

FUNGSI PENGAWASAN KOMISI KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA TERPADU

*(OVERSIGHT FUNCTIONS OF THE COMMISSION OF PROSECUTION OF
THE REPUBLIC OF INDONESIA IN THE INTEGRATED CRIMINAL
JUSTICE SYSTEM)*

R. Muhamad Ibnu Mazjah
Anggota/Komisioner
Komisi Kejaksaan Republik Indonesia
komjak07@gmail.com

Abstrak

Tugas dan fungsi pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap perilaku dan kinerja jaksa dan/atau pegawai kejaksaan oleh Komisi Kejaksaan Republik Indonesia (KKRI) hakekatnya merupakan mandat peraturan perundang-undangan yang tak terpisahkan dengan tujuan dari sistem peradilan pidana terpadu yang bertumpu kepada cita hukum ideal berdasarkan asas negara hukum dan asas negara demokrasi. Meski demikian, di dalam praktik perangkat norma tentang pengawasan terhadap perilaku dan kinerja jaksa di dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 memuat aturan yang menimbulkan tafsir yang tidak koheren dengan cita hukum ideal dimaksud. Hal ini pada akhirnya berdampak terhadap efektivitas pelaksanaan tugas KKRI. Untuk itu, penelitian ini mengajukan sebuah konsep tentang dimensi perilaku dan kinerja sebagai suatu diskursus di dalam pengembangan tugas KKRI. Perilaku digambarkan sebagai reaksi atau respons yang timbul akibat interaksi seseorang dengan lingkungannya baik dalam konteks pelaksanaan tugas maupun di luar tugas. Perilaku memiliki tiga domain yakni kognitif, afektif, dan psikomotor yang membentuk pengetahuan, sikap dan tindakan seseorang dengan intensitas dan tingkatannya yang berbeda-beda. Adapun kinerja merupakan wujud nyata daripada perilaku dalam lingkup pelaksanaan tugas yang dibebankan atas dasar kecakapan, pengalaman, kesungguhan, dan tanggung jawab sesuai mekanisme hukum dan kode etik. Diskursus tentang dimensi perilaku dan kinerja ini disajikan dengan harapan memberi penguatan terhadap pengembangan tugas KKRI sebagai pelaksana fungsi penyeimbang atas pelaksanaan kewenangan negara oleh kejaksaan, sehingga tercipta suatu proses penegakan hukum yang menjunjung tinggi etika, kebenaran, dan hak asasi manusia. Penulisan ilmiah ini menggunakan metode penelitian normatif guna memberikan gagasan yang bersifat preskriptif atau sesuatu yang bersifat seyogianya melalui pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual.

Kata kunci : pengawasan, Komisi Kejaksaan, sistem peradilan pidana terpadu, perilaku, kinerja

Abstract

Oversight by the Commission of Prosecution of The Republic of Indonesia (hereinafter referred to as the Commission) is essentially a statutory mandate that is inseparable from the objectives of the integrated criminal justice system within the framework of the rule of law. However, in practice, Presidential Regulation Number 18 of 2011 contains rules that create interpretations that are not coherent with the ideal legal ideals, so that it

affects the effectiveness of the Commission's duties. For this reason, this study proposes a concept about the dimensions of behavior and performance as a discourse in carrying out the task of the Commission. Behavior that is described as a reaction or response that arises as a result of a person's interaction with his environment both in the context of carrying out tasks and outside the task. Behavior has three domains, namely cognitive, affective and psychomotor which shape a person's knowledge, attitudes and actions with different intensities and levels. The performance is a tangible manifestation of behavior in carrying out tasks that are imposed on the initial experience, experience, and responsibility according to legal mechanisms and codes of ethics. The discourse on the dimensions of behavior and performance is presented with the hope of providing reinforcement to the implementation of the Commission's duties as the executor of the balancing function, so as to create a law enforcement process that upholds ethics, truth and human right. This scientific writing uses a normative research method through a law approach and a conceptual approach.

Keywords: oversight, The Commission of Prosecution, Integrated Criminal Justice System, Behavior, Performance

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pembentukan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia (KKRI) bertujuan untuk meningkatkan kualitas kinerja kejaksaan.¹ Tujuan tersebut dapat dipandang sebagai sasaran strategis pemerintah dalam mengimplementasikan pengembangan hukum (*rechtboevening*).² Pemerintah, sesuai amanah konstitusi terikat oleh kewajiban positif untuk mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan. Untuk mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan di dalam konteks peradilan pidana, penataan terhadap setiap komponen dalam lingkup sistem peradilan

pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) harus dilakukan dengan mengoptimalkan penyelenggaraan negara yang bertumpu kepada asas negara hukum dan asas negara demokrasi.

Untuk itu dan oleh karenanya, dalam menjalankan roda organisasi inklusif pada institusi penegak hukum sudah sepatutnya mencerminkan prinsip-prinsip *good governance* sebagai perwujudan dari asas negara hukum dan asas negara demokrasi dimaksud. Pembinaan organisasi di seluruh instansi pemerintah melalui tata kelola penciptaan atau rekayasa sistem yang transparan, akuntabel, serta responsif menjadi harapan akan berkurangnya kasus penyalahgunaan kewenangan sebagai akar dari tindak pidana korupsi. Oleh karenanya, pembentukan suatu lembaga pengawas eksternal dalam hal ini KKRI adalah perwujudan dari penataan sistem penyelenggaraan negara yang dilandasi pada prinsip kontrol atau penyeimbang pada pelaksanaan kekuasaan negara yang diistilahkan dengan *check and balance system*.

Tugas KKRI sesuai Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia (Perpres tentang

¹Pasal 38 Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

²Istilah pengembangan hukum yang diartikan sebagai kegiatan manusia berkenaan dengan adanya dan berlakunya hukum di masyarakat dapat dilihat di dalam B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Akar kata pengembangan adalah "emban" yang juga berarti menggendong, memikul. Perkataan mengemban digunakan dalam arti memikul atau menyanggah tugas dan kewajiban untuk melaksanakan, menjalankan dan mengembangkan suatu jenis kegiatan tertentu, dan secara moral bertanggung jawab untuk itu.

KKRI) adalah melakukan pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap kinerja dan perilaku jaksa dan/atau pegawai kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan dan kode etik, serta melakukan pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap perilaku jaksa dan/atau pegawai kejaksaan baik di dalam maupun di luar kedinasan. Tak terkecuali itu, KKRI juga memiliki tugas untuk melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, tata kerja, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan kejaksaan.

Diantara objek pengawasan KKRI, aspek kinerja dan sumber daya manusia memiliki keterkaitan erat karena isu yang berkenaan dengan sumber daya manusia meliputi pula aspek kinerja. Penilaian kinerja (*performance appraisal*) pada dasarnya merupakan salah satu faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien.³ Khusus di lembaga kejaksaan yang menjalankan fungsi penuntutan dan kewenangan lainnya berdasarkan ketentuan undang-undang, kinerja prima dari aparatnya menjadi modal bagi pelaksanaan tugas mewujudkan keadilan di tengah-tengah masyarakat. Terlebih di era keterbukaan informasi yang kini tengah memasuki era 4.0, sorotan masyarakat terhadap kinerja aparat penegak hukum kian tajam.

