTONOM	Gibraltar (United Kingdom), British Virgin Islands (United Kingdom), Bermuda (United Kingdom), Skotlandia (United Kingdom), Canton of Geneva (Swiss), Catalonia (Spanyol), Republik Chenchen (Rusia), Yucatan (Mexico), Palestina Baja California (Mexico), Sicily (Italia), Macao (RR. Tiongkok), Jongkong (RR. Tiongkok), Jammu and Kashmir (India), New South Wales (Australia), Queensland (Australia), Tazmania (Australia), Victoria (Australia), Brithis Columbia (Kanada), dan Chechnya.

Kejaksaan RI mempunyai nilai dasar yang bersumber dari amanah yang dipercayakan kepada Kejaksaan RI, yang menimbulkan kewajiban serta tanggung jawab pada setiap warga Kejaksaan. Warga Kejaksaan berkewajiban untuk menjaga perilaku sebagai patriot tanah air dan bangsa untuk melaksanakan tugas serta wewenang Kejaksaan

RI. Dharma Bhakti warga Kejaksaan RI berdasarkan pada Pancasila sebagai landasan idiil, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (NRI) 1945 sebagai landasan konstitusional, Undang-Undang No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI sebagai landasan struktural, dan peraturan perundang-undangan lainnya sebagai landasan operasionalnya. Pelaksanaan Dharma Bhakti harus disertai pemahaman yang mendalam atas ciri hakiki Kejaksaan yang tunggal, mandiri, dan mumpuni.

Sebagai figur yang profesional, berintegritas dan berdisiplin setiap Jaksa harus berpedoman pada doktrin Tri Krama Adhyaksa yaitu : Satya, Adhi, dan Wicaksana sebagaimana diatur dalam KEPJA Nomor : KEP-030/JA/3/1988 yang berbunyi :

Satya : Kesetiaan yang bersumber pada rasa jujur baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa, terhadap diri pribadi dan keluarga maupun terhadap sesama

Adhi : manusia.

Kesempurnaan yang bertugas dan berunsur utama pemilikan rasa tanggung jawab baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa, keluarga, dan terhadap sesama

Wicaksana : manusia.

Bijaksana dalam tutur kata dan tingkah laku, khususnya dalam pengetrapan kekuasaan dan kewenangannya.

Dengan adanya doktrin, setiap warga Kejaksaan harus senantiasa bertindak dengan benar, tepat, dan yang sebenarnya dan didalam pelaksanaannya terpancar nilai-nilai luhur yang dikandung dalam Pancasila yang mana nilai-nilai luhur Pancasila yang harus terpancar dalam penegakan hukum yakni:⁸²

- a. Setiap manusia harus dimungkinkan sebagai makhluk Tuhan yang dapat berusaha serta berbuat menjadi manusia yang beriman dan taqwa serta terpelihara budi pekerti dan moralnya yang luhur ;
- b. Setiap manusia harus diperlakukan sebagai makhluk Tuhan dengan sentuhan perasaan manusiawi adil dan beradab dalam pancaran ke-Esa-an Tuhan ;
- c. Seluruh warga Negara diperakukan sama dalam hak dan kewajibannya berlandaskan norma dan nilai-nilai hukum yang hidup serta dihormati di seluruh nusantara;
- d. Penegakan hukum merupakan manifestasi pelaksanaan kehendak rakyat yang disampaikan melalui perangkat dan lembaga demokrasi ;
- e. Penegakan hukum harus dapat menerjemahkan makna keserasian, keselarasan, keseimbangan, antara hak dan kewajiban serta antara keadilan dan kepatian hukum.

Dalam pelaksanaan pengawasan, nilai-nilai dasar tersebut merupakan salah satu tolok ukur untuk menilai perbuatan, tingkah laku, ucapan, serta kinerja yang dilakukan oleh seluruh aparat Kejaksaan RI. Selain itu, Doktrin Tri Krama Adhyaksa juga merupakan landasan moral bagi Korps Adhyaksa dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai abdi negara penegak hukum. Sebagai abdi Negara penegak hukum, pada hakikatnya Jaksa merupakan abdi masyarakat yang berusaha turut berfungsi sebagai pencari kebenaran,

⁸² M. Jasman Panjaitan, *Manajemen Pengawasan Sebagai Sarana Peningkatan Disiplin, Integritas, dan Profesionalisme di Kejaksaan Republik Indonesia dalam Bungan Rampai Kejaksaan RI*, (Jakarta : Badan Penerbit FH UI, 2015), Hlm. 66.

pendamba keadilan, dan pewujud kepastian hukum dalam rangka memelihara dan mewujudkan keamanan dan ketertiban dan pewujud kepastian menuju tercapainya kesejahteraan sosial bagi rakyat Indonesia sesuai Amanat Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, seorang Jaksa harus memiliki kemampuan profesional, berintegritas, dan berdisiplin tinggi dalam mengemban bakti profesi kepada masyarakat, bangsa, dan negara yang tercermin dalam Tata Krama Adhyaksa, antara lain:⁸³

- a. Jaksa adalah insan yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa ;
- b. Jaksa mengakui adanya persamaan derajat, persamaan hak, dan kewajiban antara sesama pencari keadilan serta menjunjung tinggi Asas Praduga Tak Bersalah ;
- c. Jaksa dalam melaksanakan tugas dan kewajiban melindungi kepentingan umum ;
- d. Jaksa senantiasa berupaya meningkatkan kualitas pengabdiannya dengan memperhatikan disiplin ilmu hukum ;
- e. Jaksa berlaku adil dalam memberikan pelayanan kepada pencari keadilan ;
- f. Jaksa senantiasa memupuk serta mengembangkan kemampuan profesional, integritas pribadi dan disiplin yang tinggi ;
- g. Jaksa berbudi luhur serta berwatak mulia, setia, jujur, arif dan bijaksana dalam tata pikir, tata tutur, dan tata laku ;
- h. Jaksa senantiasa membina dan mengembangkan kader Adhyaksa dengan semangat *ing ngarso sung tulodo, ing madyo mangun karso, tut wuri handayani*.

