

BAB IV

PENGAWASAN KONVENSIONAL REPRESIF DAN AKIBATNYA

TERHADAP PENURUNAN KINERJA JAKSA

A. Beberapa Kelemahan Pengawasan Konvensional Represif Terhadap Kinerja Jaksa

Lembaga Kejaksaan sebagai bagian dari aparatur pemerintah adalah organisasi kerja yang bertugas melayani kepentingan umum dan masyarakat. Oleh karena itu Lembaga Kejaksaan sebagai bagian dari pemerintahan selalu mendapatkan perhatian dan sorotan dari berbagai pihak di lingkungan masyarakat, baik yang langsung maupun tidak langsung dilayani oleh Lembaga Kejaksaan. Hal ini tidak terlepas dari peran Kejaksaan sebagai lembaga penuntutan dan tugas wewenang lain yang diberikan oleh Undang-Undang.

Perhatian dan sorotan yang disampaikan dalam berbagai bentuk dan cara itu merupakan masukan yang dapat dipergunakan dalam kegiatan pengawasan melekat. Dengan kata lain, kritik dan saran, pertanyaan dan lain-lain yang dari masyarakat mengenai pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang ditujukan pada satuan organisasi atau unit kerja tertentu disebut pengawasan melekat dari masyarakat (WASKAT).¹⁹⁴

¹⁹⁴ Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta : Erlangga, 1995), halaman 82.

Berdasarkan wawancara dengan **Dr. Heri Jerman, SH., MH selaku Koordinator pada Jaksa Agung Muda Bidang Tindak Pidana Umum Kejaksaan Agung RI** yang mengatakan bahwa:¹⁹⁵

“Penyebab Jaksa dan/ atau Pegawai Kejaksaan melakukan pelanggaran yaitu :

a. Aspek Mentalitas

Dari Jaksa dan/atau Pegawai Kejaksaan yang bersangkutan yang mana sensitivitasnya terhadap hukuman disiplin sudah tidak ada lagi (hukuman disiplin bukan hal yang menakutkan).

b. Aspek Pola Hidup

Semakin tinggi tuntutan merubah pola hidup bisa melakukan apa saja terkait dengan kewenangannya (Jaksa kewenangannya luas sehingga gampang disalahgunakan kewenangan/ melakukan apa saja dengan mengabaikan kewenangannya).

c. Aspek Lemah Waskat

Pada waskat tidak jalan 2 tingkat keatas ketika dalam rangka kinerja (hari sabtu/ minggu apakah waskat dijalankan tetapi paling tidak waskat dijalankan secara *continue* tidak hanya saat ada peristiwa saja.

d. Aspek *Conflict of Interest*

Ketika yang diperiksa ternyata pernah jadi anak buah yang diperiksa (timbul rasa kasihan, ketidaktegasan sehingga nantinya untuk hukuman tidak efektif yang harusnya dijatuhkan hukuman berat jadi hukuman ringan. Untuk mengurangi subyektifitas pada aspek *conflict of interest* maka diperlukan Komisi kejaksaan RI untuk turun tangan karena kadang kala berpengaruh pada penentuan berat-ringannya penjatuhan hukuman. Namun saat ini, Komisi Kejaksaan terlihat konsennya masih ke institusi bukan ke orang perorang sedangkan pengawas internal konsennya lebih ke orang perorang.

Efektif/ tidaknya manajemen pengawasan tidak hanya tergantung pada banyak sedikitnya (ukuran kuantitas) jumlah orang pengawasnya akan tetapi manajemen pengawasn tergantung pada jumlah laporan pengaduan yang masuk ke Komisi Kejaksaan maupun Pengawas Internal Kejaksaan. Selain itu cara agar efektif pangkas birokrasi terkait dengan aspek *Conflict of Interest* adalah usul pembagian tugas dan kewenangan untuk

¹⁹⁵ Wawancara dengan **Dr. Heri Jerman, SH., MH., Loc. Cit.**

menentukan hukuman disiplin itu cukup di daerah tidak perlu di pusat karena tanggung jawab secara personal ada di daerah daripada pusat sehingga berikanlah kewenangan seluas-luasnya pada daerah karena kekurangan aspek pengawasan selalu dikendalikan pusat, usul daerah tidak ada yang diserahkan kembali ke daerah baik itu tingkat rendah-berat.”

B. Penurunan Kinerja Jaksa dan Akibatnya Terhadap Pelanggaran Disiplin

Kinerja Jaksa

Sejak bulan Januari-Desember 2015, Komisi Kejaksaan RI menerima pengaduan sebanyak 812 (delapan ratus dua belas) pengaduan. Selain itu dalam periode tahun 2015, Komisi Kejaksaan RI juga telah memutuskan melalui rapat pleno sebanyak 630 (enam ratus tiga puluh) pengaduan dengan keputusan rekomendasi Jaksa Agung untuk melakukan klarifikasi sebanyak 115 (seratus lima belas) pengaduan, rekomendasi kepada Jaksa Agung untuk dilakukan pemeriksaan sebanyak 72 (tujuh puluh dua) surat rekomendasi, dan pengaduan yang diteruskan sebanyak 187 (seratus delapan puluh tujuh) pengaduan. Secara lengkap, berikut ini adalah perincian laporan masyarakat, termasuk kasus yang menarik perhatian publik selama tahun 2015 adalah sebagai berikut:¹⁹⁶

Tabel 23. REKAPITULASI DATA LAPORAN PENGADUAN MASYARAKAT KE KOMISI KEJAKSAAN RI TAHUN 2015

NO	URAIAN	JUMLAH
1.	Laporan pengaduan yang diterima	812
2.	Laporan pengaduan yang telah dibahas dalam rapat pleno	630
3.	Laporan yang masih dalam proses telaah Komisioner	182
4.	Laporan pengaduan yang diteruskan ke Jaksa Agung :	187
	a. Untuk diklarifikasi	115
	b. Untuk dilakukan pemeriksaan	72

¹⁹⁶ Soemarno, SH., MH, *Laporan Tahunan Capaian Kinerja Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2015*, (Jakarta : Cet. KKRI, Desember 2015), hlm. 14.

5.	Diarsipkan, diteruskan ke instansi lain, dan digabung dengan pengaduan yang sama	443
6.	Rekomendasi yang telah direspon oleh Kejaksaan	187

Adapun rincian data laporan pengaduan masyarakat perbulan selama tahun 2015 adalah sebagai berikut:¹⁹⁷

**Tabel 24. LAPORAN PENGADUAN MASYARAKAT
TAHUN 2015**

NO	BULAN	JUMLAH
1.	JANUARI	76
2.	FEBRUARI	59
3.	MARET	27
4.	APRIL	100
5.	MEI	62
6.	JUNI	66
7.	JULI	31
8.	AGUSTUS	83
9.	SEPTEMBER	70
10.	OKTOBER	71
11.	NOVEMBER	133
12.	DESEMBER	34
JUMLAH		812

Berikut ini disajikan tabel mengenai sebaran wilayah pengaduan masyarakat yang diterima oleh Komisi Kejaksaan RI adalah sebagai berikut:¹⁹⁸

**Tabel 25. DATA SEBARAN PENGADUAN
KE KOMISI KEJAKSAAN RI TAHUN 2015**

NO.	WILAYAH/ SATUAN KERJA	JUMLAH
1.	KEJAKSAAN AGUNG	32
2.	KEPULAUAN RIAU	8
3.	GORONTALO	6
4.	BANGKA BELITUNG	7
5.	PAPUA	21
6.	MALUKU UTARA	10
7.	MALUKU	7
8.	NUSA TENGGARA TIMUR	23
9.	NUSA TENGGARA BARAT	4
10.	BALI	19
11.	SULAWESI SELATAN	24
12.	SULAWESI TENGGARA	5
13.	SULAWESI TENGAH	5
14.	SULAWESI UTARA	7
15.	KALIMANTAN TIMUR	1

¹⁹¹ *Ibid*, hlm. 15.

¹⁹⁸ *Loc. Cit.*

16.	KALIMANTAN SELATAN	20
17.	KALIMANTAN TENGAH	9
18.	KALIMANTAN BARAT	12
19.	JAWA TIMUR	112
20.	D.I YOGYAKARTA	10
21.	JAWA TENGAH	45
22.	JAWA BARAT	74
23.	DKI JAKARTA	107
24.	BANTEN	19
25.	LAMPUNG	8
26.	BENGKULU	6
27.	SUMATERA SELATAN	31
28.	JAMBI	17
29.	RIAU	18
30.	SUMATERA BARAT	13
31.	SUMATERA UTARA	105
32.	NANGRO ACEH DARUSSALAM	10
JUMLAH		812

Komisi Kejaksaan RI menerima pengaduan terhadap perilaku dan kinerja Kejaksaan pada semua level/ tingkatan, baik Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi maupun Kejaksaan Negeri yang tersebar di seluruh wilayah di Indonesia. Selama tahun 2015 ada 5 (lima) wilayah yang mendapatkan pengaduan cukup banyak yaitu:¹⁹⁹

- a. Kejaksaan Tinggi Jawa Timur sebanyak 112 (seratus dua belas) pengaduan ;
- b. Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta sebanyak 107 (seratus tujuh) pengaduan;
- c. Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara sebanyak 105 (seratus lima) pengaduan ;
- d. Kejaksaan Tinggi Jawa Barat sebanyak 74 (tujuh puluh empat) pengaduan ;
- e. Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah sebanyak 45 (empat puluh lima) pengaduan.

Kemudian pada tahun 2016, Komisi Kejaksaan RI menerima sebanyak 1.048 (seribu empat puluh delapan) laporan pengaduan masyarakat, baik yang dikirim melalui pos, email ataupun datang langsung ke Kantor Komisi Kejaksaan RI. Untuk menangani laporan pengaduan masyarakat,

¹⁹⁹ *Ibid*, hlm. 16.

Anggota Komisi Kejaksaan RI dibagi berdasarkan wilayah dan masing-masing Komisioner bertanggung jawab terhadap penyelesaian pengaduan di masing-masing wilayah. Berikut ini disajikan data mengenai penerimaan laporan pengaduan masyarakat periode Januari-Desember Tahun 2016 adalah sebagai berikut:²⁰⁰

**Tabel 26. PENERIMAAN LAPORAN PENGADUAN MASYARAKAT
KE KOMISI KEJAKSAAN RI PERIODE JANUARI-DESEMBER
TAHUN 2016**

NO	BULAN	JUMLAH
1.	JANUARI	89
2.	FEBRUARI	84
3.	MARET	67
4.	APRIL	71
5.	MEI	111
6.	JUNI	111
7.	JULI	60
8.	AGUSTUS	99
9.	SEPTEMBER	91
10.	OKTOBER	96
11.	NOVEMBER	100
12.	DESEMBER	69
JUMLAH		1048

Setelah dilakukan telaah dan diputuskan melalui Rapat Pleno, dari pengaduan yang diterima, Komisi Kejaksaan RI merekomendasikan kepada Jaksa Agung sebanyak 371 (tiga ratus tujuh puluh satu) rekomendasi dengan kualifikasi untuk dilakukan pemeriksaan sebanyak 17 (tujuh belas) pengaduan, untuk dilakukan klarifikasi sebanyak 56 (lima puluh enam) pengaduan, dan sebanyak 298 (dua ratus sembilan puluh delapan) pengaduan diteruskan untuk segera ditindaklanjuti. Komisi Kejaksaan RI juga meneruskan 27 (dua puluh tujuh) pengaduan ke Korpolda, dan 4 (empat) pengaduan diteruskan ke Komisi Yudisial. Sebanyak 649 (enam ratus empat puluh sembilan) laporan

²⁰⁰ Soemarno, SH., MH, *Laporan Tahunan Capaian Kinerja Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2016*, (Jakarta : Cet. KKRI, Desember 2016), hlm. 15.

pengaduan diarsipkan karena sudah selesai atau bukan merupakan kompetensi/ kewenangan Komisi Kejaksaan RI, dan sisanya masih dalam proses telaah intenal. Pada tahun 2016, Komisi Kejaksaan RI menerima respon dari Kejaksaan sebanyak 136 (seratus tiga puluh enam) surat.