Hal ini tentu berdampak terhadap tuntutan masyarakat atas pelaksanaan tugas dan tanggung jawab yang diemban KKRI. KKRI menjadi tumpuan harapan masyarakat yang me-

rasakan akibat perilaku menyimpang dan merasa tidak puas terhadap kinerja aparat kejaksaan. Ketidakpuasan itu pada saatnya menyebabkan penurunan terhadap tingkat kepercayaan publik (*public trust*) kepada lembaga kejaksaan. Di sisi lain, sesuai mekanisme hukum ketidakpuasan tersebut dapat disalurkan melalui pelaporan pengaduan masyarakat kepada KKRI.

Sebagai gambaran, laporan pengaduan masyarakat (Lapdumas) yang disampaikan kepada KKRI berjumlah sekitar 1000 Lapdumas dalam setiap tahunnya. Diambil contoh dalam 2 tahun terakhir, yakni pada 2019, Lapdumas yang diterima sebanyak 1044. Lapdumas tersebut tidak seluruhnya terkait dengan dugaan pelanggaran perilaku dan kinerja jaksa dan/atau pegawai kejaksaan, akan tetapi terdapat pula Lapdumas yang menyentuh dugaan pelanggaran perilaku dan kinerja aparat penegak hukum di luar kejaksaan, yakni aparat kepolisian dan hakim. Terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh penegak hukum di luar kejaksaan KKRI meneruskan Lapdumas tersebut kepada lembaga terkait seperti Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas), Komisi Yudisial (KY), dan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Sedangkan terhadap laporan pengaduan masyarakat yang berkenaan dengan dugaan pelanggaran perilaku dan kinerja jaksa dan/atau pegawai kejaksaan, KKRI melakukan tindak lanjut atau meneruskan laporan pengaduan masyarakat tersebut kepada Jaksa Agung yang tindak lanjutnya diserahkan kepada aparat pengawas internal.⁴

³Ambar Teguh Sulistiyani dan Rosidah, *Manajemen Sumber Daya Manusia Konsep, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015, hal. 276.

⁴Uraian tentang kewenangan terkait dengan diterimanya laporan pengaduan masyarakat dapat dilihat di dalam R. Muhamad Ibnu Mazjah, *Dimensi Pengawasan Pada Tindak Lanjut Laporan Pengaduan Masyarakat Kepada Komisi Kejaksaan Dalam Tinjauan*

Di sisi lain, dalam pelaksanaan tugas KKRI tersebut muncul pertanyaan berkenaan dengan kewenangan KKRI untuk melakukan tindak lanjut dalam hal pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap dugaan terjadinya pelanggaran dari segi perilaku dan kinerja aparat kejaksaan pada suatu proses penanganan perkara. Di dalam sistem peradilan pidana, proses penanganan perkara tersebut meliputi tahap penyelidikan, penyidikan, hingga eksekusi. Tentunya, pelaksanaan tugas dan kewenangan pada setiap tahapan yang ada melibatkan sebuah proses berpikir, bersikap, dan bertindak secara benar. Namun nilai kebenaran di dalam proses penegakan hukum terkadang hanya mengakomodir kepastian hukum yang bermuara kepada putusan atau vonis pengadilan. Di dalam proses penuntutan, laporan pengaduan masyarakat terhadap kinerja aparat kejaksaan senantiasa muncul.

Dapat diilustrasikan lagi, dari 1044 Lapdumas yang diterima tersebut, 562 diantaranya adalah Lapdumas yang terkategori dugaan pelanggaran kinerja dan perilaku jaksa dan/atau pegawai kejaksaan. Hasil rapat pleno KKRI memutuskan, 550 Lapdumas diteruskan untuk ditindaklanjuti atau diklarifikasi kepada terlapor. Akan tetapi, dari 550 Lapdumas yang diteruskan kepada kejaksaan untuk dilakukan proses, pada tahun yang sama hanya sekitar 35% yang mendapatkan respons. Respons adalah tanggapan, laporan, atau hasil yang telah dicapai terkait penanganan Lapdumas yang diteruskan tersebut (dalam bentuk pemeriksaan atau klarifikasi kepada terlapor). Artinya, masih pada tahun yang sama sekitar 65% laporan yang diteruskan untuk diproses belum mendapatkan

respons. Belum adanya respons terhadap rekomendasi tindak lanjut KKRI tersebut sebagian besar ditengarai karena berhimpitan dengan terminologi yang acap dikenal dengan istilah teknis yudisial. Permasalahan mencuat karena di Pasal 13 Perpres tentang KKRI terdapat norma hukum yang menyatakan “pelaksanaan tugas dan kewenangan Komisi Kejaksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 4, tidak boleh mengganggu kelancaran tugas kedinasan jaksa dan/atau pegawai kejaksaan atau mempengaruhi kemandirian jaksa dalam melakukan penuntutan”.

Keberadaan norma hukum tersebut, di dalam praktik memberikan kesan gamang terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan menindaklanjuti penanganan Lapdumas berkenaan dengan dugaan pelanggaran kinerja dan perilaku jaksa dan/atau pegawai kejaksaan dalam menangani perkara hukum. Kondisi tersebut pada akhirnya menimbulkan asumsi adanya ketidakkohorensian antara tujuan dari sistem peradilan pidana terpadu dengan upaya peningkatan kualitas kinerja kejaksaan melalui pembentukan lembaga kontrol dalam hal ini KKRI.

B. Permasalahan

Seiring dengan paparan diatas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apa makna dan dimensi perilaku dan kinerja jaksa dan/ atau pegawai kejaksaan sebagai objek dari pengawasan, pemantauan, dan penilaian KKRI?
2. Apa fungsi pengawasan terhadap perilaku dan kinerja yang dilakukan oleh KKRI dalam sistem peradilan pidana terpadu?

C. Tujuan

Tujuan dari penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui dimensi perilaku dan kinerja jaksa dan/atau pegawai kejaksaan sebagai objek dari pengawasan, pemantauan, dan penilaian KKRI.
2. Untuk mengetahui fungsi pengawasan terhadap perilaku dan kinerja yang dilakukan oleh KKRI dalam sistem peradilan pidana terpadu.