Secara keseluruhan kinerja Jaksa, telah diberikan lebih awal melalui Badan Diklat memiliki strategi yang telah melaksanakan Tri Program Strategi Badan Diklat Kejaksaan RI. Badan Diklat Kejaksaan

⁸³ *Ibid*, hlm. 43.

RI menyadari bahwa pegawai merupakan aset yang harus dijaga dan ditingkatkan kompetensinya, bukan sebagai orang yang harus bekerja dan menjadi beban pengeluaran anggaran dari suatu institusi. Tugas menjaga asset dan meningkatkan kompetensi tersebut dijabarkan dalam Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: PER-037/A/JA/12/2009 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Kejaksaan RI. Dalam Perja tersebut disebutkan bahwa Pendidikan, Pelatihan, dan Pembentukan Jaksa yang selanjutnya termasuk dalam Diklat. Diklat adalah suatu proses penyelenggaraan belajar-mengajar dan pembinaan sikap mental dalam rangka meningkatkan kualitas pengetahuan dan keterampilan (kompetensi), kemampuan professional, integritas kepribadian, disiplin Jaksa dan Pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi dan wewenang.

Badan Diklat Kejaksaan RI membuat perencanaan yang terarah terhadap perkembangan dan peningkatan kompetensi Jaksa sehingga diberikan pendidikan dan pelatihan yang akan meningkatkan produktivitas dan kualitas kerjanya. Bisa diibaratkan bahwa SDM adalah sebuah computer atau mesin, yang harus selalu dirawat, diservis dan *update software*-nya atau *hardware*-nya yang akan digunakan agar lebih cepat dan efektif bekerjanya. Adapun strategi dan arah kebijakan Badan Diklat melalui Tri Program Strategi adalah, *pertama* Strategi Standardisasi, *kedua* Strategi Akreditasi Kelayakan Kelembagaan, dan *ketiga* Strategi Sertifikasi Pelayanan Prima.

b. Kinerja

Kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* yang berarti prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang. Kinerja adalah penampilan hasil karya personel baik kuantitas maupun kualitas dalam suatu organisasi, kinerja dapat merupakan penampilan individu maupun kelompok kerja personel. Penampilan hasil karya tidak terbatas kepada personel yang memegang jabatan fungsional maupun struktural, tetapi kepada seluruh jajaran personel didalam organisasi.

Pengertian kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. *Performance* atau kinerja merupakan hasil atau keluaran dari suatu proses. Menurut pendekatan perilaku dalam manajemen, kinerja adalah kuantitas atau kualitas sesuatu yang dihasilkan atau jasa yang diberikan oleh seseorang yang melakukan pekerjaan.

Kinerja merupakan prestasi kerja, yaitu perbandingan antara hasil kerja dengan standar yang ditetapkan. Kinerja adalah hasil kerja baik secara kualitas maupun kuantitas yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan tugas sesuai tanggung-jawab yang diberikan. Kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil

kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu telah disepakati bersama.⁸⁴ Sedangkan **Mathis** dan **Jackson**⁸⁵ menyatakan bahwa kinerja pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan pegawai. Manajemen kinerja adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja perusahaan atau organisasi, termasuk kinerja masing-masing individu dan kelompok kerja di perusahaan tersebut. Kinerja merupakan hasil kerja dari tingkah laku. Pengertian kinerja ini mengaitkan antara hasil kerja dengan tingkah laku. Sebagai tingkah laku, kinerja merupakan aktivitas manusia yang diarahkan pada pelaksanaan tugas organisasi yang dibebankan kepadanya.

Deskripsi dari kinerja menyangkut komponen penting yaitu tujuan, ukuran, dan penilaian. Penentuan tujuan dari setiap unit organisasi merupakan strategi untuk meningkatkan kinerja. Tujuan ini akan memberikan arah dan mempengaruhi bagaimana seharusnya perilaku kerja yang diharapkan organisasi terhadap setiap personel. Walaupun demikian, penentuan tujuan saja tidaklah cukup, sebab itu dibutuhkan ukuran apakah seorang personel telah mencapai kinerja yang diharapkan. Untuk itu ukuran kuantitatif dan kualitatif standar

⁸⁴ Muchlisin Riadi, *Pengertian, Indikator dan Faktor yang Mempengaruhi Kinerja*, <http://www.kajianpustaka.com/2014/01/pengertian-indikator-faktor-mempengaruhi-kinerja.html>, diakses hari Minggu, 13-8-2017, pukul. 12.32 wib.