Berikut ini disajikan tabel mengenai Status Laporan Pengaduan Masyarakat Tahun 2016 adalah sebagai berikut:²⁰¹

Tabel 27. STATUS LAPORAN PENGADUAN MASYARAKAT TAHUN 2016

NO.	LAPORAN PENGADUAN	JUMLAH	NO.	STATUS LAPORAN PENGADUAN	JUMLAH
1.	Sisa Lapdu tahun 2015	182	1.	Diteruskan ke Jaksa Agung	
2.	Lapdu yang diterima tahun 2016	1048	a.	Untuk dilakukan klarifikasi	56
			b.	Untuk dilakukan pemeriksaan	17
			c.	Untuk ditindaklanjuti segera	298
			2.	Diteruskan ke instansi lain :	
			a.	Komisi Kepolisian Nasional	27
			b.	Komisi Yudisial	4
			3.	Diarsipkan	649
			4.	Dalam proses telaah Komisioner	179
JUMLAH		1230	JUMLAH		1230

Data statistik tindak lanjut pengaduan juga menunjukkan tren yang baik dalam mengelola pengaduan. Apa yang dilakukan oleh Komisi Kejaksaan RI untuk percepatan penyelesaian pengaduan tidak lain adalah wujud dan bentuk komitmen Komisi Kejaksaan RI untuk memberikan pelayanan yang terbaik dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat.

²⁰¹ *Ibid*, hlm. 17.

Berikut ini disajikan tabel mengenai Prosentase Tindak Lanjut Laporan Pengaduan Tahun 2016 adalah sebagai berikut.²⁰²

Tabel 28. PROSENTASE TINDAK LANJUT LAPORAN PENGADUAN TAHUN 2016

NO.	TINDAK LANJUT LAPORAN PENGADUAN	PROSENTASE
1.	Dalam Proses Telaah	15 %
2.	Rekomendasi Pemeriksaan	53 %
3.	Rekomendasi Klarifikasi	1 %
4.	Rekomendasi Segera Tindak Lanjuti	24 %
5.	Diteruskan ke lembaga lain	2 %
6.	Diarsipkan	5 %

Dari data pengaduan yang diterima oleh Komisi Kejaksaan RI juga menunjukkan sebagian masyarakat belum bisa membedakan kewenangan pengawas aparat penegak hukum, dalam hal ini Komisi Kejaksaan RI, Kompolnas, dan Komisi Yudisial. Komisi Kejaksaan RI menerima pengaduan yang notabene nya tidak menjadi kompetensi dari Komisi Kejaksaan RI tetapi kompetensi lembaga pengawas yang lain. Jika hal ini terjadi, Komisi Kejaksaan RI segera meneruskan ke lembaga terkait, atau setidaknya berkoordinasi untuk segera ditindaklanjuti.

Berikut ini disajikan tabel mengenai sebaran wilayah pengaduan masyarakat yang diterima oleh Komisi Kejaksaan RI adalah sebagai berikut.²⁰³

Tabel 29. DATA SEBARAN PENGADUAN KE KOMISI KEJAKSAAN RI TAHUN 2016

NO.	WILAYAH/ SATUAN KERJA	JUMLAH
1.	KEJAKSAAN AGUNG	36
2.	KEPULAUAN RIAU	7
3.	GORONTALO	15
4.	BANGKA BELITUNG	14
5.	PAPUA	13
6.	MALUKU UTARA	3

²⁰² *Ibid*, hlm. 17.

²⁰³ *Ibid*, hlm. 18.

7.	MALUKU	22
8.	NUSA TENGGARA TIMUR	13
9.	NUSA TENGGARA BARAT	7
10.	BALI	11
11.	SULAWESI SELATAN	16
12.	SULAWESI TENGGARA	10
13.	SULAWESI TENGAH	12
14.	SULAWESI UTARA	14
15.	KALIMANTAN TIMUR	12
16.	KALIMANTAN SELATAN	26
17.	KALIMANTAN TENGAH	10
18.	KALIMANTAN BARAT	13
19.	JAWA TIMUR	197
20.	D.I YOGYAKARTA	16
21.	JAWA TENGAH	79
22.	JAWA BARAT	83
23.	DKI JAKARTA	126
24.	BANTEN	31
25.	LAMPUNG	18
26.	BENGGULU	6
27.	SUMATERA SELATAN	46
28.	JAMBI	13
29.	RIAU	21
30.	SUMATERA BARAT	28
31.	SUMATERA UTARA	113
32.	NANGRO ACEH DARUSSALAM	17
JUMLAH		1048

Selama periode tahun 2016 ada 5 (lima) wilayah yang mendapatkan pengaduan cukup banyak yaitu:²⁰⁴

- a. Kejaksaan Tinggi Jawa Timur sebanyak 197 (seratus sembilan puluh tujuh) pengaduan ;
- b. Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta sebanyak 126 (seratus dua puluh enam) pengaduan;
- c. Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara sebanyak 113 (seratus tiga belas) pengaduan ;
- d. Kejaksaan Tinggi Jawa Barat sebanyak 83 (delapan puluh tiga) pengaduan ;
- e. Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah sebanyak 79 (tujuh puluh sembilan) pengaduan.

Merespon pengaduan yang cukup tinggi di beberapa wilayah, Komisi

Kejaksaan RI memberikan perhatian khusus terhadap wilayah tersebut dengan

²⁰⁴ *Ibid*, hlm. 19.

mengamati, mengevaluasi, dan merancang kegiatan untuk perbaikan di wilayah-wilayah dengan pengaduan tinggi.

Selanjutnya pada tahun 2017, sebagai perwujudan akuntabilitas dan transparansi kelembagaan sekaligus bentuk pertanggung jawaban Komisi Kejaksaan RI kepada stakeholder, khususnya Presiden, Kejaksaan, Pelapor, dan masyarakat secara luas maka berikut ini disajikan juga tabel mengenai Penerimaan Laporan Pengaduan Periode : Januari s/d Desember 2017 adalah sebagai berikut:²⁰⁵

**Tabel 30. PENERIMAAN LAPORAN PENGADUAN
PERIODE : JANUARI S/D DESEMBER 2017**

NO.	BULAN	JUMLAH
1.	Januari	111
2.	Februari	82
3.	Maret	59
4.	April	85
5.	Mei	43
6.	Juni	75
7.	Juli	79
8.	Agustus	56
9.	September	85
10.	Oktober	66
11.	November	64
12.	Desember	73
JUMLAH		878

Sumber : Laporan Capaian Kinerja Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2017

Berdasarkan tabel diatas mengenai Penerimaan Laporan Pengaduan Periode : Januari s/d Desember 2017 yang merupakan bagian dari capaian kinerja dalam bidang Pemantauan, Pengawasan, dan Penilaian terhadap Perilaku Jaksa dan Pegawai Tata Usaha Kejaksaan RI yang mana pada tahun 2017, Komisi Kejaksaan RI menerima sebanyak 878 (delapan ratus tujuh delapan) laporan pengaduan masyarakat, baik yang dikirim melalui pos, email,

²⁰⁵ Soemarno, SH., MH, *Laporan Tahunan Capaian Kinerja Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2017*, (Jakarta : Cet. KKRI, 22 Januari 2017), hlm. 3.

atau datang langsung ke kantor Komisi Kejaksaan RI. Jumlah pengaduan tahun 2017 mengalami penurunan dibandingkan penerimaan laporan pengaduan pada tahun 2016 sebanyak 1.048 (seribu empat puluh delapan) laporan.

Kemudian disajikan juga tabel mengenai Prosentase Tindak Lanjut Laporan Pengaduan Tahun 2017 adalah sebagai berikut.²⁰⁶

Tabel 31. PROSENTASE TINDAK LANJUT LAPORAN PENGADUAN TAHUN 2017

NO.	TINDAK LANJUT LAPORAN PENGADUAN	PROSENTASE
1.	Dalam Proses Konsep Surat R (Rahasia)	2,85 %
2.	Dalam Proses Telaah	21,92 %
3.	Rekomendasi Pemeriksaan	0
4.	Rekomendasi Klarifikasi	24,57 %
5.	Rekomendasi Segera Tindak Lanjuti	17,08 %
6.	Diteruskan ke lembaga lain	4,17 %
7.	Diarsipkan	29,32 %

Sumber : Laporan Capaian Kinerja Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2017

Berdasarkan tabel diatas mengenai Prosentase Tindak Lanjut Laporan Pengaduan yang diterima dapat diketahui bahwasannya Komisi Kejaksaan RI mengeluarkan rekomendasi kepada Jaksa Agung sebanyak 441 (empat ratus empat puluh satu) rekomendasi dengan kualifikasi untuk dilakukan pemeriksaan sebanyak 259 (dua ratus lima puluh sembilan) pengaduan, dan sebanyak 180 (seratus delapan puluh) pengaduan diteruskan untuk segera ditindaklanjuti. Komisi Kejaksaan RI juga meneruskan sebanyak 29 (dua puluh sembilan) pengaduan ke Kopolnas, dan 6 (enam) pengaduan diteruskan ke Komisi Yudisial, kemudian sebanyak 649 (enam ratus empat puluh sembilan) laporan pengaduan diarsipkan karena sudah ditindaklanjuti, sama dengan pengaduan sebelumnya atau bukan merupakan kompetensi/

²⁰⁶ *Loc. Cit.*

kewenangan Komisi Kejaksaan, selanjutnya untuk sisanya sebanyak 179 (seratus tujuh puluh sembilan) pengaduan masih dalam proses di internal Komisi Kejaksaan RI.

Dari data yang diterima Komisi Kejaksaan RI juga menunjukkan sebagian masyarakat belum bisa membedakan kewenangan pengawas aparat penegak hukum, dalam hal ini Komisi Kejaksaan RI, Kompolnas, dan Komisi Yudisial. Komisi Kejaksaan RI banyak menerima pengaduan yang notabene tidak menjadi kompetensi dari Komisi Kejaksaan RI tetapi kompetensi lembaga pengawas yang lain. Jika hal ini terjadi, Komisi Kejaksaan RI segera meneruskan ke lembaga terkait atau setidaknya berkoordinasi untuk segera ditindaklanjuti.