D. Metode Penulisan

Metode penulisan ini dilandasi oleh kajian ilmu hukum. Oleh karena itu, metode yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif guna memberikan gagasan yang bersifat preskriptif. Makna preskriptif berjalanan dengan sesuatu yang bersifat seyogianya di dalam pengembangan tugas dan kewenangan KKRI pada tatanan sistem peradilan pidana terpadu. Sebagaimana diketahui, objek di dalam ilmu hukum adalah koherensi antara norma hukum dan prinsip hukum, antara aturan hukum dan norma hukum, serta koherensi antara tingkah laku individu dan norma hukum.⁵ Beranjak dari pemikiran tersebut selanjutnya akan diuji apakah pelaksanaan tugas KKRI koheren dengan gagasan ideal pada tatanan sistem peradilan pidana terpadu guna mencapai kepastian hukum yang berkeadilan. Pendekatan yang diambil di dalam penulisan ilmiah ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan untuk menelusuri sejauh mana tugas dan kewenangan KKRI berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan serta asas-asas di dalam peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pendekatan konseptual dilakukan untuk menelusuri konsep-konsep tentang sistem peradilan pidana terpadu untuk menjawab pertanyaan masalah yang diajukan. Tak terkecuali itu, konsep atau pandangan-pandangan keilmuan tentang aspek perilaku dan kinerja sebagai objek pengawasan dari KKRI juga dilakukan melalui pendekatan sosiologi dan manajemen sumber daya manusia untuk memberikan deskripsi terkait aspek perilaku dan kinerja.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Tujuan Sistem Peradilan Pidana Dalam Penegakan Hukum Pidana

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan, maka di dalam konteks pengembangan hukum, pemerintah dan seluruh pemangku kebijakan terkait lainnya terikat oleh kewajiban untuk menciptakan suatu sistem di dalam proses penegakan hukum agar dapat berjalan secara benar. Di dalam ranah peradilan pidana, salah satu pengembangan hukum adalah mewujudkan masyarakat agar menghayati hak dan kewajibannya untuk meningkatkan pembinaan sikap para pelaksana penegak hukum sesuai dengan fungsi dan wewenang masing-masing ke arah tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan harkat dan martabat manusia, ketertiban serta kepastian hukum demi terselenggaranya negara hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).⁶ Pencapaian terhadap tujuan itu memerlukan

⁵Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2015, hal. 41.

⁶Butir c konsiderans Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

penataan secara terpadu karena melibatkan lintas aparat penegak hukum sesuai kewenangan yang dimilikinya. Keterpaduan di dalam suatu sistem tersebut meliputi empat komponen inti di dalam sistem peradilan pidana, yakni kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan.

Perlu ditegaskan bahwa istilah sistem peradilan pidana memiliki dua aspek yakni aspek sistem dan aspek peradilan pidana. Sistem menurut Subekti adalah suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil suatu penulisan untuk mencapai suatu tujuan.⁷ Suatu sistem mengandung beberapa asas yang menjadi pedoman dalam pembentukannya.⁸ Untuk itu, hukum adalah suatu sistem yang mempunyai arti suatu susunan atau tatanan teratur dari aturan-aturan hidup, keseluruhannya terdiri dari bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain.⁹

Sudikno Mertokusumo mengartikan sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerjasama untuk mencapai tujuan tersebut.¹⁰ Berjalanan dengan bagian-bagian yang saling berkaitan dan mempunyai interaksi satu sama lain, L.M. Friedman membagi hukum sebagai sebuah sistem menjadi subsistem hukum ke dalam tiga bagian yang meliputi, substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.

Substansi hukum adalah menyangkut aspek-aspek pengaturan hukum atau peraturan perundang-undangan. Struktur hukum lebih kepada aparatur hukum serta sarana dan prasarana hukum, serta budaya hukum menyangkut perilaku masyarakat.¹¹ Ketiga komponen tersebut dinilai amat menentukan berjalannya suatu sistem hukum dapat berjalan baik atau tidak.

Sedangkan aspek peradilan pidana setara dengan istilah acara pidana. Hukum acara pidana dimaknai sebagai keseluruhan peraturan hukum yang mengatur bagaimana caranya alat-alat penegak hukum melaksanakan dan mempertahankan hukum pidana.¹² Keberadaan hukum acara pidana sesuai dengan tujuan penyelenggaraan negara hukum yang berfungsi untuk melindungi hak asasi warga negaranya serta membatasi kekuasaan pejabat termasuk penegak hukum. Seiring konsep negara hukum, setiap tindakan aparatur negara harus didasarkan pada ketentuan hukum. Indonesia yang cenderung menganut sistem hukum bercorak *civil law system* berpedoman kepada ketentuan hukum yang tertuang di dalam peraturan perundang-undangan. Hukum acara pidana oleh karena itu memberikan batasan agar di dalam mewujudkan keadilan pada hukum pidana formil tidak diwarnai dengan maladministrasi dan penyalahgunaan wewenang dalam proses pelaksanaannya.

Berdasarkan rumusan dari aspek sistem dan peradilan pidana di atas, maka sistem peradilan pidana pada intinya adalah sistem yang mengatur tentang tata kerja dari komponen-komponen

⁷Inu Kencana Syafiie dalam Fajar Nurhardianto, *Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia*, Jurnal TAPIs, Vol. 11, 2015, hal. 35

⁸*Ibid*

⁹*Ibid*.

¹⁰Sudikno Mertokusumo dalam Lutfil Ansori, *Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif*, Jurnal Yuridis, Volume 4, 2017, hal. 150.

¹¹Marwan Effendy, *Kejaksaan RI, Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005, hal. 1.

¹²Luhut M.P. Pangaribuan, *Hukum Acara Pidana*, Jakarta: Djambatan, 2013, hal. 76.

yang terlibat di dalam proses penegakan hukum pidana yang saling terkait dalam menjalankan hukum acara pidana secara benar. Menurut Muladi istilah sistem peradilan pidana atau *criminal justice system* telah menjadi suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sistem.¹³ Menurut Joan Miller, *criminal justice system* mempunyai arti yang luas mulai dari perencanaan undang-undang pidana sampai keluarnya narapidana dari penjara atau pemsarakatan.¹⁴

Menurut Yahya Harahap, sistem peradilan pidana yang digariskan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (UU tentang KUHAP) diletakkan di atas landasan prinsip diferensiasi fungsional di antara penegak hukum sesuai dengan tahap proses kewenangan yang diberikan undang-undang kepada masing-masing penegak hukum.¹⁵ Berdasarkan kerangka landasan dimaksud aktifitas pelaksanaan *criminal justice system* merupakan fungsi gabungan (*collection of function*) dari legislator, polisi, jaksa, pengadilan, dan penjara, serta badan yang berkaitan baik yang ada di lingkungan pemerintahan atau di luarnya.¹⁶

Badan atau lembaga lainnya baik di dalam maupun di luar pemerintahan memiliki cakupan yang luas. Itulah mengapa sempat disinggung bahwa komponen dalam sistem peradilan pidana

¹³Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 1995, hal. ix.

¹⁴Joan Miller dalam Andi Hamzah, *Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Acara Pidana Perbandingan dengan Beberapa Negara*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2010, hal. 146.

¹⁵M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hal. 90.

¹⁶*Ibid.*

yang meliputi kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemsarakatan merupakan komponen inti. Di luar itu, terdapat komponen lain yang juga terpaut dengan tata kerja sistem peradilan pidana. Sebagai ilustrasi, perlu dicermati ketentuan di dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang menyinggung tentang eksistensi badan-badan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman disebutkan diatur di dalam undang-undang.