⁸⁵ *Loc.Cit.*

kinerja untuk setiap tugas dan jabatan personel memegang peranan penting.⁸⁶

Manajemen kinerja berkaitan dengan program pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) Jaksa dan Pegawai Kejaksaan. Program pengembangan SDM merupakan bagian dari manajemen SDM secara menyeluruh. Manajemen SDM menjalankan fungsi *attraction*, *retention*, dan *development*. Strategi tersebut memerlukan *strategic human resource management* yang menunjukkan peran strategis dari manajemen SDM. Peran SDM menurut **Conner** dan **Ulrich**⁸⁷ merupakan model peran SDM dalam membangun daya saing organisasi. Peran utama SDM adalah menciptakan nilai (*create value*) baik nilai organisasi yang akan menjadi budaya organisasi maupun nilai yang berkaitan dengan menghasilkan *output/outcome* (*deliver result*). Untuk dapat mengetahui strategi peningkatan kemampuan SDM, ada dua pertanyaan yang harus dijawab, yaitu: bagaimana posisi SDM yang ada sekarang dan bagaimana kualitas yang dibutuhkan.

Tuntutan reformasi birokrasi pada instansi pemerintah termasuk Kejaksaan RI sebagai program prioritas yang mencakup penataan organisasi perbaikan proses kinerja, peningkatan manajemen SDM menuju tata kelola administrasi pemerintah (*good governance*), akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan pelayanan publik prima.

⁸⁶ Yaslis Ilyas, *KINERJA Teori, Penilaian, dan Penelitian*, Cet. III, (Depok : FKMUI, 2002), hlm. 65.

⁸⁷ J. Conner and D. Ulrich dalam Bambang Waluyo, *Penegakan Hukum di Indonesia*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2016), hlm. 236.

Hal tersebut merupakan upaya untuk mengatasi inefisiensi, inefektivitas dan perubahan pola pikir menuju pegawai negeri sipil (Jaksa dan Pegawai Kejaksaan) sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang sesungguhnya. Untuk mengantisipasi kebutuhan percepatan reformasi birokrasi diperlukan SDM aparatur yang memiliki kompetensi dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan. Kebutuhan tersebut memerlukan peningkatan mutu profesionalisme dan sikap pengabdian yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari pembinaan Jaksa.⁸⁸

2. Tolok Ukur Penilaian Kinerja Jaksa

Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja para jaksa, dapat dijelaskan sebagai berikut :⁸⁹

a. Efektifitas dan efisiensi

Apabila suatu tujuan tertentu akhirnya bisa dicapai, kita boleh mengatakan bahwa kegiatan tersebut efektif tetapi apabila akibat-akibat yang tidak dicari kegiatan menilai yang penting dari hasil yang dicapai sehingga mengakibatkan kepuasan walaupun efektif dinamakan tidak efisien. Sebaliknya, bila akibat yang dicari-cari tidak penting atau remeh maka kegiatan tersebut efisien.

b. Otoritas (wewenang)

Otoritas adalah sifat dari suatu komunikasi atau perintah dalam suatu organisasi formal yang dimiliki seorang anggota organisasi kepada

⁸⁸ *Ibid*, 236-237.

⁸⁹ Muchlisin Riadi, *Op.Cit.*

anggota yang lain untuk melakukan suatu kegiatan kerja sesuai dengan kontribusinya. Perintah tersebut mengatakan apa yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dalam organisasi tersebut.

c. Disiplin

Disiplin adalah taat kepada hukum dan peraturan yang berlaku. Jadi, disiplin karyawan adalah kegiatan karyawan yang bersangkutan dalam menghormati perjanjian kerja dengan organisasi dimana dia bekerja.

d. Inisiatif

Inisiatif yaitu berkaitan dengan daya pikir dan kreatifitas dalam membentuk ide untuk merencanakan sesuatu yang berkaitan dengan tujuan organisasi.

Karakteristik Jaksa yang mempunyai kinerja tinggi dapat dijelaskan, sebagai berikut :⁹⁰

- a. Memiliki tanggung jawab pribadi yang tinggi.
- b. Berani mengambil dan menanggung resiko yang dihadapi.
- c. Memiliki tujuan yang realistis.
- d. Memiliki rencana kerja yang menyeluruh dan berjuang untuk merealisasi tujuannya.
- e. Memanfaatkan umpan balik (*feed back*) yang konkrit dalam seluruh kegiatan kerja yang dilakukannya.
- f. Mencari kesempatan untuk merealisasikan rencana yang telah diprogramkan.

⁹⁰ *Loc.Cit.*

Indikator untuk mengukur kinerja Jaksa secara individu ada 5 (lima) indikator, yaitu :⁹¹

a. Kualitas

Kualitas kerja diukur dari persepsi karyawan terhadap kualitas pekerjaan yang dihasilkan serta kesempurnaan tugas terhadap keterampilan dan kemampuan karyawan.

b. Kuantitas

Merupakan jumlah yang dihasilkan dinyatakan dalam istilah seperti jumlah unit, jumlah siklus aktivitas yang diselesaikan.

c. Ketepatan waktu

Merupakan tingkat aktivitas diselesaikan pada awal waktu yang dinyatakan, dilihat dari sudut koordinasi dengan hasil output serta memaksimalkan waktu yang tersedia untuk aktivitas lain.

d. Efektivitas

Merupakan tingkat penggunaan sumber daya organisasi (tenaga, uang, teknologi, bahan baku) dimaksimalkan dengan maksud menaikkan hasil dari setiap unit dalam penggunaan sumber daya.

e. Kemandirian

Merupakan tingkat seorang karyawan yang nantinya akan dapat menjalankan fungsi kerjanya Komitmen kerja. Merupakan suatu tingkat dimana karyawan mempunyai komitmen kerja dengan instansi dan tanggung jawab karyawan terhadap kantor.