Selanjutnya disajikan tabel mengenai Wilayah dengan Laporan Pengaduan Tertinggi Tahun 2017 adalah sebagai berikut:²⁰⁷

Tabel 32. WILAYAH DENGAN LAPORAN PENGADUAN TERTINGGI TAHUN 2017

NO.	WILAYAH KERJA	JUMLAH
1.	Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta	136
2.	Kejaksaan Tinggi Jawa Timur	111
3.	Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah	83
4.	Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara	78
5.	Kejaksaan Tinggi Jawa Barat	76

Berdasarkan tabel diatas mengenai Wilayah dengan Laporan Pengaduan Tertinggi Tahun 2017 dapat diketahui bahwasannya selama periode Tahun 2017, ada 5 (lima) wilayah yang mendapatkan pengaduan cukup banyak, yaitu Kejaksaan DKI Jakarta sebanyak 136 (seratus tiga puluh enam) laporan pengaduan, Kejaksaan Tinggi Jawa Timur sebanyak 111 (seratus sebelas)

²⁰⁷ *Ibid*, hlm. 4.

laporan pengaduan, Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah sebanyak 83 (delapan puluh tiga) laporan pengaduan, Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara sebanyak 78 (tujuh puluh delapan) laporan pengaduan, dan Kejaksaan Tinggi Jawa Barat sebanyak 76 (tujuh puluh enam) laporan pengaduan.

Ada beberapa persoalan yang mengemuka dalam proses penerimaan dan tindak lanjut laporan pengaduan antara lain :

- a. Berdasarkan data menunjukkan adanya trend penurunan laporan pengaduan masyarakat yang ditunjukkan Komisi Kejaksaan RI dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Trend penurunan ini diharapkan karena disebabkan adanya perbaikan dalam pelayanan dan peningkatan dalam kinerja.
- b. Belum terjadinya integrasi data laporan pengaduan masyarakat antara Komisi Kejaksaan RI dan Jaksa Agung Muda Pengawasan. Hal ini menyebabkan tidak efektifnya proses administrasi penanganan laporan pengaduan, dan menyulitkan dalam memutuskan sudah selesai atau belumnya sebuah laporan pengaduan. Rapat koordinasi yang rutin dilakukan belum dapat menjawab kepastian status dan tahapan laporan pengaduan.
- c. Masih tingginya laporan pengaduan yang disampaikan oleh para pengacara yang notabene bagian dari upaya pembelaan di pengadilan. Laporan pengaduan yang disampaikan pelapor tidak spesifik terkait dengan perilaku dan kinerja Jaksa tetapi merupakan substansi yang seharusnya disampaikan dimuka persidangan. Merespon laporan ini,

Komisi Kejaksaan RI perlu lebih jeli dan secara tepat mengambil keputusan agar tidak dimanfaatkan untuk kepentingan diluar penegakan hukum oleh pihak ketiga.

Berikut ini disajikan tabel mengenai Laporan Pengaduan Kinerja Jaksa Tahun 2012-2015 adalah sebagai berikut:²⁰⁸

Tabel 34. REKAPITULASI LAPORAN PENGADUAN BERDASARKAN KUALIFIKASI PERBUATAN TAHUN 2012-2015

NO	MATERI LAPORAN PENGADUAN	KATEGORI	TAHUN			
			2012	2013	2014	2015
1.	Diduga tidak/ lamban/ keliru melaksanakan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (P-48)	KINERJA	88	74	68	10
2.	Diduga tidak profesional a. Berpihak kepada tersangka b. Tidak prosedural dalam menetapkan kerugian Negara/ tidak cermat dalam melakukan penyelidikan atau penyidikan tindak pidana korupsi c. Tidak prosedural dalam melakukan pra penuntutan/ P-18, P-19 (memberi petunjuk yang berlebihan atau tidak tepat, dan merekayasa berkas perkara) d. Penanganan perkara yang berlarut-larut e. Tidak cermat dalam membuat Surat Dakwaan, memberikan turunan Surat Dakwaan f. Tidak mengembalikan barang bukti, mengembalikan Barang Bukti tidak sesuai putusan pengadilan g. Kejati/ Kejari tidak menindaklanjuti Laporan Pengaduan/ dugaan tindak pidana korupsi h. Sengaja/ tidak sengaja	KINERJA	606	398	188	443

²⁰⁸ Laporan Capaian Kinerja Komisi Kejaksaan RI Tahun 2015, *Op.Cit*, hlm. 17-18.

	menghadirkan saksi (dll yang berkaitan dengan saksi) i. Tuntutan tunda lebih dari 1 (satu) kali/ Tuntutan ringan j. Tidak cermat (kurang 2 alat bukti) dalam menyatakan berkas perkara lengkap (P-21) k. Tidak prosedural dalam kegiatan menahan tersangka l. Tidak prosedural dalam kegiatan upaya hukum					
3.	Diduga KKN dengan penegak hukum lain (Polri, Hakim, Pengacara)/ penyalahgunaan wewenang.	KINERJA	87	62	0	4
4.	Diduga memaksakan perkara perdata menjadi pidana	KINERJA	20	18	58	47
5.	Diduga diskriminatif/ tebang pilih dalam penanganan perkara	KINERJA	171	129	86	90
6.	Diduga memeras/ meminta uang/ menerima pemberian	PERILAKU	78	70	40	42
7.	Kedisiplinan/ membolos kerja	PERILAKU	18	18	71	77
8.	Berselingkuh/ melakukan tindak pidana kesusilaan	PERILAKU	29	43	34	54
9.	Diduga mengintimidasi/ enekan terdakwa atau pelapor	PERILAKU	47	32	60	45
10	Lainnya		0	0	315	0
TOTAL			1144	846	920	812

Kemudian berikut ini juga disajikan tabel mengenai Laporan Pengaduan Berdasarkan Kualifikasi Perbuatan Tahun 2016 adalah sebagai berikut.²⁰⁹

**Tabel 34. REKAPITULASI LAPORAN PENGADUAN
BERDASARKAN KUALIFIKASI PERBUATAN TAHUN 2016**

NO	MATERI LAPORAN PENGADUAN	KATEGORI	JUMLAH
1.	Diduga tidak/ lamban/ keliru melaksanakan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (P-48)	KINERJA	6
2.	Diduga tidak profesional	KINERJA	
a.	Berpihak kepada tersangka		93
b.	Tidak prosedural dalam menetapkan kerugian Negara/ tidak cermat dalam melakukan penyelidikan atau penyidikan tindak pidana korupsi		94
c.	Tidak prosedural dalam melakukan pra		64

²⁰⁹ Laporan Capaian Kinerja Komisi Kejaksaan RI Tahun 2016, *Op.Cit*, hlm. 21.

	penuntutan/ P-18, P-19 (memberi petunjuk yang berlebihan atau tidak tepat, dan merekayasa berkas perkara)		149
	d. Penanganan perkara yang berlarut-larut		68
	e. Tidak cermat dalam membuat Surat Dakwaan, memberikan turunan Surat Dakwaan		12
	f. Tidak mengembalikan barang bukti, mengembalikan Barang Bukti tidak sesuai putusan pengadilan		
3.	Diduga KKN dengan penegak hukum lain (Polri, Hakim, Pengacara)/ penyalahgunaan wewenang.	KINERJA	43
4.	Diduga memaksakan perkara perdata menjadi pidana	KINERJA	47
5.	Diduga diskriminatif/ tebang pilih dalam penanganan perkara	KINERJA	56
6.	Diduga memeras/ meminta uang/ menerima pemberian	PERILAKU	75
7.	Kedisiplinan/ membolos kerja/ berperilaku tidak terpuji	PERILAKU	111
8.	Diduga mengintimidasi/ menekan terdakwa atau pelapor	PERILAKU	63
9.	Dugaan lainnya:	PERILAKU	40
	a. Berselingkuh/ melakukan tindak pidana kesusilaan		60
	b. Tentang Kepegawaian		67
TOTAL			1048

Selanjutnya berikut ini juga disajikan tabel mengenai Rekapitulasi Laporan Pengaduan Berdasarkan Kualifikasi Perbuatan Tahun 2017 adalah sebagai berikut:²¹⁰

Tabel 35. REKAPITULASI LAPORAN PENGADUAN BERDASARKAN KUALIFIKASI PERBUATAN TAHUN 2017

NO	MATERI LAPORAN PENGADUAN	KATEGORI	JUMLAH
1.	Diduga tidak/ lamban/ keliru melaksanakan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (P-48)	KINERJA	29
2.	Diduga tidak profesional	KINERJA	
	a. Berpihak kepada tersangka		15
	b. Tidak prosedural dalam menetapkan kerugian Negara/ tidak cermat dalam melakukan penyelidikan atau penyidikan tindak pidana korupsi		26
	c. Tidak prosedural dalam melakukan pra penuntutan/ P-18, P-19 (memberi petunjuk yang berlebihan atau tidak tepat, dan merekayasa berkas perkara)		41

²¹⁰ Laporan Capaian Kinerja Komisi Kejaksaan RI Tahun 2017, *Op.Cit*, hlm. 17.

	d. Penanganan perkara yang berlarut-larut		46
	e. Tidak cermat dalam membuat Surat Dakwaan, memberikan turunan Surat Dakwaan		10
	f. Tidak mengembalikan barang bukti, mengembalikan Barang Bukti tidak sesuai putusan pengadilan		8
	g. Kejati/ Kejari tidak menindaklanjuti Laporan Pengaduan/ dugaan tindak pidana korupsi		60
	h. Sengaja/ tidak sengaja menghadirkan saksi (dll yang berkaitan dengan saksi)		4
	i. Tuntutan tunda lebih dari 1 (satu) kali/ Tuntutan ringan		19
	j. Tidak cermat (kurang 2 alat bukti) dalam menyatakan berkas perkara lengkap (P-21)		14
	k. Tidak prosedural dalam kegiatan menahan tersangka		17
	l. Tidak prosedural dalam kegiatan upaya hukum		4
3.	Diduga KKN dengan penegak hukum lain (Polri, Hakim, Pengacara)/ penyalahgunaan wewenang.	KINERJA	18
4.	Diduga memaksakan perkara perdata menjadi pidana	KINERJA	15
5.	Diduga diskriminatif/ tebang pilih dalam penanganan perkara	KINERJA	22
6.	Diduga memeras/ meminta uang/ menerima pemberian	PERILAKU	19
7.	Kedisiplinan/ membolos kerja	PERILAKU	0
8.	Berselingkuh/ melakukan tindak pidana kesusilaan	PERILAKU	0
9.	Diduga mengintimidasi/ menekan terdakwa atau pelapor	PERILAKU	8
10.	Lainnya		109
TOTAL			484