Pengaturan tentang badan-badan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman berdasarkan ketentuan undang-undang selanjutnya merujuk kepada Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU tentang Kekuasaan Kehakiman). Pasal 38 ayat (2) UU tentang Kekuasaan Kehakiman, kemudian meneguhkan bahwa terdapat penegak hukum lain di luar institusi pemerintah yakni advokat yang memiliki kesetaraan dengan kepolisian, kejaksaan, dan juga pengadilan. Oleh karena itu, sebenarnya advokat yang keberadaannya diatur di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat (UU tentang Advokat) juga merupakan bagian dari sistem peradilan pidana. Tanpa adanya keberadaan advokat dalam suatu proses peradilan akan meniadakan validitas proses persidangan yang berjalan.¹⁷

Di dalam perkembangan konsep negara modern, tentu bukan hanya advokat yang merupakan bagian dari komponen pada sistem peradilan pidana. Pengembangan hukum juga melahirkan konsekuensi adanya fungsi kontrol terhadap jalannya penyelenggaraan kekuasaan negara sesuai fungsi yang diberikan. Oleh karena itu penataan sistem dalam konteks sistem peradilan pidana terpadu, pada akhirnya

¹⁷Indriyanto Seno Adji, *KUHAP Dalam Prospektif*, Jakarta: Diadit Media, 2011, hal. 5.

melibatkan bidang hukum tata negara yang mengkaji tentang persoalan struktur-struktur dan fungsi organ negara serta hukum administrasi negara yang memiliki objek kajian tentang penyelenggaraan kekuasaan serta perilaku aparat.

Salah satu ahli hukum yang cukup jelas dan mudah dimengerti menjelaskan tujuan dari sistem peradilan pidana adalah Mardjono Reksodiputro. Menurut Mardjono, tujuan dari sistem peradilan pidana adalah:¹⁸

1. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
2. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana;
3. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.

Tujuan dari sistem peradilan pidana juga diungkapkan Barda Nawawi Arief yang menjelaskan, sistem peradilan pidana pada dasarnya identik dengan sistem penegakkan hukum sehingga dapat disimpulkan bahwa tujuan dari sistem peradilan pidana adalah terciptanya sistem penegakkan hukum (*law enforcement*).¹⁹ Robert D. Pursley, membedakan tujuan sistem peradilan pidana atas tujuan utama dan tujuan penting lainnya, yaitu: ²⁰

1. Tujuan utama, diantaranya melindungi warga masyarakat dan untuk memelihara ketertiban masyarakat.
2. Tujuan penting lainnya adalah :

¹⁸Rocky Marbun, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia Suatu Pengantar*, Malang: Setara Press, 2015, hal. 31.

¹⁹*Ibid.*, hal. 33.

²⁰R. Sugiharto, *Sistem Peradilan Pidana Dan Sekilas Sistem Peradilan Pidana Di Beberapa Negara*, Semarang: Unissula Press, 2012, hal. 7-8.

- a. Mencegah kejahatan.
- b. Menekan perilaku yang jahat dengan cara menahan para pelanggar oleh karena mencegah mereka untuk melakukan kejahatan sudah tidak mempan (tidak efektif).
- c. Meninjau keabsahan dari tindakan atau langkah yang telah dilakukan dalam mencegah dan menekan kejahatan.
- d. Menempatkan secara sah apakah bersalah mereka yang ditahan atau tidak.
- e. Menempatkan secara pantas atau layak mereka yang secara sah telah dinyatakan bersalah.
- f. Membina atau memperbaiki para pelanggar hukum.

Sementara Muladi membagi tujuan utama dalam tiga kategori, yakni:²¹

1. Tujuan jangka pendek, apabila yang hendak dicapai resosialisasi dan rehabilitasi pelaku tindak pidana.
2. Tujuan menengah, apabila yang hendak dicapai lebih luas yakni pengendalian dan pencegahan kejahatan dalam konteks politik kriminal (*criminal policy*).
3. Tujuan jangka panjang, apabila yang hendak dicapai adalah kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) dalam konteks politik social (*social policy*).

Berdasarkan pandangan tentang tujuan dari sistem peradilan pidana tersebut, penulis sependapat dengan pandangan yang menyatakan bahwasanya secara mendasar sistem peradilan itu mempunyai dua tujuan. Tujuan pertama yakni untuk menciptakan keterpaduan atau sinkronisasi diantara komponen dalam melaksanakan tugas penegakan hukum demi menekan

²¹*Ibid.*, hal. 9.

terjadinya angka kejahatan. Sedangkan tujuan yang kedua adalah untuk melindungi hak asasi warga negara dari perilaku aparat penegak hukum dalam menjalankan kewenangannya yang diatur di dalam undang-undang. Dalam kalimat yang lebih sederhana sistem peradilan pidana tidak hanya mengatur perbuatan warga masyarakat pada umumnya, tetapi mengatur penguasa/aparat penegak hukum dalam hal ini pembatasan dan pengawasan pengendalian kekuasaan negara.²²

Pada fase inilah, sistem peradilan pidana tidak dapat dipisahkan dari politik hukum pidana yang dijalankan oleh pemerintah dan legislator. Politik hukum pidana berperan dalam penyelenggaraan negara guna mengatur hal-hal berkaitan dengan rekayasa atau penciptaan sistem hukum yang dapat mendukung tercapainya tujuan di dalam sistem peradilan pidana. Maka dari itu di dalam perkembangannya, terdapat kekoherensian antara munculnya lembaga-lembaga negara yang berfungsi untuk melakukan pengawasan terhadap perilaku aparat penegak hukum mulai dari institusi pengadilan, kepolisian, dan kejaksaan dengan gagasan tentang sistem peradilan pidana yang tujuannya antara lain adalah untuk melindungi hak asasi warga negara dari perilaku aparat penegak hukum dalam menjalankan kewenangannya yang diatur di dalam undang-undang.

2. Dimensi Perilaku dan Kinerja Jaksa dan/atau Pegawai Kejaksaan Sebagai Objek Pengawasan, Pemantauan, dan Penilaian KKRI

a. Perilaku

Aspek perilaku dari sudut pandang keilmuan merupakan pengembangan dari tiga cabang ilmu yakni psikologi, sosiologi, dan

²²Rocky Marbun, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia Suatu Pengantar*, hal. 35.

antropologi. Cabang ilmu sosiologi mempelajari tentang faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku seseorang berkenaan dengan faktor sosial atau faktor eksternal antara lain, lingkungan, struktur sosial, pranata-pranata sosial, dan permasalahan sosial. Antropologi mempelajari tentang faktor yang mempengaruhi perilaku seseorang dari sudut budaya antara lain, nilai-nilai, adat istiadat, kepercayaan, kebiasaan masyarakat hingga tradisi. Adapun psikologi mempelajari tentang sebab-sebab yang mempengaruhi perilaku manusia dari aspek internal, antara lain yakni, perhatian, motivasi, persepsi, inteligensi, fantasi, emosi, dan lain sebagainya.

Fokus dari artikel ini tidak lebih jauh membahas tentang ketiga cabang ilmu tentang faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku, akan tetapi sebatas tentang pemahaman dan pengertian perilaku serta domain perilaku sebagai objek pengawasan, pemantauan, dan penilaian KKRI dalam kaitannya sebagai komponen sistem peradilan pidana terpadu. Tentunya, peran perilaku di dalam penegakan hukum amat vital karena penegakan hukum tidak semata-mata mencari kepastian melainkan menegakan nilai dan keadilan.