⁹¹ *Loc.Cit.*

3. Pentingnya Kinerja Jaksa Terhadap Pelaksanaan Tugas / Kewajiban Jaksa

Sebelum membahas lebih jauh mengenai kinerja Jaksa, sebaiknya harus dipahami terlebih dahulu pengertian dari Jaksa dan Penuntut Umum dalam Pasal 1 angka 6 huruf a, b Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana No. 8 Tahun 1981, Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh Undang-Undang ini untuk bertindak sebagai Penuntut Umum serta melaksanakan Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Sedangkan Penuntut Umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh Undang-Undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

Di Indonesia, *public interest drop* dalam praktik yang dilakukan oleh Jaksa sebagai Penuntut Umum dengan menerapkan asas oportunitas, tetapi tetap wajib memperhatikan jenis tindak pidana yang akan diterapkan penghentian penuntutan (*simple drop*), yang sebenarnya bukan merupakan diskresi. Dikarenakan *simple drop* adalah penghentian penuntutan karena alasan teknis, umpamanya kurang cukup bukti, atau ada alasan pemaaf, atau perkaranya sudah *ne bis in idem*, atau dalam hal tersangka atau terdakwa meninggal dunia. Dengan demikian, penuntutan dihentikan demi hukum.

Para penegak hukum yang meliputi Polisi, Jaksa, Advokat, dan Hakim serta Lembaga Pemasyarakatan, dalam kondisi tertentu masing-masing diberi keluwesan bertindak berdasarkan diskresi (*discretion*) atau

kebijaksanaan. Namun, para penegak hukum tersebut tetap tidak boleh melanggar kebijakan (*policy*) yang dikeluarkan oleh pimpinannya. Oleh karena itu, diskresi yang dilakukan oleh jaksa (diskresi penuntutan) bisa terjadi dalam hal jaksa memutuskan suatu penangguhan penuntutan dengan satu atau beberapa ketentuan, misalnya tersangkanya bukan residivis dan sudah berumur lanjut (di Jepang dan Belanda, berumur 70 tahun keatas) atau sebaliknya umur tersangka terlalu muda (berumur kurang dari 12 tahun).⁹² Diskresi penuntutan yang lain, seperti dalam hal jaksa hanya menuntut dengan satu pasal yang berisi ancaman pidana yang lebih rendah dari pasal-pasal lainnya. Padahal dalam surat dakwaannya, untuk kasus yang bersangkutan jaksa dapat menuntut lebih dari satu pasal (baik dakwaan alternatif maupun dakwaan kumulatif atau dakwaan berlapis). Tindakan sebaliknyaapun sangat dimungkinkan. Dalam kasus serupa, jaksa hanya menuntut dengan pasal yang paling berat ancaman pidananya, serta tidak menuntut pasal-pasal yang ancaman pidananya lebih ringan.⁹³

Berdasarkan pemaparan tersebut diatas, jaksa jelas sebagai *dominus litis* atau seorang penguasa perkara (*master of the procedure*). Secara general, *the power to prosecute* berada di tangan jaksa. Karena itu, jaksa diharapkan dapat bekerja secara profesional, dengan seluruh pertimbangan dan kebijaksanaan yang secara dinamis harus bekerja secara objektif. Dalam menuntut terdakwa, jaksa dapat menjalankan hak absolut

⁹² *Ibid.* hlm. 14.

⁹³ *Ibid.* hlm. 15.

untuk dapat menentukan kewenangan untuk menuntut atau tidak menuntut terdakwa dengan tetap mendasarkan pada prinsip praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) dan prinsip *in dubio pro reo*. Oleh karena itu, jaksa tetap diharapkan dapat menjaga integritas dan profesionalitasnya sehingga tidak rentan untuk dikriminalisasikan.

Peran jaksa sebagai *prosecutor* dan administrator bertugas melakukan penuntutan perkara yang berakibat penjatuhan pidana (*punishment*) di pengadilan. Oleh karena itu, posisi jaksa sebagai penegak hukum dalam sistem peradilan pidana terpadu berarti telah menduduki domain dari ketiga tahap proses hukum tersebut diatas, baik tahap pra-adjudikasi, tahap adjudikasi, dan tahap purna-adjudikasi. Jadi, tugas utama jaksa adalah melakukan penuntutan. Saat ini ada kurang lebih 9.903 (sembilan ribu sembilan ratus tiga) jaksa yang tersebar di seluruh Indonesia, tentu saja tidak mudah untuk menciptakan suatu sistem kontrol internal maupun eksternal yang akan membuat para jaksa tersebut tetap menjaga integritas dan profesionalitasnya dalam bekerja.⁹⁴ Jaksa tetap harus menjaga integritas dan profesionalitasnya, dikarenakan jaksa juga sebagai penegak hukum (*law enforcement officer*). Terkait dengan hal ini **Mardjono Reksodiputro** juga menyatakan bahwa penegak hukum yang sebenarnya merupakan terjemahan dari *law enforcement officer*, yang dalam arti sempit hanya berarti Polisi, tetapi dapat juga mencakup Jaksa.⁹⁵

⁹⁴ Kejaksaan RI, *Laporan Tahunan Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2015 (Tabel Daftar Pegawai Jaksa dan Tata Usaha Kejaksaan Republik Indonesia seluruh Indonesia)*, (Jakarta : Kejaksaan Agung, 2005), hlm. 38.