Berdasarkan tabel diatas mengenai Rekapitulasi Laporan Pengaduan Berdasarkan Kualifikasi Perbuatan Tahun 2015-2017 diatas dapat diketahui bahwasannya Pengawasan yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan Republik Indonesia sebatas pengawasan yang bersifat represif sebagai akibat dari sistem birokrasi Kejaksaan yang konvensional. Hal ini selaras dengan pendapat **Yudi Kristiana**, yang menyatakan bahwa :

“Konvensionalitas birokrasi Kejaksaan menunjukkan betapa hegemoni konsep hukum yang legistik formalistik telah mencengkeram birokrasi Kejaksaan. Sehingga logika hukum telah direduksi menjadi logika birokrasi yang mengedepankan

rule sebagai satu-satunya cara berfikir dalam penegakan hukum”.²¹¹

Pada awal reformasi ada dua masalah yaitu Pertama, Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Kedua, kegiatan yang totaliter atau pemerintahan yang totaliter. Permasalahan tersebut digugat juga kepada Aparat Penegak Hukum, termasuk Lembaga Kejaksaan oknumnya dianggap KKN, dan KKN itu yang utama adalah kata “Korupsi” dan juga Kejaksaan dipakai oleh pemerintahan yang otoriter untuk menekan oposisi. Bukan hanya Kejaksaan tetapi juga Pengadilan dan Kepolisian. Dari kenyataan tersebut timbul suatu wawasan bahwa didalam wawasan demokrasi harus ada pengawasan dari luar.²¹²

Relasi hubungan antara Pengawasan Internal dan Eksternal, yang dalam hal ini Aparat Bidang Pengawasan selaku pihak internal yang didalam tugasnya dapat menindak dan menjatuhkan sanksi administratif terhadap setiap pelanggaran kode etik para Jaksa di lingkungan Kejaksaan yang tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Sedangkan pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Komisi Kejaksaan didalam hal ini memiliki tugas dan peran melakukan pengawasan terhadap lembaga Kejaksaan yang tidak secara sungguh-sungguh untuk memproses dan menindak setiap aduan dari masyarakat terhadap setiap pelanggaran yang dilakukan oleh Jaksa. Jadi, didalam prakteknya, kedua sistem pengawasan ini saling berkaitan antara satu dengan lainnya.

²¹¹ Yudi Kristiana, *Menanti Progresivitas Kejaksaan dalam Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif Urgensi dan Kritik*, (Jakarta: HUMA-Jakarta, 2011), hlm. 235.

²¹² Harkristusi Harkrisnowo, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Peran Akademis*, Loc. Cit.

Fungsi pengendalian melalui pengawasan melekat harus terbuka terhadap pengawasan masyarakat, yang harus dikembangkan sebagai penunjang pengawasan fungsional. Dari pengawasan masyarakat, Jaksa Agung mendapat masukan yang setelah diteliti dapat digunakan untuk meneliti mengenai jajaran yang dipimpinnya telah melaksanakan misi melayani dan mengayomi masyarakat dengan sebaik-baiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Informasi dari masyarakat harus diteliti dan berdasarkan hasil yang diperoleh pimpinan dapat mengambil langkah-langkah yang perlu untuk menjadikan aparaturnya lebih efektif, efisien, bersih, dan berwibawa dalam melaksanakan tugas-tugas oleh Lembaga Kejaksaan tidak terlepas dari pengawasan masyarakat tersebut.

Peningkatan disiplin Jaksa disamping dilakukan melalui pengawasan melekat, pengawasan fungsional, dan kode etik, juga dilakukan melalui pengawasan masyarakat. Proses penyelesaian laporan pengaduan masyarakat baik secara langsung maupun tromol pos selama ini dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan. Setelah laporan masuk ke Kejaksaan Agung kemudian ditindaklanjuti oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan melalui surat menyurat ke Kejaksaan Tinggi wilayah hukum Jaksa/ Pegawai Tata Usaha yang terlapor.

Selanjutnya para atasan/ pimpinan perlu mengetahui jenis-jenis informasi yang biasa disampaikan masyarakat. Jenis-jenis informasi itu dapat berupa:²¹³

- a. Sumbangan pikiran tentang pelaksanaan tugas tertentu dengan maksud untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitasnya ;
- b. Saran dan gagasan dalam rangka membantu aparatur pemerintah mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi ;
- c. Keluhan terhadap pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat yang dirasakan kurang ;
- d. Pengaduan tentang pelaksanaan tugas aparatur pemerintah yang dinilai menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku ;
- e. Laporan tentang dugaan tindak pidana korupsi ;
- f. Laporan tentang perilaku oknum pejabat/ petugas yang melanggar norma-norma yang umum berlaku di masyarakat;
- g. Berbagai jenis norma lainnya.

Dengan memperhatikan jenis-jenis informasi yang dapat diperoleh dari pengawasan masyarakat maka semakin jelas pentingnya pendaayagunaannya oleh Pimpinan Kejaksaan dalam melaksanakan pengawasan melekat akan tetapi tidak dapat dibantah pula bahwa diperlukan ketelitian dan kecermatan dalam menilai informasi pengawasan masyarakat karena tidak mustahil diantaranya terdapat informasi yang tidak benar bahkan cenderung bersifat fitnah. Ketelitian dan kecermatan itu sangat penting artinya agar dalam mengambil tindakan itu tidak keliru yang dapat merugikan baik secara perorangan maupun lembaga Kejaksaan.

Partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan merupakan hal yang penting, mengingat banyaknya keterbatasan yang dimiliki oleh lembaga

²¹³ *Ibid*, halaman 85.

pengawas (internal maupun eksternal). Pengawasan masyarakat bisa dipahami sebagai pengawasan yang dilakukan masyarakat yang disampaikan secara lisan maupun tertulis kepada aparat pengawasan yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, gagasan atau keluhan/ pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan secara langsung. Selanjutnya para atasan/ pimpinan perlu mengetahui jenis-jenis informasi yang bisa disampaikan masyarakat yang dapat berupa: sumbangan pikiran tentang pelaksanaan tugas (pengawasan), saran dan gagasan, keluhan terhadap layanan pemerintah (kinerja di instansi Kejaksaan Agung/ Kejaksaan Tinggi/ Kejaksaan Negeri/ Cabang Kejaksaan Negeri), pengaduan tentang pelaksanaan tugas aparat pemerintah yang dinilai menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku (pelanggaran yang terjadi di instansi Kejaksaan Agung/ Kejaksaan Tinggi/ Kejaksaan Negeri/ Cabang Kejaksaan Negeri), laporan tentang dugaan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Jaksa, dan laporan tentang perilaku oknum pejabat/ petugas (Jaksa) yang melanggar norma-norma yang umum berlaku di masyarakat.²¹⁴

Menurut **MS. Rahadjo, SH (Mantan JAMWAS)** yang mengatakan bahwa:²¹⁵

“Semua laporan aduan masyarakat pasti akan ditangani tetapi dalam proses pemeriksaan yang biasanya melalui surat-menyurat sehingga penanganannya lambat, jadi hasilnya kurang efektif”.

²¹⁴ Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MAPPI) FH-UI bekerjasama dengan Komisi Hukum Nasional, *Laporan Sementara Administrasi Peradilan : Lembaga Pengawas*, (Jakarta: FH UI, 2000), hlm. 85.

²¹⁵ *Loc. Cit.*

Setelah diterimanya laporan/ pengaduan masyarakat oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan, laporan tersebut ditindaklanjuti kebenarannya melalui mekanisme pemeriksaan dalam Aparat Bidang Pengawasan Kejaksaan dengan menjatuhkan hukuman sesuai dengan tingkat kesalahan yang dilakukan.

Berikut ini disajikan tabel mengenai tingkat dan jenis hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut:²¹⁶

Tabel 36. TINGKAT DAN JENIS HUKUMAN PEGAWAI NEGERI SIPIL

No	TINGKAT HUKUMAN	JENIS HUKUMAN
1.	Hukuman disiplin ringan	1. Teguran lisan 2. Teguran tertulis 3. Pernyataan tidak puas secara tertulis
2.	Hukuman disiplin sedang	1. Penundaan kenaikan gaji berkala paling lama 1 (satu) tahun. 2. Penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun. 3. Penundaan kenaikan pangkat paling lama 1 (satu) tahun.
3.	Hukuman disiplin berat	1. Penundaan pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun. 2. Pembebasan dari jabatan. 3. Pemberhentian dengan tidak hormat atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil. 4. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Berdasarkan wawancara dengan **Dr. Heri Jerman, SH., MH selaku Koordinator pada Jaksa Agung Muda Bidang Tindak Pidana Umum Kejaksaan Agung RI** yang mana sebelumnya pernah menjabat sebagai

²¹⁶ Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Asisten Pengawasan pada Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan-Sulawesi Barat juga mengatakan bahwa:²¹⁷

“Tantangan sewaktu menjabat sebagai Asisten Pengawasan yaitu tantangan dari aspek mendisiplinkan pegawai karena sulitnya diajak untuk berubah.

Pernyataan Dr. Heri Jerman, SH., MH tersebut juga didukung dengan diterbitkannya Surat Edaran Nomor : B-38/H/Hjw/04/2018 tanggal 16 April 2018 perihal Penjatuhan Hukuman Disiplin Terkait Pegawai Kejaksaan Yang Tidak Masuk Kerja Tanpa Alasan Yang Sah dari Jaksa Agung Muda Pengawasan (Muhammad Yusni, SH., MH) yang mana isi Surat Edaran tersebut adalah sebagai berikut :

“Sehubungan dengan adanya penjatuhan hukuman disiplin berat berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS bagi Pegawai Kejaksaan yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 46 (empat puluh enam) hari kerja atau lebih, bersama ini disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan Lampiran I Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, terhadap PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah diancam hukuman disiplin sebagai berikut :

²¹⁷ *Ibid.*

a. Hukuman Disiplin Ringan (Tabel 37)

NO	JENIS HUKUMAN	JUMLAH TIDAK HADIR
1.	Teguran lisan bagi PNS	5 hari kerja
2.	Teguran tertulis	5-10 hari kerja
3.	Pernyataan tidak puas secara tertulis	11-15 hari kerja

b. Hukuman Disiplin Sedang (Tabel 38)

NO	JENIS HUKUMAN	JUMLAH TIDAK HADIR
1.	Penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun	16-20 hari kerja
2.	Penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun bagi PNS	21-25 hari kerja
3.	Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun	26-30 hari kerja

c. Hukuman Disiplin Berat (Tabel 39)

NO	JENIS HUKUMAN	JUMLAH TIDAK HADIR
1.	Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun	31-35 hari kerja
2.	Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah	36-40 hari kerja
3.	Pembebasan dari jabatan bagi PNS yang menduduki jabatan struktural atau fungsional tertentu	41-45 hari kerja
4.	Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS bagi PNS	46 hari kerja atau lebih

2. Sesuai Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang

Disiplin Pegawai Negeri Sipil, penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan

untuk membina PNS yang telah melakukan pelanggaran agar menyesal, tidak mengulangi, dan memperbaiki diri pada masa yang akan datang sehingga para Pejabat Struktural dilingkungan Kejaksaan RI selaku Pejabat Pengawasan Melekat wajib mengawasi dan mengendalikan bawahannya secara langsung dan dilakukan sendiri, khususnya yang terkait dengan kehadiran para Pegawai Kejaksaan.