Sebagaimana Jimly Asshiddiqie mengibaratkan “kapal penegakan hukum tidak akan sampai ke pulau keadilan jika samudera etikanya kering dan tidak berfungsi”.²³ Samudera etik yang tidak berfungsi boleh jadi disebabkan karena aspek perilaku yang tidak mendapatkan porsi perhatian seimbang demi alasan penegakan hukum semata. Banyak contoh kasus penegakan hukum yang

²³Jimly Asshiddiqie, *Hukum Ibarat Kapal, Etika Samudaranya*, dimuat dalam <https://www.jpnn.com/news/jimly-hukum-ibarat-kapal-etika-samudaranya?page=2>, diakses tanggal 16 Februari 2021.

mengenyampingkan aspek etika dan moralitas, membuat penegakan hukum kering dari rasa keadilan di masyarakat.²⁴ Oleh karena itu, menurut Jimly Asshiddiqie, faktor etika harus berkembang sesuai dengan standar-standar universal tentang profesionalisme di setiap lini penegak hukum baik itu jaksa, polisi, advokat, termasuk organisasi-organisasi penegak hukum harus dimodernisasi.

Lebih jauh, perilaku baik dan perilaku buruk dalam hidup manusia merupakan hal yang diperbincangkan di dalam etika yang merupakan salah satu cabang dari filsafat. Filsafat etik tidak hanya menaruh perhatian pada soal benar dan salah seperti filsafat hukum, tetapi lebih dari itu juga persoalan baik dan buruk.²⁵ Tujuan utamanya adalah kehidupan yang baik bukan sekedar kehidupan yang selalu benar dan tidak pernah salah. Namun dalam praktik, keduanya menyangkut substansi yang menjadi esensi pokok persoalan etika, yaitu benar dan salah, serta baik dan buruknya perilaku manusia dalam kehidupan bersama.²⁶ Dengan pemahaman dan kesadaran yang jelas tentang makna perilaku, fungsi pengawasan dapat lebih berdaya guna serta menjadi samudera yang siap mengantarkan kapal menuju pulau keadilan sebagaimana diungkapkan Jimly Asshiddiqie tentang makna penegakan hukum yang berkeadilan dimaksud.

²⁴Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tanpa Etika Melahirkan Ketidakadilan*, dimuat dalam <https://republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/04/05/onxe9x361-jimly-assiddiqie-hukum-tanpa-etika-melahirkan-ketidakadilan>, diakses pada tanggal 16 Februari 2021.

²⁵Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi Perspektif Baru Tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics' & Constitutional Law and Constitutional Ethics*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017, hal. 42.

²⁶*Ibid.*

Tentang perilaku, Sarwono W. Sarlito mengungkapkan “perilaku manusia adalah hasil pengalaman serta interaksi dengan lingkungannya, yang terwujud dalam bentuk pengetahuan, sikap dan tindakan”.²⁷ Perilaku merupakan respons atau reaksi individu terhadap stimulus yang berasal dari luar ataupun dari dalam dirinya.²⁸ Dapat dikatakan, perilaku adalah reaksi psikis seseorang terhadap lingkungannya.

Pandangan tersebut tak terlepas dari ajaran Skinner, seorang ahli psikologi. Skinner merumuskan bahwa perilaku merupakan respons atau reaksi seseorang terhadap stimulus (rangsangan dari luar). Dengan demikian perilaku manusia terjadi melalui proses: Stimulus → Organisme → Respons, sehingga teori Skinner disebut teori S-O-R (stimulus - organisme - respons).²⁹ Selanjutnya Skinner menjelaskan adanya dua jenis respons, yaitu *respondent respons* atau *reflexive*, yakni respons yang timbul oleh rangsangan-rangsangan (stimulus) tertentu yang disebut *eliciting stimulus*, karena menimbulkan respons-respons yang relatif tetap.³⁰ Contohnya, hidangan yang lezat akan menimbulkan nafsu makan. *Respondens respond* juga meliputi perilaku emosional misalnya perasaan gembira dan sedih apabila mendengar kabar baik dan kabar buruk.

Respons yang kedua adalah *operant respond* atau *instrumental respons*, yakni respons yang timbul dan berkembang kemudian diikuti oleh stimulus atau rangsangan yang lain. Perangsang yang terakhir disebut *reinforcing stimuli* atau *reinforce*, karena berfungsi untuk memperkuat

²⁷Sarwono W. Sarlito dalam Bambang Syamsul Arifin, *Psikologi Sosial*, Bandung: Pustaka Setia, 2015, hal. 2.

²⁸Soekidjo Notoatmodjo, *Ilmu Perilaku Kesehatan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2014, hal. 20.

²⁹*Ibid.*

³⁰*Ibid.*

respons.³¹ Misalnya, seorang pegawai bekerja dengan baik karena respons terhadap gaji yang besar, fasilitas yang memadai serta bonus atas prestasi yang didapat. Berdasarkan S-O-R tersebut, perilaku manusia dapat dikelompokkan menjadi dua yakni:

- a. Perilaku tertutup (*covert behavior*), yakni respons seseorang terhadap stimulus dalam bentuk terselubung (*covert*). Respons atau reaksi terhadap stimulus ini masih terbatas pada perhatian, persepsi, pengetahuan dan kesadaran, dan sikap yang terjadi pada penerima stimulus tersebut, dan belum dapat diamati secara jelas oleh orang lain. Oleh sebab itu, perilaku ini disebut *covert behavior* atau *unobservable behavior*.
- b. Perilaku terbuka (*overt behavior*), yakni respons terhadap stimulus dalam bentuk tindakan nyata atau terbuka. Respons terhadap stimulus tersebut jelas dalam bentuk tindakan atau praktik (*practice*), yang dengan mudah dapat diamati atau dilihat oleh orang lain. Oleh sebab itu, perilaku ini disebut *overt behavior*, tindakan nyata, atau praktik (*practice*)³².

Oleh karena itu, jangkauan perilaku amatlah kompleks dan memiliki bentangan yang amat luas. Benyamin Bloom (1908) membedakan adanya tiga area, wilayah, ranah, atau domain dari perilaku yakni kognitif (*cognitive*), afektif (*affective*), dan psikomotor (*psychomotor*).³³ Ranah kognitif, dimaksud mencakup ingatan atau pengenalan terhadap fakta-fakta tertentu, pola-pola prosedural, dan konsep-konsep yang

memungkinkan berkembangnya kemampuan dan kemampuan *skill* intelektual.³⁴ Ranah afektif, yakni ranah yang berkaitan dengan perkembangan perasaan, sikap, nilai, dan emosi.³⁵ Sedangkan ranah psikomotor, mengarah pada ranah yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan manipulatif atau keterampilan motorik.³⁶ Ahli pendidikan di Indonesia mengembangkan ketiga ranah tersebut dengan apa yang dikenal dengan istilah cipta (kognitif), rasa (afektif), dan karsa (psikomotor) atau pericipta, perirasa, dan peritindak.