⁹⁵ Mardjono Reksodiputro, *Op cit*, hlm. 78.

Jabatan Jaksa merupakan jabatan profesi di bidang penegakan hukum, oleh karena itu seorang Jaksa haruslah profesional. Untuk itu, Jaksa harus memiliki kemampuan mengembangkan keahlian dan mengembangkan hubungan, baik secara perorangan maupun kelembagaan. Sebab hukum dalam dimensi yang luas tidak hanya sekedar aturan tertulis dalam suatu undang-undang saja tetapi yang terpenting ialah bagaimana hukum dapat menciptakan keadilan dan kepastian sesuai harapan masyarakat, bukan sekedar menghukum.

D. Tinjauan Umum tentang Urgensi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Sebagai Basis Nilai Pergeseran Model Pengawasan Jaksa Dalam Rangka Peningkatan Kinerja Jaksa

1. Pengertian Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB)

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, asas mengandung beberapa arti. Asas dapat mengandung arti sebagai dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat), dasar cita-cita (pekumpulan atau organisasi), hukum dasar. Jika bertitik tolak dari arti harfiah, asas yang dikemukakan tersebut, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) dapat dipahami sebagai dasar umum dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.⁹⁶

Istilah “kepemerintahan” atau “tata kelola pemerintahan” dalam Bahasa Inggris disebut *governance*, yaitu “*the act, fact, manner of*

⁹⁶ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asa Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm. 150.

governing (tindakan, fakta, pola dan kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan)”. Menurut Philipus M. ⁹⁷Hadjon, istilah pemerintahan mengandung dua pengertian, yaitu dalam arti “fungsi pemerintahan (kegiatan memerintah); dan dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan).

Istilah *governance* tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan sebagai pemerintahan. *Governance* sebagai terjemahan dari pemerintahan kemudian berkembang dan menjadi populer dengan sebutan pemerintahan (tata kelola pemerintahan), sedangkan praktik terbaiknya disebut pemerintahan yang baik (*good governance*). Menurut Penjelasan Pasal 2 huruf d PP No. 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil:

“Yang dimaksud pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat”.

Secara konseptual, pengertian kata baik (*good*) dalam “pemerintahan yang baik” (*good governance*) mengandung dua pemahaman: *pertama*, nilai yang menjunjung tinggi pemahaman/kehendak rakyat dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat mencapai tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan

⁹⁷ Bambang Waluyo, *Op.Cit*, hlm. 89-90.

sosial; dan *kedua*, aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya untuk mencapai tujuan tersebut.⁹⁸

Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik lahir dari praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu lembaga negara seperti undang-undang. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) merupakan terjemahan dari '*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*' (ABBB), sebuah istilah dalam Bahasa Belanda. Di Inggris, prinsip ini dikenal sebagai '*The Principal of Nature Justice*' atau '*The General Principles of Good Administration*', sementara di Perancis diistilahkan sebagai '*Les Principaux Generaux du Droit Coutumier Publique*', dan Belgia disebut sebagai '*Algemene Rechtsbeginselen*', serta di Jerman dinamakan '*Allgemeine Grundsätze der Ordnungsgemäßen*'. Fungsi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam hubungan ini, **Muin Fahmal**⁹⁹ mengemukakan, "Asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi penyelenggara negara dalam

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 90-91.

⁹⁹ Hotma P. Sibuea, *Op.Cit.*, hlm. 150.

menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.”

Sebagai rambu-rambu penyelenggaraan pemerintahan, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik pada awalnya bukan merupakan sekumpulan norma-norma hukum, tetapi sekumpulan prinsip yang bertendensi (bermuatan) etis. Dengan perkataan yang lain, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik pada awalnya merupakan etika penyelenggaraan pemerintahan.

Wiarda¹⁰⁰ mengemukakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang layak berlaku sebagai tendensi-tendensi etik yang menjadi dasar hukum bagi tata usaha negara baik yang tertulis ataupun yang tidak tertulis, termasuk praktik pemerintahan. Sebagai tendensi etis, kekuatan mengikat asas-asas umum pemerintahan lemah jika dibandingkan dengan kekuatan mengikat norma-norma hukum. Etika tidak memiliki kemampuan memaksa yang kuat seperti norma-norma hukum karena etika tidak ditegakkan oleh kekuasaan negara, tetapi oleh kesadaran masing-masing individu. Meskipun Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik hanya merupakan tendensi-tendensi etik dan bukan merupakan norma-norma hukum seperti dikemukakan Wiarda, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik tetap memiliki arti dan fungsi yang penting dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