Berkenaan dengan hal-hal sebagaimana tersebut diatas, tingkatan penjatuhan hukuman disiplin terkait ketidakhadiran pegawai tersebut dimaksudkan sebagai tahapan pembinaan oleh para Pejabat Struktural Kejaksaan terhadap bawahannya melalui instrument pengawasan melekat, sehingga apabila Pejabat Struktural Kejaksaan di daerah menemukan adanya bawahan yang tidak masuk kerja minimal selama 5 (lima) hari kerja wajib untuk segera melaporkan hal tersebut kepada Asisten Aparat Bidang Pengawasan guna dilakukan pemeriksaan dugaan pelanggaran disiplin, dimana mekanisme tersebut terus berlanjut mengikuti tingkatan hukuman disiplin sesuai ketentuan diatas.”

Kemudian sebagai tindaklanjutnya berikut ini disajikan tabel mengenai Pelaksanaan Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Tingkat dan Jenis Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil) dapat diketahui bahwasannya sepanjang tahun 2015 telah diterima laporan pengaduan sebanyak 639 (enam ratus tiga puluh sembilan) ditambah laporan pengaduan 286 (dua ratus delapan puluh enam) sehingga total menjadi 925 (sembilan ratus dua puluh lima) laporan pengaduan. Sebagai

tindak lanjut laporan pengaduan tersebut telah dilakukan langkah penyelesaian yang hingga akhir tahun 2015 berhasil diselesaikan sebanyak 735 (tujuh ratus tiga puluh lima) dengan rincian laporan pengaduan yang terbukti sebanyak 125 (seratus dua puluh lima) laporan pengaduan, tidak terbukti sebanyak 442 (empat ratus empat puluh dua) laporan pengaduan, dan yang dilimpahkan sebanyak 168 (seratus enam puluh delapan) laporan pengaduan.

Berdasarkan data tersebut maka berikut ini disajikan tabel mengenai Rekapitulasi Penjatuhan Hukuman Disiplin Tahun 2015 adalah sebagai berikut.²¹⁸

Tabel 40. REKAPITULASI PENJATUHAN HUKUMAN DISIPLIN TAHUN 2015

I. BERDASARKAN JENIS GOLONGAN				
NO.	JENIS HUKUMAN	TATA USAHA	JAKSA	JUMLAH
1.	Golongan I	1	-	1
2.	Golongan II	40	-	40
3.	Golongan III	23	52	75
4.	Golongan IV	-	25	25
JUMLAH		64	77	141
II. BERDASARKAN JENIS HUKUMAN				
NO.	JENIS HUKUMAN	TATA USAHA	JAKSA	JUMLAH
1.	Ringan	8	18	26
2.	Sedang	21	31	52
3.	Berat	35	28	63
JUMLAH		64	77	141
III. BERDASARKAN JENIS PERBUATAN				
NO.	JENIS HUKUMAN	TATA USAHA	JAKSA	JUMLAH
1.	Indisipliner	37	11	48
2.	Penyalahgunaan Wewenang	12	48	60
3.	Perbuatan Tercela lainnya	15	17	32
4.	Perdata	-	1	1
JUMLAH		64	77	141

Tabel 41. REKAPITULASI PENJATUHAN HUKUMAN DISIPLIN TINGKAT BERAT TAHUN 2015

NO.	HUKUMAN DISIPLIN BERAT	TATA USAHA	JAKSA	JUMLAH
------------	-------------------------------	-------------------	--------------	---------------

²¹⁸ Laporan Tahunan Kejaksaan RI Tahun 2015, *Op.Cit*, hlm. 71

1.	Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun PP 53 Tahun 2010	14	12	26
2.	Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah	-	-	-
3.	Pembebasan dari Jabatan Fungsional Jaksa	-	6	6
4.	Pembebasan dari Jabatan Struktural	1	8	9
5.	Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri	9	2	11
6.	Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS	10	1	11
JUMLAH		34	29	63

Tabel 42. SURAT KEPUTUSAN LAINNYA

PEMBERHENTIAN SEMENTARA SEBAGAI PEGAWAI NEGERI SIPIL			
JENIS HUKUMAN DISIPLIN	TATA USAHA	JAKSA	JUMLAH
Pemberhentian Sementara Sebagai Pegawai Negeri Sipil	4	4	8
JUMLAH	4	4	8

Kemudian berikut ini juga disajikan tabel mengenai Rekapitulasi Penjatuhan Hukuman Disiplin Tahun 2016 adalah sebagai berikut :

Tabel 43. REKAPITULASI PENJATUHAN HUKUMAN DISIPLIN TAHUN 2016

I. BERDASARKAN JENIS GOLONGAN				
NO.	JENIS HUKUMAN	TATA USAHA	JAKSA	JUMLAH
1.	Golongan I	0	0	0
2.	Golongan II	40	0	40
3.	Golongan III	33	95	128
4.	Golongan IV	0	34	34
JUMLAH		73	129	202
II. BERDASARKAN JENIS HUKUMAN				
NO.	JENIS HUKUMAN	TATA USAHA	JAKSA	JUMLAH
1.	Ringan	17	41	58
2.	Sedang	26	59	85
3.	Berat	30	29	59
JUMLAH		73	129	202
III. BERDASARKAN JENIS PERBUATAN				
NO.	JENIS HUKUMAN	TATA USAHA	JAKSA	JUMLAH
1.	Indisipliner	41	25	66
2.	Penyalahgunaan Wewenang	6	70	76
3.	Perbuatan Tercela lainnya	26	34	60
4.	Perdata	0	0	0
JUMLAH		73	129	202

**Tabel 44. REKAPITULASI PENJATUHAN HUKUMAN DISIPLIN
TINGKAT BERAT TAHUN 2016**

NO	HUKUMAN DISIPLIN BERAT	TATA USAHA	JAKSA	JUMLAH
1.	Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun PP 53 Tahun 2010	17	11	28
2.	Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah	0	1	1
3.	Pembebasan dari Jabatan Fungsional Jaksa	0	10	10
4.	Pembebasan dari Jabatan Struktural	2	6	8
5.	Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri	4	0	4
6.	Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS	7	1	8
JUMLAH		30	29	59

Tabel 45. SURAT KEPUTUSAN LAINNYA

I. PEMBERHENTIAN SEMENTARA SEBAGAI PEGAWAI NEGERI SIPIL			
JENIS HUKUMAN DISIPLIN	TATA USAHA	JAKSA	JUMLAH
Pemberhentian Sementara Sebagai Pegawai Negeri Sipil	0	5	5
JUMLAH	0	5	5
II. SURAT KEPUTUSAN PEMBEBASAN SEMENTARA DARI TUGAS JABATAN			
JENIS HUKUMAN DISIPLIN	TATA USAHA	JAKSA	JUMLAH
Surat keputusan pembebasan sementara dari tugas jabatan	2	-	2
JUMLAH	2	-	2
III. SURAT KEPUTUSAN PENGANGKATAN KEMBALI DALAM JABATAN FUNGSIONAL JAKSA			
JENIS HUKUMAN DISIPLIN	TATA USAHA	JAKSA	JUMLAH
Surat keputusan pengangkatan kembali dalam jabatan fungsional jaksa	-	3	3
JUMLAH	-	3	3
IV. SURAT KEPUTUSAN PEMBEBASAN SEMENTARA DARI TUGAS JABATAN			
JENIS HUKUMAN DISIPLIN	TATA USAHA	JAKSA	JUMLAH
Pegawai Kejaksaan RI yang melakukan tindak pidana	7	6	13
JUMLAH	7	6	13

Selanjutnya disajikan tabel mengenai Fakta tentang kekurangan penerapan pengawasan secara represif yang menunjukkan timbulnya pelanggaran. Pelanggaran yang dilakukan oleh Jaksa dan Pegawai Kejaksaan dalam tingkat ringan, sedang, maupun berat. Jumlah Jaksa dan Pegawai Kejaksaan yang melakukan pelanggaran dan mendapatkan penjatuhan hukuman disiplin dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2017 adalah sebagai berikut:

**Tabel 46. REKAPITULASI PENJATUHAN HUKUMAN DISIPLIN
BERDASARKAN JENIS HUKUMAN
PADA BULAN JANUARI S/D DESEMBER 2012**

No.	Jenis Hukuman	Tata Usaha	Jaksa	Jumlah
1.	Ringan	38	66	104
2.	Sedang	55	132	187
3.	Berat	50	62	112
	Jumlah	143	260	403

**Tabel 47. REKAPITULASI PENJATUHAN HUKUMAN DISIPLIN
BERDASARKAN JENIS HUKUMAN
PADA BULAN JANUARI S/D DESEMBER 2013**

No.	Jenis Hukuman	Tata Usaha	Jaksa	Jumlah
1.	Ringan	11	75	86
2.	Sedang	61	75	136
3.	Berat	31	18	49
	Jumlah	103	168	271

**Tabel 48. REKAPITULASI PENJATUHAN HUKUMAN DISIPLIN
BERDASARKAN JENIS HUKUMAN
PADA BULAN JANUARI S/D DESEMBER 2014**

No.	Jenis Hukuman	Tata Usaha	Jaksa	Jumlah
1.	Ringan	52	60	112
2.	Sedang	63	82	145
3.	Berat	41	33	74
	Jumlah	156	175	331

**Tabel 49. REKAPITULASI PENJATUHAN HUKUMAN DISIPLIN
BERDASARKAN JENIS HUKUMAN
PADA BULAN JANUARI S/D DESEMBER 2015**

No.	Jenis Hukuman	Tata Usaha	Jaksa	Jumlah
1.	Ringan	29	63	92
2.	Sedang	35	65	100
3.	Berat	47	42	89
	Jumlah	111	170	281

**Tabel 50. REKAPITULASI PENJATUHAN HUKUMAN DISIPLIN
BERDASARKAN JENIS HUKUMAN
PADA BULAN JANUARI S/D DESEMBER 2016**

No.	Jenis Hukuman	Tata Usaha	Jaksa	Jumlah
1.	Ringan	17	41	58
2.	Sedang	26	59	85
3.	Berat	30	29	59
	Jumlah	73	129	202

**Tabel 51. REKAPITULASI PENJATUHAN HUKUMAN DISIPLIN
BERDASARKAN JENIS HUKUMAN
PADA BULAN JANUARI S/D JUNI 2017**

No.	Jenis Hukuman	Tata Usaha	Jaksa	Jumlah
1.	Ringan	14	28	41
2.	Sedang	22	56	78
3.	Berat	36	32	68
	Jumlah	72	116	188

Berdasarkan tabel tersebut di atas dapat diketahui bahwasannya penerapan pengawasan secara represif yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan masih menyisakan jumlah pelanggaran sedang dan berat lebih besar dibandingkan dengan pelanggaran ringan. Hal ini menunjukkan bahwa pengawasan secara represif kurang efektif.