Selanjutnya berdasarkan pembagian domain ini, dan untuk kepentingan pendidikan praktis, dikembangkan tiga tingkat ranah perilaku sebagai berikut:³⁷

- a. Pengetahuan (*knowledge*):

Pengetahuan seseorang mempunyai intensitas atau tingkat yang berbeda-beda yang secara garis besar dibagi dalam 6 tingkatan pengetahuan yakni:

- 1) Tahu (*know*), diartikan hanya sebagai *recall* (memanggil) memori yang telah ada sebelumnya setelah mengamati sesuatu.
- 2) Memahami (*comprehension*), yakni memahami suatu objek bukan sekedar tahu terhadap objek tersebut, tidak sekedar dapat menyebutkan, tetapi orang tersebut harus dapat menginterpretasikan secara benar tentang objek yang diketahui tersebut.
- 3) Aplikasi (*application*), aplikasi diartikan apabila orang yang telah memahami

³¹*Ibid.*

³²Bambang Syamsul Arifin, *Psikologi Sosial*, Bandung: Pustaka Setia, hal. 2.

³³Soekidjo Notoatmodjo, *Ilmu Perilaku Kesehatan*, hal. 20-27.

³⁴Ina Magdalena *at all*, *Tiga Ranah Taksonomi Bloom*, Jurnal Edukasi dan Sains, Vol. 2, Juni 2020.

³⁵*Ibid.*

³⁶*Ibid.*

³⁷Soekidjo Notoatmodjo, *Ilmu Perilaku Kesehatan*, hal. 20-27.

- objek yang dimaksud dapat menggunakan atau mengaplikasikan prinsip yang diketahui tersebut pada situasi yang lain.
- 4) Analisis (*analysis*) adalah kemampuan seseorang untuk menjabarkan dan atau memisahkan, kemudian mencari hubungan antara komponen-komponen yang terdapat dalam suatu masalah atau objek yang diketahui.
 - 5) Sistesis (*synthesis*), yakni menunjuk suatu kemampuan seseorang untuk merangkum atau meletakkan dalam satu hubungan yang logis dari komponen-komponen pengetahuan yang dimiliki.
 - 6) Evaluasi (*evaluation*), yakni berkaitan dengan kemampuan seseorang untuk melakukan justifikasi atau penilaian terhadap suatu objek tertentu.
- b. Sikap (*Attitude*), sikap adalah juga respons seseorang terhadap stimulus atau objek tertentu, yang sudah melibatkan faktor pendapat dan emosi yang bersangkutan (senang-tidak senang, setuju-tidak setuju, baik-tidak baik, dan sebagainya). Seperti halnya pengetahuan, sikap juga mempunyai tingkat-tingkat berdasarkan intensitasnya, yakni:
- 1) Menanggapi (*responding*), diartikan memberi jawaban atau tanggapan terhadap pertanyaan atau objek yang dihadapi.
 - 2) Menghargai (*valuing*), diartikan subjek atau seseorang memberikan nilai yang positif terhadap objek atau stimulus, dalam arti membahasnya dengan orang lain, bahkan mengajak atau mempengaruhi atau menganjurkan orang lain merespons.
 - 3) Bertanggung jawab (*responsible*), sikap yang paling tinggi tingkatnya adalah bertanggung jawab terhadap apa yang telah diyakininya.
- c. Tindakan atau praktik (*Practice*), adalah salah satu wujud dari sikap, namun tidak semua sikap berwujud tindakan, karena di dalam tindakan perlu faktor lain diantaranya fasilitas atau sarana dan prasarana. Praktik atau tindakan ini terbagi menjadi tiga tingkatan menurut kualitasnya, yakni:
- 1) Praktik terpimpin (*guided response*), yakni apabila subjek atau seseorang telah melakukan sesuatu tetapi masih tergantung pada tuntunan atau menggunakan panduan.
 - 2) Praktik secara mekanisme (*mechanism*), yakni apabila subjek atau seseorang telah melakukan atau mempraktikkan sesuatu hal secara otomatis maka disebut praktik atau tindakan mekanis.
 - 3) Adopsi (*adoption*), yakni suatu tindakan atau praktik yang sudah berkembang. Artinya apa yang dilakukan tidak sekedar rutinitas atau mekanisme saja, tetapi sudah dilakukan modifikasi, atau tindakan atau perilaku yang berkualitas.
- Pembagian tingkatan yang dilakukan terhadap masing-masing domain dari perilaku berdasarkan konsep di atas sepatutnya dijadikan acuan dalam pola-pola pengembangan sumber daya manusia khususnya di kejaksaan. Pada level operasional pengendali teknis yang bertanggung jawab terhadap masalah pembinaan pegawai meliputi isu-isu rekrutmen pegawai hingga pen-

didikan, penempatan, mutasi dan promosi, dan tanggung jawab dalam pemberian tugas secara personal memiliki peran sentral dalam membentuk karakter insan adhyaksa yang memiliki integritas dan kapabilitas sebagai tulang punggung kejaksaan dalam pelaksanaan tugasnya.

b. Kinerja

Pengawasan, pemantauan, dan penilaian KKRI dari aspek kinerja juga merupakan karakteristik yang membedakan dengan komponen sistem peradilan lainnya, khususnya pengawasan terhadap lembaga pengadilan. Bila ditilik dari ketentuan perundang-undangan, pengawasan terhadap hakim tidak mencakup pengawasan dari segi kinerja. Hal ini dapat dimaklumi, karena posisi hakim sebatas pada isu yudisial yakni memutus perkara, tanpa menyentuh persoalan yang berkaitan administrasi peradilan. Berbeda dengan kejaksaan yang tugas administrasinya dikerjakan oleh jaksa dan pegawai dalam wadah organisasi yang sama yakni kejaksaan, pada lembaga pengadilan urusan administrasi peradilan merupakan tugas dan tanggung jawab bagian sekretariat pengadilan atau panitera.

Pengawasan terhadap kinerja merupakan kebutuhan mendasar karena bertujuan untuk mengevaluasi pencapaian dari organisasi. Guna mendapat gambaran dan memberikan preskripsi tentang makna kinerja, maka dilakukan pendekatan berbasis manajemen sumber daya manusia sebagai suatu pendekatan terhadap manajemen manusia. Pendekatan terhadap manajemen manusia adalah pendekatan yang didasarkan pada nilai manusia dalam hubungannya dengan organisasi. Manusia merupakan sumber daya yang penting dalam organisasi, di samping efektivitas organisasi sangat ditentukan

oleh manajemen manusia.³⁸ Pemahaman tentang manajemen sumber daya manusia adalah pengembangan dan pemanfaatan pegawai dalam rangka terciptanya tujuan dan sasaran individu, organisasi, masyarakat, bangsa dan internasional yang efektif.³⁹

Pada prinsipnya, penilaian kinerja merupakan cara pengukuran kontribusi-kontribusi dari individu dalam instansi yang dilakukan terhadap organisasi.⁴⁰ Kinerja memiliki arti sesuatu yang dicapai, prestasi yang diperlihatkan atau kemampuan kerja.⁴¹ Istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja) atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang. Pengertian kinerja atau prestasi kerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.⁴² Kinerja atau prestasi kerja juga diartikan sebagai suatu hasil yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan serta waktu.⁴³

Prestasi kerja merupakan gabungan dari tiga faktor penting, yaitu kemampuan dan minat seorang pekerja, kemampuan dan penerimaan atas penjelasan delegasi tugas, serta peran dan

³⁸Ambar Teguh Sulistiyani dan Rosidah, *Manajemen Sumber Daya; Manusia Konsep, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*, hal. 12.