¹⁰⁰ *Loc. Cit.*

Dengan perkataan lain, meskipun Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik bersifat normatif hanya secara etika, asas-asas tersebut tetap dapat berfungsi sebagai pedoman yang penting bagi pemerintah dan para pejabat administrasi negara dalam menetapkan suatu kebijakan. Dengan demikian, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik tersebut dapat dipakai sebagai penuntun bagi penyelenggara pemerintahan (pejabat administrasi negara) dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan supaya pemerintah dan pejabat administrasi negara tidak melakukan tindakan yang dapat menimbulkan kerugian terhadap warga negara. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik akan berfungsi sebagai penuntun jika pejabat administrasi negara menerapkan kebijakan yang tidak bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik tersebut.¹⁰¹

Perkembangan zaman menuntut pemerintah atau pejabat administrasi negara untuk semakin memperhatikan aspek kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan demi ketenteraman dan ketertiban kehidupan masyarakat. Aspek ketenteraman dan ketertiban menjadi bagian dari aspek pelayanan pemerintah atau pejabat administrasi negara terhadap anggota masyarakat. Salah satu pelayanan tersebut adalah penyelenggaraan kebijakan yang bersifat taat asas (konsisten). Konsistensi kebijakan merupakan suatu kebutuhan yang sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan, antara lain demi memenuhi tuntutan

¹⁰¹ *Loc.Cit.*

perlakuan yang sama terhadap segenap warga negara atau untuk menghindari tindakan yang sewenang-wenang. Perkembangan ini mendorong Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik berkembang ke arah yang lebih positif yang semakin menambah kekuatan mengikat asas-asas pemerintahan yang baik tersebut. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik yang sebelumnya merupakan tendensi-tendensi etis, kemudian berkembang menjadi asas-asas hukum pemerintahan yang baik semakin memiliki arti dan fungsi yang sangat penting dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.¹⁰²

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) pada dasarnya merupakan aturan hukum publik yang wajib diikuti oleh Pengadilan dalam menerapkan hukum positif. Prinsip-prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) ini merupakan kategori khusus dari prinsip-prinsip hukum umum dan dianggap sebagai sumber formal hukum dalam pemerintahannya, Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) wajib berpedoman pada AUPB dalam menjalankan urusan-urusannya di bidang Administrasi Negara.

Menurut Doktrin Hukum, Prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dibedakan menjadi prinsip-prinsip yang bersifat procedural dan substansial. Prinsip yang bersifat procedural berhubungan dengan proses pengambilan kebijakan, misalnya kewajiban penyelenggara pemerintahan untuk bertindak impasial atau tidak memihak (*obligation of*

¹⁰² *Loc. Cit.*

impartiality) dalam membuat kebijakan atau memberikan alasan-alasan. Sedangkan prinsip yang bersifat substansial berkaitan dengan materi atau isi dari kebijakan tersebut. Bahwa materi atau isi dari kebijakan yang dibuat hendaknya memperhatikan prinsip persamaan (*principle of equality*), prinsip kepastian hukum (*legal certainty*), pelarangan penyalahgunaan wewenang (*prohibition of 'matchsafwending'*), kebijakan untuk berhati-hati (*duty of care*), dan prinsip berdasarkan alasan (*principles of reasonableness*).

Di Belanda, penerapan prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dipengaruhi oleh konsep *welfare state* yang menempatkan penyelenggara pemerintahan sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap tercapainya kesejahteraan umum warga masyarakat. Untuk mewujudkannya, Pemerintah diberi wewenang campur tangan dalam segala urusan yang menyangkut kehidupan masyarakat. Wewenang ini tidak hanya bersumber dari peraturan perundang-undangan tetapi dalam keadaan tertentu Pemerintah dapat menggunakan wewenang bebas (diskresi) namun adakalanya pelanggaran masih dilakukan Pemerintah dalam menjalankan perintah undang-undang. Apalagi, jika kewenangan itu didasarkan oleh inisiatif sendiri. Hal inilah yang menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga masyarakat karena potensi terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dan rakyat.

Sejarah perkembangan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dapat dilihat dari perkembangan prinsip Asas-Asas Umum

Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam berbagai peraturan perundang-undangan, praktik penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam putusan pengadilan dan yurisprudensi serta doktrin. Perkembangan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dari prinsip yang tidak tertulis bergeser menjadi norma hukum tertulis berlangsung lambat.

Perkembangan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dari sekadar tendensi etis menjadi hukum tidak tertulis dapat disebut sebagai proses positivisasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Di Indonesia, proses positivisasi asas-asas hukum ke arah yang lebih positif, sejak tahun 1994. Dalam diskusi mengenai Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik yang diselenggarakan di Jakarta oleh Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara pada tahun 1994, diperoleh kesimpulan sebagai berikut:¹⁰³

“Bahwa perumusan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) beserta perincian asas-asasnya secara lengkap memang tidak dikumpulkan dan dituangkan secara konkrit dan formal dalam bentuk suatu peraturan perundang-undangan khusus tentang AUPB sebab asas-asas yang bersangkutan justru merupakan kaidah hukum tidak tertulis sebagai pencerminan norma-norma etis berpemerintahan yang wajib diperhatikan dan dipatuhi disamping mendasarkan pada kaidah-kaidah hukum tertulis.”