C. Implikasi Pengawasan Konvensional Represif Terhadap Kinerja Jaksa yang Menyebabkan Terjadinya Peningkatan Pelanggaran Disiplin Jaksa

Untuk mengukur keberhasilan atau kegagalan pengawasan yang dilakukan saat ini yang menerapkan pengawasan secara represif dapat diajukan beberapa indikator, antara lain :

a. Kuantitas Pelanggaran

Jumlah pelanggaran yang terjadi dikualifikasikan kedalam pelanggaran (ringan, sedang, dan berat). Berdasarkan tabel-tabel tersebut diatas, menunjukkan hasil rekapitulasi penjatuhan hukuman disiplin

berdasarkan jenis hukuman dari bulan Januari s/d Desember 2012 sejumlah 403 (empat ratus tiga) hukuman yang terdiri dari:

- 1) Penjatuhan hukuman ringan terhadap Tata Usaha sejumlah 38 (tiga puluh delapan) orang dan Jaksa sejumlah 60 (enam puluh) orang ;
- 2) Penjatuhan hukuman sedang terhadap Tata Usaha sejumlah 55 (lima puluh lima) orang dan Jaksa sejumlah 132 (seratus tiga puluh dua) orang ;
- 3) Penjatuhan hukuman berat terhadap Tata Usaha sejumlah 50 (lima puluh) orang dan Jaksa sejumlah 62 (enam puluh dua) orang.

Rekapitulasi penjatuhan hukuman disiplin berdasarkan jenis hukuman dari bulan Januari s/d Desember 2013 sejumlah 271 (dua ratus tujuh puluh satu) hukuman yang terdiri dari :

- 1) Penjatuhan hukuman ringan terhadap Tata Usaha sejumlah 11 (sebelas) orang dan Jaksa sejumlah 75 (tujuh puluh lima) orang ;
- 2) Penjatuhan hukuman sedang terhadap Tata Usaha sejumlah 61 (enam puluh satu) orang dan Jaksa sejumlah 75 (tujuh puluh lima) orang;
- 3) Penjatuhan hukuman berat terhadap Tata Usaha sejumlah 31 (tiga puluh satu) orang dan Jaksa sejumlah 18 (delapan belas) orang.

Rekapitulasi penjatuhan hukuman disiplin berdasarkan jenis hukuman dari bulan Januari s/d Desember 2014 sejumlah 331 (tiga ratus tiga puluh satu) hukuman yang terdiri dari :

- 1) Penjatuhan hukuman ringan terhadap Tata Usaha sejumlah 52 (lima puluh dua) orang dan Jaksa sejumlah 60 (enam puluh) orang;

- 2) Penjatuhan hukuman sedang terhadap Tata Usaha sejumlah 63 (enam puluh tiga) orang dan Jaksa sejumlah 82 (delapan puluh dua) orang ;
- 3) Penjatuhan hukuman berat terhadap Tata Usaha sejumlah 41 (empat puluh satu) orang dan Jaksa sejumlah 33 (tiga puluh tiga) orang.

Rekapitulasi penjatuhan hukuman disiplin berdasarkan jenis hukuman dari bulan Januari s/d Desember 2015 sejumlah 281 (dua ratus delapan puluh satu) hukuman yang terdiri dari :

- 1) Penjatuhan hukuman ringan terhadap Tata Usaha sejumlah 29 (dua puluh sembilan) orang dan Jaksa sejumlah 63 (enam puluh tiga) orang;
- 2) Penjatuhan hukuman sedang terhadap Tata Usaha sejumlah 35 (tiga puluh lima) orang dan Jaksa sejumlah 65 (enam puluh lima) orang ;
- 3) Penjatuhan hukuman berat terhadap Tata Usaha sejumlah 47 (empat puluh tujuh) orang dan Jaksa sejumlah 42 (empat puluh dua) orang.

Rekapitulasi penjatuhan hukuman disiplin berdasarkan jenis hukuman dari bulan Januari s/d Desember 2016 sejumlah 202 (dua ratus dua) hukuman yang terdiri dari :

- 1) Penjatuhan hukuman ringan terhadap Tata Usaha sejumlah 17 (tujuh belas) orang dan Jaksa sejumlah 41 (empat puluh satu) orang;
- 2) Penjatuhan hukuman sedang terhadap Tata Usaha sejumlah 26 (dua puluh enam) orang dan Jaksa sejumlah 59 (lima puluh sembilan) orang;
- 3) Penjatuhan hukuman berat terhadap Tata Usaha sejumlah 30 (tiga puluh) orang dan Jaksa sejumlah 29 (dua puluh sembilan) orang.

Rekapitulasi penjatuhan hukuman disiplin berdasarkan jenis hukuman dari bulan Januari s/d Juni 2017 sejumlah 188 (seratus delapan puluh delapan) hukuman yang terdiri dari :

- 1) Penjatuhan hukuman ringan terhadap Tata Usaha sejumlah 14 (empat belas) orang dan Jaksa sejumlah 28 (dua puluh delapan) orang ;
- 2) Penjatuhan hukuman sedang terhadap Tata Usaha sejumlah 22 (dua puluh dua) orang dan Jaksa sejumlah 56 (lima puluh enam) orang;
- 3) Penjatuhan hukuman berat terhadap Tata Usaha sejumlah 36 (tiga puluh enam) orang dan Jaksa sejumlah 32 (tiga puluh dua) orang.

b. Efektifitas Pengawasan

Banyaknya waktu yang dibutuhkan, dalam penerapan model pengawasan represif dari rekapitulasi penjatuhan hukuman disiplin yang dihitung mulai bulan Januari 2012 sampai dengan Juni 2017, jumlah penjatuhan hukuman disiplin terhadap Jaksa dan Tata Usaha (Pegawai Kejaksaan) menunjukkan jumlah data yang naik turun. Penjatuhan hukuman disiplin yang terdiri dari hukuman ringan bagi pelanggaran ringan, hukuman sedang bagi pelanggaran sedang, dan hukuman berat bagi pelanggaran berat, telah menunjukkan jumlah data yang mengalami penurunan pada bulan Januari sampai dengan Juni 2017. Jadi diperlukan rentang waktu cukup lama selama 5,5 (lima setengah) tahun penerapan model pengawasan represif juga belum optimal untuk menurunkan jumlah pelanggaran yang dilakukan oleh Jaksa dan Pegawai Kejaksaan.

c. Efisiensi Biaya dan Sumber Daya

Biaya pengawasan antara represif dan preventif. 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.

Pengawasan berikutnya adalah 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.

Penyelenggaraan pengawasan terhadap Jaksa dan Pegawai Kejaksaan perlu ditingkatkan, sesuai dengan amanat Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-015/A/JA/07/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan

Republik Indonesia,²¹⁹ dalam ketentuan Pasal 31 menyatakan pelaksanaan inspeksi khusus dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja dan dapat diperpanjang selama 7 (tujuh) hari kerja, apabila diperlukan dapat diperpanjang lagi selama 7 (tujuh) hari kerja.

Ketentuan tersebut di atas, dapat mengakibatkan waktu pelaksanaan pengawasan represif seperti inspeksi kasus terhadap 1 (satu) orang Jaksa dan/atau 1 (satu) orang Pegawai Kejaksaan, secara potensial dapat mengakibatkan meledaknya jumlah biaya yang diperlukan dikarenakan inspeksi kasus dilaksanakan oleh sumber daya manusia (SDM) pengawasan dengan pembentukan Tim Gabungan dari Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Negeri.

d. Kualitas Pelanggaran

Kualitas pelanggaran dibedakan menjadi pelanggaran yang mendapatkan hukuman disiplin (ringan, sedang, berat). Jenis hukuman disiplin dalam ketentuan Pasal 85 ayat (1) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-015/A/JA/07/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia, dalam tenggang waktu tertentu Terlapor yang sedang menjalani hukuman disiplin tidak dapat (dipromosikan, mengikuti

²¹⁹ Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-015/A/JA/07/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia, hanya melakukan perubahan terhadap ketentuan Pasal 31; Pasal 33; Pasal 40 ayat (1), (2), (3), dan ayat (6); Pasal 41 ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan ayat (6); Pasal 48 ayat (1) dan (2); Pasal 52 ayat (3) dan (4); diantara Pasal 68 dan Pasal 69 disisipkan Pasal 68A; dan Pasal 85 ayat (2) huruf a.

pendidikan dan pelatihan, diberikan kenaikan pangkat dan/atau gaji berkala.

Ketentuan Pasal 85 ayat (2) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-015/A/JA/07/menyatakan tenggang waktu tertentu sebagaimana dimaksud pada 2013 ayat (1) dihitung sejak Terlapor mulai menjalani hukuman disiplin, dengan ketentuan sebagai berikut :

- 1) 3 (tiga) bulan untuk hukuman disiplin ringan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b dan c Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 dan untuk hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b dan c Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, hukuman disiplin telah selesai pada saat Surat Keputusan Penjatuhan Hukuman Disiplin ditetapkan dan diterima oleh Terlapor.
- 2) 1 (satu) tahun untuk hukuman disiplin sedang, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010.
- 3) 2 (dua) tahun untuk hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf a, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 kecuali untuk kenaikan pangkat.
- 4) 2 (dua) tahun dan mendapat persetujuan tertulis Jaksa Agung atas saran dan pendapat Jaksa Agung Muda Pengawasan untuk hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (4) huruf b dan huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010.

Sebagai perbandingan dalam penjatuhan hukuman disiplin, maka penjatuhan hukuman disiplin di Thailand ada standar tindakan yang dilarang, terdiri dari tindakan serius dan tidak serius, berikut kriteria dari penjatuhan sanksi berdasarkan kategori tindakan yang dilarang tersebut. Standar tindakan yang dilarang dan sanksi-sanksinya diatur dalam Undang-Undang Kejaksaan/ *The Prosecutor Act. Code of Conduct* Jaksa tercakup dalam peraturan ini. Beberapa tindakan penyimpangan yang serius antara lain : penyalahgunaan wewenang, tindak pidana (misalnya : suap, korupsi), bangkrut berdasarkan putusan pengadilan karena korupsi, membuka rahasia negara, tidak masuk kerja sampai jangka waktu tertentu (15 hari), tidak mengikuti perintah dari atasan, dan melakukan skandal (namun tidak jelas definisi skandal). Apabila terdapat penyimpangan yang dilakukan Jaksa termasuk kategori tindak pidana maka dapat dilakukan proses pidana terhadap Jaksa tersebut. Sanksi pidana atas tindak pidana yang dilakukan pejabat Negara diatur lebih berta dibandingkan terhadap orang biasa.

Sedangkan penjatuhan hukuman disiplin di Filipina, jenis sanksi dapat diklasifikasikan menjadi sanksi berat, sedang, dan ringan. Namun, berbeda dengan Indonesia, Filipina mengatur kategori perbuatan yang dilarang sekaligus dengan jenis sanksinya secara lebih terperinci sehingga tidak ada bias dalam pelaksanaannya. Misalnya, untuk tindakan yang dilarang berupa kinerja yang buruk sehingga dapat dikatakan sebagai tidak kompeten sebagai Pegawai Negeri Sipil, hukumannya adalah

pemberhentian sementara selama enam bulan satu hari sampai satu tahun. Namun, jika pelanggaran tersebut diulang untuk kedua kalinya maka hukuman yang dijatuhkan berupa pemecatan.