³⁹*Ibid.*, hal. 13.

⁴⁰*Ibid.*, hal. 275.

⁴¹Arti kata kinerja dimuat dalam <https://kbbi.web.id/kinerja>, diakses tanggal 18 Februari 2021.

⁴²A.A. Anwar Prabu Mangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2019, hal. 67.

⁴³Malayu S.P. Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara, 2019, hal. 94.

tingkat motivasi seorang pekerja.⁴⁴ Faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja, menurut Keith Davis adalah faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*). Faktor kemampuan dirumuskan sebagai pengetahuan (*knowledge*) ditambah dengan keterampilan. Adapun faktor motivasi memiliki rumusan: $motivation = attitude + situation$. Dengan kata lain, motivasi terbentuk dari sikap (*attitude*) seseorang pegawai dalam menghadapi situasi (*situation*) kerja.⁴⁵

Berdasarkan pengertian dan batasan tentang kinerja tersebut dapat disimpulkan, pertama, hasil dari kinerja dapat berupa sesuatu yang berwujud atau konkret dan sesuatu yang bersifat abstrak. Sebagai contoh sesuatu yang bersifat abstrak misalnya adalah nilai keadilan, sebagai sesuatu yang tidak dapat dilihat dan diukur namun dapat dirasakan. Penilaian tentang kinerja dalam konteks kuantitatif yang dapat dilakukan yakni dengan melihat produktivitas pegawai dalam menyelesaikan tugas yang diberikan kepadanya, misalnya angka penyelesaian dalam penanganan perkara baik pada proses penuntutan, penyidikan dan penyelidikan, serta tugas-tugas lainnya.

Kedua, kinerja memiliki kaitan erat dengan perilaku. Dapat dikatakan, kinerja merupakan wujud dari perilaku terbuka dan tertutup dari pegawai atau individu dengan melibatkan unsur atau domain kognitif, afektif, dan psikomotor yang diimplementasikan dalam menjalankan tugas berdasarkan amanah undang-undang. Hasil kinerja secara kualitatif sebagai aktualisasi dari suatu olah pikir, olah sikap dan olah tindak tersebut pada akhirnya adalah rasa keadilan yang

tercipta di tengah-tengah masyarakat sebagai salah satu tujuan hukum.

B. Analisis

1. Fungsi Pengawasan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu

Sebagaimana bunyi ketentuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 (UU tentang Kejaksaan) kata “dapat” di dalam Pasal 38 bermakna, keberadaan KKRI masih bersifat fakultatif belaka. Kendati demikian situasi penegakan hukum yang semakin kompleks dan dinamis memberikan pengaruh terhadap arti penting akan keberadaan lembaga pengawas eksternal yang dipandang sebagai suatu kebutuhan mendesak. Hal itu pula yang menjadi dasar pemikiran tentang lahirnya lembaga pengawas eksternal untuk mengawasi sebuah lembaga penegak hukum. Sebagaimana disampaikan Ajeng Triwahyuni, alasan yang pertama dilatarbelakangi pengawasan internal yang dilakukan di lembaga penegak hukum tidak berjalan secara efektif dan kental dengan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dan kedua, lembaga penegak hukum tersebut memerlukan kepercayaan publik untuk melaksanakan tugas dan fungsinya.⁴⁶ Menurut Coky Ramadhan, pengawas internal memiliki beragam permasalahan yang membuat fungsi pengawasan berjalan tidak sebagaimana mestinya, karena adanya aspek kemandirian dan semangat membela korps yang tinggi, rendahnya kualitas dan integritas personel pengawas, dan sistem pengawasan internal yang lemah.⁴⁷

⁴⁶Ajeng Triwahyuni, *Strategi Penguatan Komisi Kejaksaan Dalam Mendorong Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Teropong, Vol. 1, 2013, hal. 33.

⁴⁷Coky R. Ramadhan, “Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Komisi Kejaksaan”, Jurnal Teropong, Vol. 1, November 2013, hal. 5.

⁴⁴*Ibid.*

⁴⁵A.A. Prbumangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, hal. 67-68.

Lahirnya KKRI berdasarkan Perpres tentang KKRI sebenarnya merupakan bagian dari sebuah *design* dalam mencapai tujuan sistem peradilan pidana menjadi lebih terpadu di level pemerintah selaku pengambil kebijakan. Pelaksanaan tugas dan fungsi KKRI selaras dengan tujuan peradilan pidana dimana salah satunya untuk memberikan perhatian terhadap perilaku aparat penegak hukum dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Tak terkecuali itu, pengawasan terhadap kinerja personel atau individu pegawai kejaksaan juga dilakukan sebagai bagian dari penataan sumber daya manusia di dalam sebuah organisasi, terlebih kejaksaan menjadi poros penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana yang menghubungkan antara dua lembaga yakni kepolisian dan pengadilan.

Dalam rangka menjabarkan tugas dan kewenangannya, KKRI membagi dirinya atas empat bidang yang berdiri sebagai pilar penyangga di dalam melaksanakan fungsinya. Empat bidang tersebut meliputi Bidang Laporan Pengaduan Masyarakat (Bidang Lapdumas), Bidang Pengawasan, Pemantauan, dan Penilaian Kinerja dan Perilaku Jaksa dan/atau Pegawai Kejaksaan (Bidang Wastaunil), Bidang Pemantauan dan Penilaian Kinerja Organisasi Kejaksaan, dan Bidang Hubungan Kelembagaan dan Masyarakat (Bidang Hubaga). Bidang Lapdumas menjalankan tugas teknis mengkoordinasikan pengolahan laporan pengaduan masyarakat dari aspek administratif maupun substansi yang meliputi pengkajian, analisis, rekomendasi dan pemantauan penanganan Lapdumas.⁴⁸ Bidang Wastaunil menjalankan tugas mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan arah kebijakan

⁴⁸Pasal 10 Peraturan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia No. 01/KK/04/2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Komisi Kejaksaan.

terkait pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap kinerja dan perilaku jaksa dan/atau pegawai kejaksaan.⁴⁹

Selanjutnya bidang Pemantauan dan Penilaian Kinerja Organisasi Kejaksaan bertugas mengkoordinasikan kegiatan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, tata kerja, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan kejaksaan. Serta, Bidang Hubaga bertugas mengkoordinasikan pembangunan dan pelaksanaan hubungan dengan lembaga-lembaga negara, lembaga pemerintah, institusi perguruan tinggi, lembaga-lembaga masyarakat, dan institusi lainnya dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas dan wewenang KKRI. Meskipun di dalam pelaksanaan tugas para komisioner dibagi menjadi masing-masing bidang, namun di dalam hal tanggung jawab dan pengambilan keputusan tetap didasarkan pada prinsip kolektif kolegial.