Proses positivisasi asas-asas umum pemeritahan yang baik terus berlangsung dalam perkembangan berikutnya. Oleh karena itu, perkembangan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik kea rah yang

¹⁰³ *Loc. Cit.*

lebih positif semakin memperkuat kehadiran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam lingkungan tata hukum nasional dan praktik penyelenggaraan pemerintahan. Dalam perkembangan terakhir, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik berkembang menjadi hukum positif tertulis sebab sebagian dari Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik kemudian dituangkan secara formal dalam undang-undang.¹⁰⁴

Peningkatan status hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), dari tendensi-tendensi etis (etika pemerintahan) menjadi hukum positif tidak tertulis atau hukum tertulis, membuat keberadaan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) semakin penting dalam konteks teori ataupun praktik pemerintahan. Sifat kepastian hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik tidak mustahil akan semakin meningkat jika Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) itu secara khusus dituangkan secara formal dalam suatu undang-undang. Jika Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) tersebut dituangkan secara khusus dalam suatu undang-undang, berarti Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) akan mempunyai kedudukan yang semakin kuat.¹⁰⁵

2. Macam-Macam Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB)

Pada dasarnya, setiap bentuk campur tangan pemerintah dalam pergaulan sosial harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan sesuai dengan tuntutan asas legalitas sebagai konsekuensi dari asas negara

¹⁰⁴ *Loc. Cit.*

¹⁰⁵ *Loc. Cit.*

hukum. Akan tetapi, kelemahan asas legalitas yang sangat mengutamakan keastian hukum mengakibatkan asas ini cenderung membuat pemerintah menjadi lamban dalam bertindak. Oleh karena itu, pemerintah diberi kewenangan untuk bertindak atas inisiatif sendiri untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang pada dasarnya belum ada aturannya. **Markus Lukman**¹⁰⁶ mengemukakan bahwa “*freis ermessen* merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya kepada undang-undang.”

Kebebasan bertindak pejabat administrasi negara tanpa harus terikat secara sepenuhnya kepada undang-undang seperti tersebut diatas, secara teoretis ataupun dalam kenyataan praktik pemerintahan ternyata membuka peluang bagi penyalahgunaan kewenangan. Penyalahgunaan kewenangan akan membuka kemungkinan benturan kepentingan antara pejabat administrasi negara dengan rakyat yang merasa dirugikan akibat penyalahgunaan kewenangan tersebut. Oleh karena itu, untuk menilai apakah tindakan pemerintah sejalan dengan asas negara hukum atau tidak, dapat menggunakan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.¹⁰⁷

¹⁰⁶ *Ibid*, hlm. 157.

¹⁰⁷ Ridwan H.R. dalam Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm. 157-158.

Crince Le Roy¹⁰⁸ mengemukakan 11 (sebelas) Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam lapangan hukum administrasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan di Belanda, yang meliputi:

- a) Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
- b) Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
- c) Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
- d) Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
- e) Asas motivasi dalam setiap keputusan (*principle of motivation*);
- f) Asas larangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
- g) Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
- h) Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable of prohibition of arbitrariness*);
- i) Asas menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
- j) Asas meniadakan akibat keputusan yang batal (*principle of undoing the consequence of annulled decision*);
- k) Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (*principle of protectin the personal way of life*).

Tata kelola pemerintahan yang baik dalam hal ini bukan hanya tata kelola pemerintahan yang dilaksanakan lembaga eksekutif, tetapi juga tata

¹⁰⁸ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asa Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm. 158.

kelola pemerintahan yang dilaksanakan lembaga legislatif, lembaga yudikatif dan lembaga lain yang tugas dan fungsinya terkait dengan penyelenggaraan negara. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 1 butir 1 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa “penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan peundang-undangan yang berlaku”.¹⁰⁹

Menurut Pasal 3 jo. Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999, asas-asas umum penyelenggaraan negara, meliputi:

- a) Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan peundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
- b) Asas tertib penyelenggara negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- c) Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d) Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap

¹⁰⁹ Bambang Waluyo, *Op.Cit*, hlm. 92.

memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

- e) Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
- f) Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g) Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka penyelenggaraan *good governance* bisa tercapai apabila terdapat hubungan yang sinergis yang dicirikan oleh adanya:¹¹⁰

- a) Partisipasi, bahwa setiap warga negara baik langsung maupun melalui perwakilan, mempunyai suara dalam pembuatan keputusan dalam pemerintahan ;
- b) Aturan hukum (*rule of law*), kerangka hukum harus hadir dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama untuk hak asasi manusia ;
- c) Transparansi yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi, informasi dapat diberikan kepada mereka yang membutuhkan serta dapat dipahami dan dimonitor ;

¹¹⁰ Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, (Riau : Marpoyan Tujuh Publishing, 2016), hlm. 63.

- d) Ketanggapan (*responsiveness*), yang berarti bahwa berbagai lembaga dan prosedur-prosedur harus berupaya untuk melayani setiap stakeholder dengan baik, aspiratif ;
- e) Orientasi pada konsensus, *Governance* yang baik menjadi perantara kepentingan-kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas ;
- f) Kesetaraan (*equity*), semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraannya ;
- g) Efektifitas dan efisiensi, penggunaan sumber-sumber secara berhasil guna dan berdaya guna.

Pemahaman terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) dapat dilihat dari 2 golongan yaitu:¹¹¹

- a) Golongan I dilihat dari proses/ prosedurnya dimana dalam pembuatan keputusan dan kebijakan harus memperhatikan :
 - (1) Pejabat yang mengeluarkan kebijakan/ keputusan tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan/ keputusan yang dikeluarkannya ;
 - (2) Kebijakan/ keputusan yang dibuat tidak boleh merugikan atau mengurangi hak-hak warga negara. Kebijakan/ keputusan tersebut harus tetap membela kepentingan rakyat, dan

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 64.