Penjatuhan hukuman dilakukan dengan mempertimbangkan segala keadaan baik yang meringankan maupun yang memberatkan pegawai yang terkait. Hal ini wajib dilakukan dengan catatan pegawai yang terkait harus mengajukan permohonan atau sumpah atas segala keadaan yang mungkin dapat meringankan maupun memberatkannya. Berdasarkan pertimbangan tersebut, penjatuhan hukuman dapat dibagi menjadi tiga tingkat yaitu :

- 1) Hukuman ringan dijatuhkan jika hanya atau lebih banyak muncul kondisi yang meringankan daripada yang memberatkan ;
- 2) Hukuman sedang dijatuhkan jika tidak ada kondisi yang meringankan dan memberatkan muncul bersamaan atau jika keduanya muncul tetapi saling menghilangkan satu sama lain ;
- 3) Hukuman maksimum (berat) dijatuhkan jika hanya atau lebih banyak muncul kondisi yang memberatkan daripada yang meringankan.

Mengenai pengajuan keberatan atas penjatuhan hukuman disiplin, dapat dilakukan dengan alasan-alasan sebagai berikut :

- 1) Telah ditemukan bukti baru yang secara substansial akan mempengaruhi hukuman yang dijatuhkan jika diketahui pada saat pemeriksaan atau sebelum hukuman dijatuhkan ;
- 2) Putusan tidak sesuai dengan bukti-bukti yang telah ada ;
- 3) Terjadi kesalahan dalam penerapan hukum.

Untuk kasus-kasus tertentu dengan rekomendasi dari Komisi Pegawai Negeri Sipil (*Civil Service Commission*), Presiden Filipina dapat mengganti atau menghapus hukuman disiplin atau mengembalikan hak-hak yang telah dihapuskan sebelumnya kepada pegawai. Membandingkan pengaturan mengenai disiplin di Indonesia dengan Filipina terlihat bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang dipergunakan oleh seluruh kalangan pemerintahan di Indonesia namun Presiden Indonesia tidak turut campur dalam penjatuhan hukuman disiplin.

Penulisan Disertasi ini membahas mengenai pengawasan konvensional represif sebagai penyebab terjadinya pelanggaran kinerja jaksa dianalisis dengan menggunakan **Teori Sistem Hukum**, akan tetapi sebelum jauh membahas hal tersebut maka perlu diketahui terlebih dahulu mengenai 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*)”.²²⁰

Substansi Hukum meliputi materi hukum yang diantaranya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Struktur hukum menyangkut

²²⁰ Esmi Warassih Puji Rahayu, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. (Semarang : Suryandaru Utama 2005), halaman 29.

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 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 pelaksananya yaitu aparat penegak hukum.

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 pembagian tiga faktor tersebut dapat dikaitkan dengan pembagian tiga

komponen sistem hukum, yaitu “substansi hukum, “struktur hukum” dan “budaya hukum”.²²¹

4) Substansi Hukum (*legal substance*)

Pada intinya yang dimaksud dengan substansi hukum adalah hasil-hasil yang diterbitkan oleh sistem hukum, mencakup aturan-aturan hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.²²² 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.

5) Struktur Hukum (*legal structure*)

Pada intinya yang dimaksud dengan struktur hukum adalah sebuah kerangka yang memberikan suatu batasan terhadap keseluruhan, dimana keberadaan institusi merupakan wujud konkrit komponen struktur

²²¹ Lawrence M Friedman, *Law and Society Introduction*, (New Jersey : Prentice Hall Inc, 1977), hlm14-20.

²²² Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, (Bandung : Refika Aditama, 2007), hlm. 42.

hukum.²²³ Struktur hukum ini bisa juga artikan sebagai Penegak Hukum. Faktor Penegak Hukum 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:

- d) Badan pembentukan undang-undang atau lembaga legislatif.
- e) Aparat penegak hukum dalam arti sempit, yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Penasehat Hukum dan Pengadilan.
- f) 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

²²³ Lawrence M Friedman, *Op.Cit*, hlm. 14.

dipahaminya. Singkat kata, penegakan hukum yang baik harus bermula dari nilai yang baik.

6) Budaya Hukum (*legal culture*)

Budaya Hukum merupakan suasana pikiran dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan.²²⁴ Budaya Hukum ini bisa diidentikkan dengan faktor nilai. 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:²²⁵

“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.”

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*).

Pengawasan lembaga Kejaksaan sebagai subsistem Sistem Peradilan Pidana (SPP) sangat penting artinya sebagai rangkaian pengawasan secara

²²⁴ Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, (Jakarta : Ghalilea Indonesia, 2002), hlm. 8.

²²⁵ Soerjono Soekanto dan Liklikuwata dan Mulyana W. Kusuma, *Kriminologi suatu Pengantar*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), halaman 32.

menyeluruh terhadap sub-sub sistem yang lain dalam kerangka yang lebih luas dalam hubungannya untuk mencapai tujuan SPP dan penegakan hukum. Pengawasan yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan Republik Indonesia sebatas pengawasan yang bersifat represif sebagai akibat dari sistem birokrasi Kejaksaan yang konvensional. Apabila ditinjau dari aspek pengendalian penanganan perkara, konvensionalitas birokrasi Kejaksaan telah berpotensi menjadi sumber penyimpangan dalam birokrasi Kejaksaan yang sulit dihentikan, karena eksistensi setiap penyimpangan berada dibalik mekanisme bekerjanya pengendalian penanganan perkara. Apabila ditinjau dari aspek penegakan hukum (*law enforcement*), konvensionalitas birokrasi Kejaksaan menjadikan Kejaksaan kehilangan kesempatan (*lose of chance*) dalam upaya menegajawahatkan legitimasi kelembagaan kepentingan publik dalam setiap kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) yang dilaksanakan oleh Kejaksaan.

Penegakan hukum merupakan sebuah mekanisme untuk merealisasikan kehendak pembuat perundang-undangan yang dirumuskan dalam produk hukum tertentu.²²⁶ Penegakan hukum sejatinya tidak hanya dipahami dalam arti penegakan undang-undang saja, akan tetapi merupakan sebuah proses untuk mewujudkan maksud pembuat undang-undang.²²⁷ Penegakan hukum hendaknya dilihat sebagai kegiatan yang menarik

²²⁶ Satjipto Raharjo, *Masalah Penegakan Hukum : Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Bandung : Sinar Biru, 2005), hlm. 24.

²²⁷ *Ibid*, hlm. 14.

lingkungan kedalam proses sosial maupun yang harus menerima pembatasan-pembatasan dalam bekerjanya disebabkan oleh faktor lingkungan.²²⁸

Pada prinsipnya proses penegakan hukum tetap mengacu pada nilai-nilai dasar yang terdapat dalam hukum, seperti keadilan (*gerechtigheid*), kepastian hukum (*rechtssicherheit*), dan kemanfaatan hukum (*zweckmassigkeit*). Ketiga unsur inilah yang harus dipenuhi dalam proses penegakan hukum sekaligus menjadi tujuan utama penegakan hukum. Ada tiga tahap dalam penegakan hukum pidana yaitu:²²⁹

1) **Tahap formulasi**, yaitu tahap penegakan hukum pidana *inabstracto* oleh badan pembuat undang-undang.

Dalam tahap ini pembuat undang-undang melakukan kegiatan memilih nilai-nilai yang sesuai dengan keadaan dan situasi masa kini yang akan datang. Kemudian merumuskannya dalam bentuk peraturan perundang-undangan pidana untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Tahap ini dapat pula disebut tahap kebijakan legislatif.

2) **Tahap aplikasi**, yaitu tahap penegakan hukum pidana (tahap penerapan hukum pidana) oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai Pengadilan.

Dalam tahap ini aparat penegak hukum bertugas menegakan serta menerapkan peraturan perundang-undangan pidana yang telah dibuat oleh

²²⁸ Ali Zaidan, *Bunga Rampai Komisi Yudisial : Kontribusi Lembaga Kejaksaan dalam Mempercepat Reformasi Peradilan*, 2007), hlm. 110.

²²⁹ Nyoman Serikat Putra Jaya, *Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System)*, (Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 2010), halaman 8.

pembuat undang-undang. Dalam melaksanakan tugas ini, aparat penegak hukum harus berpegang teguh pada nilai-nilai keadilan dan daya guna. Tahap kedua ini dapat pula disebut sebagai tahap kebijakan yudikatif.

- 3) **Tahap eksekusi**, yaitu tahap penegakan (pelaksanaan) hukum pidana secara konkret oleh aparat-aparat pelaksana pidana.

Dalam tahap ini aparat-aparat pelaksana pidana bertugas menegakan peraturan perundang-undangan pidana yang telah dibuat oleh pembuat undang-undang melalui penerapan pidana yang telah ditetapkan dalam putusan pengadilan. Dalam melaksanakan pemidanaan yang telah ditetapkan dalam putusan pengadilan, aparat-aparat pelaksana pidana ini dalam menjalankan tugasnya harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan pidana yang dibuat oleh pembuat undang-undang dan nilai-nilai keadilan serta daya guna.

Ketiga tahap penegakan hukum pidana tersebut, dilihat sebagai suatu usaha atau proses yang rasional yang sengaja direncanakan untuk mencapai tujuan tertentu, jelas harus merupakan suatu jalinan mata rantai aktivitas yang tidak terputus yang bersumber dari nilai-nilai dan bermuara pada pidana dan pemidanaan.

Pengawasan terhadap kinerja Jaksa apabila dikaitkan dengan tahapan penegakan hukum maka tahapannya berada pada **Tahap Aplikasi** yaitu tahap penegakan hukum (tahap penerapan hukum) oleh Aparat Bidang Pengawasan. Dalam tahap ini aparat Bidang Pengawasan bertugas menegakan serta menerapkan peraturan perundang-undangan yang telah dibuat oleh pembuat

undang-undang untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja Jaksa. Dalam melaksanakan tugas ini, Aparat Bidang Pengawasan harus berpegang teguh pada nilai-nilai keadilan dan daya guna.

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:²³⁰

d. Struktur Hukum :

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

e. Substansi Hukum

- 4) Peraturan perundang-undangan kurang berorientasi pada penyelarasan hubungan antar lembaga ;
- 5) Masih diwarnai inkonsistensi ;
- 6) Upaya revisi perundang-undangan masih berkarakteristik *incremental*.