(3) Antara konsiderans (pertimbangan/ motifasi) dengan diktum/ penetapan keputusan tersebut harus sesuai dan didasarkan pada fakta-fakta yang dapat dipertanggungjawabkan.

b) Golongan II dilihat dari golongan kebenaran fakta-fakta yaitu :

(1) Asas larangan kesewenang-wenangan

Kesewenang-wenangan ini bisa timbul apabila perbuatan pejabat atau keputusan yang dibuatnya tidak mempertimbangkan semua faktor yang relevan dengan perbuatan pejabat atau keputusan yang bersangkutan secara lengkap dan wajar. Salah satu ciri dari pejabat yang sewenang-wenang adalah tidak mau dikritik, sulit untuk mendapat masukan/ pendapat.

(2) Asas larangan penyalahgunaan wewenang atau larangan *detournement de pouvoir*

Penyalahgunaan wewenang terjadi bilamana wewenang digunakan untuk tujuan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan maksud dari wewenang itu diberikan atau ditentukan undang-undang.

(3) Asas Kepastian Hukum

Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, keputusan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.

(4) Asas Kepentingan Hukum

Asas yang mengutamakan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan kolektif.

(5) Asas Keterbukaan

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif terhadap penyelenggara negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

(6) Asas Proporsionalitas

Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

(7) Asas profesionalitas

Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(8) Asas Akuntabilitas

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelaksanaan asas Akuntabilitas membutuhkan prinsip-prinsip, seperti :

- (a) Harus ada komitmen dari Pimpinan dan seluruh staff instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel;
- (b) Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan ;

- (c) Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan ;
- (d) Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh ;
- (e) Harus jujur, obyektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemuthakiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) pada awalnya hanya sebagai sarana perlindungan hukum dan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum. Pada mulanya di Indonesia, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) belum diakui secara yuridis formal sehingga belum mempunyai kekuatan hukum formal. Asas-asas tersebut dapat diterima di Indonesia karena memiliki sandaran dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Pokok Kehakiman (Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Kemudian dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 ditegaskan “Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat”.

Dalam perkembangannya, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) dimuat dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yaitu:¹¹²

a) Asas Kepastian hukum

Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

b) Asas Tertib Penyelenggara Negara

Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

c) Asas Kepentingan Umum

Asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

d) Asas Keterbukaan

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

e) Asas Proporsionalitas

Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

¹¹² *Ibid*, hlm. 66-67.

f) Asas Profesionalitas

Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

g) Asas Akuntabilitas

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil karya dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya dalam perkembangannya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 Undang – Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Penjelasannya, yang dimaksud Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) dalam undang – undang tersebut meliputi:¹¹³

a. Asas Kepastian hukum

Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

b. Asas Kemanfaatan

Manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara : kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain, kepentingan individu dengan masyarakat, kepentingan masyarakat warga yang satu dengan kepentingan kelompok masyarakat yang lain,

¹¹³ *Ibid*, hlm. 68.

kepentingan Pemerintah dengan warga masyarakat, kepentingan generasi sekarang dengan kepentingan generasi mendatang, kepentingan manusia dan ekosistemnya, kepentingan pria dan wanita.

c. Asas Ketidakberpihakan/ Tidak Diskriminatif

Asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

d. Asas Kecermatan

Asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat, sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

e. Asas Tidak menyalahgunakan kewenangan

Asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi dan kepentingan yang lain tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

f. Asas Keterbukaan

Asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif, dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

g. Asas Kepentingan umum

Asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

h. Asas Pelayanan yang baik

Asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai standar pelayanan, dan dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Kejaksaan juga diberi kewenangan untuk melakukan itu, sebagaimana dapat dilihat dalam beberapa ketentuan Undang-Undang RI No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, yaitu sebagai berikut:

b. Pasal 30 ayat (3) huruf a yang berbunyi: “di bidang ketertiban dan ketenteraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan peningkatan kesadaran hukum masyarakat”.

c. Pasal 33 yang berbunyi: “dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya kejaksaan membina hubungan kerja sama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta badan negara atau instansi lainnya”.

d. Pasal 34 yang berbunyi: “kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instansi pemerintah lainnya.”

Ketiga ketentuan tersebut dapat dijadikan landasan bagi Kejaksaan untuk melakukan pemberantasan praktik KKN melalui jalur preventif, dalam rangka mewujudkan terbentknya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Kejaksaan adalah institusi yang mengemban tugas-tugas publik, terutama di bidang penegakan hukum pidana yaitu penyidikan perkara tertentu, penuntutan dan eksekusi putusan pengadilan serta mewakili negara dan pemerintah dalam perkara perdata dan tata usaha negara.¹¹⁴ Selain itu, kejaksaan juga dapat mewakili publik (kepentingan umum) dalam perkara perdata tertentu misalnya, menuntut pembubaran perseroan,¹¹⁵ menuntut batalnya suatu perkawinan¹¹⁶ dan sebagainya. Tugas-tugas tersebut terejawantahkan sebagai pelayanan yang diberikan Kejaksaan kepada publik dalam bentuk perlindungan kepentingan publik melalui penegakan hukum.

¹¹⁴ Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

¹¹⁵ Pasal 146 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

¹¹⁶ Pasal 26 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.