²³⁰ Harkristuti Harkriswono, *Merancang Ulang Korps Ahyaksa*, (Jakarta : Newsletter Komisi Hukum Nasional, Edisi Juni 2003), halaman 10.

f. Budaya Hukum

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

Berdasarkan identifikasi diatas apabila dikaitkan dengan pengawasan konvensional represif sebagai penyebab terjadinya pelanggaran kinerja jaksa yaitu :

- a. Substansi Hukum dalam pengawasan terhadap kinerja Jaksa berhubungan dengan Sistem Pengawasan Internal di Kejaksaan saat ini yang mengacu pada Peraturan Jaksa Agung Nomor : PER-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia, dan 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 yang dilakukan dalam bentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional yang mana apabila seorang Jaksa melakukan pelanggaran dan terbukti bersalah terkait dengan kinerjanya maka yang bersangkutan dapat dilakukan penindakan terhadap pelanggaran sebagaimana mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang telah diatur untuk hukumannya berdasarkan tingkatannya dari tingkat ringan, sedang, hingga berat. Selain itu, saat ini juga berlaku Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil

Negara yang berdampak pada kewenangan Kejaksaan dalam bidang pengawasan. Berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang mengatur KASN akan menimbulkan tumpang tindih dalam penyelenggaraan pengawasan Kejaksaan RI. Hal ini sejalan dengan ruang lingkup pengawasan berdasarkan Pasal 27 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI yang menyatakan bahwa pengawasan meliputi perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pelaksanaan pengawasan atas kinerja dan keuangan intern Kejaksaan, serta pelaksanaan penugasan Jaksa Agung sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tugas dan wewenang dibidang pengawasan dilaksanakan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan. Jadi, dengan berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang mengatur kewenangan KASN, maka akan menimbulkan tumpang tindih dengan penyelenggaraan pengawasan di lingkungan Kejaksaan karena pengawasan internal Kejaksaan telah diatur secara rinci dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI. Disamping itu Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara secara umum belum mengakomodir kekhususan karakteristik kelembagaan maupun profesi di Kejaksaan sedangkan Komisi Kejaksaan RI mempunyai korelasi dengan pengawasan internal Kejaksaan sebagaimana dalam Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan RI dalam

melaksanakan pengawasan, pemantauan, dan penilaian atas kinerja dan perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan.

Berdasarkan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI dinyatakan bahwa Jaksa yang diberhentikan secara tidak hormat dari jabatannya, diberhentikan secara otomatis sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kemudian Pasal 16 Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI menyatakan bahwa ketentuan mengenai pemberhentian Jaksa secara tidak hormat diatur dengan Peraturan Pemerintah yang sebagai realisasinya diterbitkan Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dengan adanya ketentuan Pasal 14 ayat (1) tersebut semakin membuktikan bahwa pengawasan atau penjatuhan sanksi terhadap Jaksa harus diatur berbeda dengan PNS karena tugas, fungsi, dan wewenang Jaksa berbeda dari Pegawai Negeri Sipil lainnya. Jika hal ini tidak segera ditindaklanjuti maka wewenang yang diberikan oleh UU Kejaksaan akan menjadi sia-sia. Hal ini juga didukung oleh publik yang menyadari bahwa Jaksa memiliki wewenang yang sangat luas dalam penegakan hukum dan dihalalkan oleh undang-undang untuk melanggar hak asasi manusia dalam pemanggilan, pemeriksaan, penahanan terdakwa untuk memiliki peraturan disiplin tersendiri terlepas dari Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang

Disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagaimana ditunjukkan dalam tabel berikut ini:²³¹

Tabel 52. Hasil Kuesioner Pendapat Pembuatan Peraturan Khusus bagi Jaksa

Responden	Pertanyaan : Apakah diperlukan sebuah peraturan khusus bagi Jaksa terlepas dari Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil	Responden (%)				
		DKI Jakarta (%)	Sumatera Utara (%)	Bali (%)	Kalimantan Barat (%)	Sulawesi Selatan (%)
Jaksa	Ya	100	90	85	95	80
	Tidak	0	0	5	5	10
	n.a	-	10	10	-	10
Atasan Langsung/ Rekan Jaksa	Ya	100	95	90	98	93
	Tidak	0	5	10	2	7
	n.a	-	-	-	-	-
Akademisi / Praktisi Hukum	Ya	100	40	80	83	80
	Tidak	0	0	20	17	0
	n.a	-	60	-	-	20
Masyarakat	Ya	100	83	100	100	80
	Tidak	0	0	0	0	20
	n.a	-	17	-	-	-

- b. Struktur Hukum dalam pengawasan terhadap kinerja Jaksa adalah Aparat Bidang Pengawasan, dimana salah satu hal yang sangat krusial adalah masalah kontrol atau pengawasan pada masing-masing sub sistem dalam Kejaksaan. Mekanisme pengawasan Kejaksaan dilakukan melalui pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Pengawasan melekat dilaksanakan oleh pimpinan satuan kerja terhadap bawahannya, sedangkan pengawasan fungsional pada umumnya dilakukan pemeriksaan surat-surat (baik laporan pengawasan dari satuan kerja di Kejaksaan maupun

²³¹ Penyebaran kuesioner di kalangan Kejaksaan baik di Kejaksaan Negeri setempat maupun di Kejaksaan Tinggi dilakukan di lima provinsi yaitu DKI Jakarta, Sumatera Utara, Bali, Kalimantan Barat, dan Sulawesi Selatan dengan target 20 orang di setiap provinsi (masing-masing kategori responden 5 orang).

pengaduan masyarakat), dan inspeksi langsung ke berbagai unit Kejaksaan di tingkat pusat dan daerah. Aparat Bidang Pengawasan Kejaksaan RI dalam menjalankan tugasnya berdasarkan asas *presumption of guilt* (Asas Praduga Bersalah) tidak menutup kemungkinan terjadinya penyimpangan-penyimpangan karena penyebab para Jaksa melakukan pelanggaran salah satunya karena aspek *conflict of interest* dimana mungkin antara pemeriksa dan yang diperiksa (Jaksa yang melakukan pelanggaran) sebelumnya ada hubungan dalam pekerjaan sebagai atasan langsung dari yang diperiksa (Jaksa yang melakukan pelanggaran) sehingga unsur subyektifitas dikhawatirkan dapat mempengaruhi hasil akhir pemeriksaan sehingga diperlukan adanya mekanisme kontrol atau pengawasan terhadap Lembaga Kejaksaan sehingga dalam hal ini dibentuklah Lembaga Pengawasan Eksternal (Komisi Kejaksaan RI) sebagai upaya *check and balance* untuk terwujudnya transparansi dalam pelaksanaan pemeriksaan apabila terdapat dugaan pelanggaran kinerja Jaksa yang diadukan oleh masyarakat. Aparat Pengawas Eksternal (Komisi Kejaksaan RI) mengambil alih pemeriksaan yang telah dilaksanakan oleh Aparat Bidang Pengawasan Kejaksaan RI yang dianggap berlarut-larut, atau hasil pemeriksaan dianggap tidak sesuai dengan kesalahan yang dilakukan oleh Jaksa atau apabila terjadi kolusi dalam pemeriksaan oleh Aparat Bidang Pengawasan Kejaksaan RI. Jadi, pembagian pengawasannya yaitu Aparat Bidang Pengawasan Kejaksaan RI untuk melaksanakan kontrol internal di dalam organisasi Kejaksaan dan Komisioner Komisi Kejaksaan RI sebagai

kontrol eksternal dalam hal pelaksanaan pengawasan Kejaksaan terkait dengan kinerja para Jaksa.

c. Budaya Hukum dalam pelaksanaan pengawasan terhadap kinerja Jaksa berhubungan dengan penyebab para Jaksa melakukan pelanggaran yaitu :

- 1) Aspek mental dari Jaksa yang bersangkutan yang mana sensitivitasnya terhadap hukuman disiplin sudah tidak ada lagi (hukuman disiplin bukan hal yang menakutkan).
- 2) Aspek pola hidup yang semakin tinggi tuntutan merubah pola hidup bisa melakukan apa saja terkait dengan kewenangannya (Jaksa kewenangannya luas sehingga gampang disalahgunakan kewenangan/ melakukan apa saja dengan mengabaikan kewenangannya).
- 3) Aspek lemah pengawasan melekat yang mana pada pelaksanaan pengawasan melekat tidak jalan 2 tingkat keatas ketika dalam rangka kinerja (hari sabtu/ minggu apakah pengawasan melekat dijalankan tetapi paling tidak waskat dijalankan secara *continue* tidak hanya saat ada peristiwa saja.

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 :

- 6) Jarang sekali ada penjelasan dari Aparat Bidang Pengawasan Kejaksaan RI mengenai hasil akhir pengaduan masyarakat mengenai pelanggaran yang dilakukan oleh Jaksa (anggotanya) ;

- 7) Produk dan mekanisme Aparat Bidang Pengawasan pada umumnya tidak untuk mekanisme publik tetapi hanya bersifat internal ;
- 8) 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*) ;
- 9) 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 ;
- 10) 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, Penulis menganalisis pelaksanaan pengawasan terhadap kinerja Jaksa dengan menggunakan Teori Sistem Hukum dari **Lawrence M. Friedman** yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

- d. 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 ;
- e. 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 ;

- f. 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.

Lembaga Kejaksaan memang secara kelembagaan sejak dari dulu sudah mempunyai mekanisme pengawasan secara internal yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan beserta jajarannya. Bentuk pertanggung jawaban dari Aparat Bidang Pengawasan selama ini terfokus hanya kepada Presiden dan DPR, sementara pertanggung jawaban kepada masyarakat dianggap kurang. Dengan demikian, lembaga Kejaksaan harus lebih tanggap terhadap ketidakpuasan masyarakat pada umumnya.

Berdasarkan uraian diatas diketahui bahwa memang benar adanya pengawasan konvensional represif berdampak pada turunnya kinerja Jaksa sehingga banyak pelanggaran terjadi yang dilakukan oleh Jaksa karena sebagaimana diketahui, Kejaksaan sangat rentan dengan penyimpangan-penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Masalah moral dan integritas personil Kejaksaan sudah lama disorot publik sebagai masalah utama dalam Kejaksaan. Pimpinan yang enggan melakukan pengawasan dapat terjadi karena ada rasa takut jika ia sendiri mempunyai kelemahan yang mungkin akan dibongkar oleh bawahan, sebab pimpinan sendiri terlibat dalam persekongkolan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh bawahan. Pada kenyataannya, tidak efektifnya pengawasan melekat juga disebabkan

oleh perasaan tidak tega terhadap bawahan, yang tentunya hanya akan menjadi contoh tidak baik bagi Pegawai Kejaksaan yang lain. Tidak jarang, para Pegawai (Jaksa) yang seharusnya mendapat hukuman disiplin sedang hanya mendapat teguran dari atasan, selanjutnya atasan menetapkan kebijakan sendiri dalam menghukum pegawainya misalnya dengan tidak memberinya tugas untuk menangani atau menyidangkan perkara. Secara keseluruhan, dalam situasi lemahnya moral dan integritas ini, pengawasan harus dilakukan secara timbal balik yaitu pengawasan berimbang, artinya bukan saja pengawasan atasan terhadap bawahan tetapi juga pengawasan bawahan terhadap atasan. Hal yang baru ini tentunya harus dikembangkan lebih lanjut dan diperkuat dengan aturan-aturan yang jelas dan terperinci.