Dari empat bidang di KKRI tersebut Bidang Lapdumas bersentuhan dengan persoalan teknis dan operasional perihal pengawasan terhadap perilaku dan kinerja jaksa dan atau pegawai kejaksaan. Tujuan penanganan Lapdumas berdasarkan Peraturan Komisi Kejaksaan No.5/KK/ 04/ 2012 tentang Tata Cara Penanganan Laporan Pengaduan Masyarakat adalah untuk meningkatkan kinerja, menegakkan kode perilaku, disiplin pegawai, dan peraturan perundang-undangan di lembaga kejaksaan. Setiap laporan pengaduan masyarakat yang disampaikan kepada KKRI berdasarkan Pasal 4 (a) dan 4 (b) Perpres tentang KKRI kemudian dapat dilakukan tindak lanjut oleh perangkat pengawasan fungsional KKRI atau diteruskan kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti oleh aparat pengawas internal kejaksaan. Keputusan terhadap kedua opsi

⁴⁹Pasal 11, *Ibid.*

tersebut diambil melalui rapat pleno KKRI.⁵⁰ KKRI juga berkewajiban untuk melaporkan hasil pemeriksaan yang dilakukannya kepada aparat penegak hukum lain meliputi Kepolisian apabila ditemukan adanya dugaan tindak pidana umum dan kepada Jaksa Agung atau KPK dalam hal terjadinya dugaan tindak pidana korupsi.⁵¹ Hal ini menegaskan bahwa organ KKRI merupakan elemen penyeimbang pada proses penegakan hukum yang melibatkan komponen sistem peradilan pidana utamanya oleh kejaksaan serta berfungsi untuk mengawal hal-hal yang berkenaan dengan isu kebijakan hukum pidana dan sistem peradilan pidana.

2. Fungsi Pengawasan Terhadap Perilaku dan Kinerja Jaksa dan/atau Kejaksaan Oleh Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Sebagai Instrumen Pendukung Sistem Peradilan Pidana Terpadu

a. Pengawasan Perilaku

Kewenangan pengawasan KKRI memiliki keunikan yang membedakannya dengan pengawasan oleh lembaga pengawas eksternal pada komponen sistem peradilan pidana lainnya yakni lembaga pengadilan dan kepolisian, yaitu KY dan Kopolnas. Pengawasan KKRI terhadap perilaku menyentuh seluruh organ yang terdapat di institusi kejaksaan, baik jaksa maupun pegawai tata usaha kejaksaan. Bandingkan dengan KY yang tugas dan kewenangannya hanya berkenaan dengan perilaku individu hakim serta Kopolnas yang objek pengawasannya pada institusi kepolisian hanya pada anggota kepolisi-

an.⁵² Objek pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap semua unsur pegawai kejaksaan tersebut memang merupakan hal yang vital karena setiap pegawai langsung atau tidak langsung adalah komponen organik yang mendukung perputaran aktivitas organisasi sesuai peran dan fungsinya masing-masing.

Sulit dibayangkan apabila di dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan jaksa dalam melakukan penuntutan atau penyidikan tidak didukung oleh sumber daya manusia pegawai baik dari segi teknis maupun administratif. Sisi teknis berkenaan dengan dukungan yang bersifat operasional kepada para jaksa di dalam menjalankan tugasnya pada masing-masing bidang teknis yang ada, seperti bidang pembinaan, bidang pidana khusus (Pidsus), pidana umum (Pidum), perdata dan tata usaha negara (Datun) serta bidang intelijen (intel) kejaksaan. Sedangkan segi administratif menekankan kepada persoalan administrasi, surat menyurat, pelayanan masyarakat, pemberian informasi publik hingga pelaporan pertanggungjawaban dalam tugas secara berjenjang yang mencerminkan asas akuntabilitas, responsibilitas, dan transparansi.

Sebagai gambaran terkait dukungan pegawai pada bidang teknis, misalnya berkenaan dengan penanganan perkara di persidangan. Di dalam pelaksanaan tugas secara operasional di bidang penuntutan institusi kejaksaan selain melibatkan jaksa penuntut umum juga melibatkan pegawai yang bertugas untuk menjemput, mengawal, dan membawa mobil tahanan. Dari sisi administratif bertugas menyiapkan hal-hal yang berkaitan dengan administrasi peradilan. Setiap lini tugas

⁵⁰Pasal 10 Peraturan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia No. 05/KK/04/2012 tentang Tata Cara Penanganan Laporan Pengaduan Masyarakat.

⁵¹Pasal 12 Perpres No.18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia.

⁵²Lihat Pasal 13, (b), 19 A, dan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial dan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional.

para pegawai kejaksaan merupakan representasi dari aktivitas kelembagaan sehingga kejaksaan dapat berdiri tegak sebagai bagian dari mata rantai penegakan hukum. Satu pihak saja melakukan penyimpangan perilaku saat menjalankan tugas dan fungsi penegakan hukum, hasilnya akan berdampak kurang baik terhadap penegakan hukum.

Hakekat tugas adalah refleksi terhadap kewajiban yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban dimaksud meliputi pertanggungjawaban berdasarkan kode etik dan pertanggungjawaban sesuai ketentuan perundangundangan. Konteks pertanggungjawaban profesi didasarkan pada penilaian atas keahlian teknis, pengetahuan, dan hati nurani. Oleh karena itu, jangkauan dari pertanggungjawaban tersebut seluas jangkauan terhadap ilmu perilaku itu sendiri. Hal ini sesuai dengan kerangka konseptual yang telah dikemukakan bahwa perilaku dikelompokkan menjadi dua bentuk yakni perilaku tertutup (*covert behavior*) dan perilaku terbuka (*overt behavior*).

Beranjak dari konsep perilaku tertutup dan perilaku terbuka, unsur yang menjadi objek pengawasan perilaku menjadi tidak sebatas pada sikap dan perbuatan nyata yang dapat dilihat atau diamati secara langsung. Pengawasan, pemantauan, dan penilaian selanjutnya menjangkau pula aspek pengetahuan yang merupakan ranah kognitif dari ilmu perilaku. Pengawasan terhadap ranah kognitif meliputi penilaian pengetahuan dan kemampuan dari masing-masing personil berikut faktor-faktor yang mempengaruhi pengetahuan dan sikapnya. Pada fase ini, pemantauan dan penilaian terhadap aspek kognisi juga tak luput memberikan perhatian terhadap lingkungan sosial yang menjadi stimulus kualitas pengetahuan dari

setiap individu. Faktor stimulus yang memberikan pengaruh dominan terhadap kognisi seseorang adalah kualitas pendidikan baik pendidikan, budaya hukum di lingkungan internal institusi maupun eksternal yang terlibat dalam sistem peradilan pidana maupun pada lingkup pergaulan, perangkat regulasi dan kebijakan serta nilai dan tradisi yang berlaku di lingkungan internal institusi.

Berkenaan dengan faktor pendidikan, MA Rahman mengemukakan, Kejaksaan Agung sebagai instansi pengguna lulusan hukum kecewa terhadap kualitas lulusan tersebut dan tidak secemerlang yang diharapkan untuk membantu meningkatkan kinerja kejaksaan.⁵³ Pendidikan hukum di Indonesia memang tidak menekankan pada pembangunan integritas dan penanaman kepercayaan diri yang berbasis kompetensi dan keilmuan serta kurang menuntut mahasiswa untuk berpikir kritis terhadap hukum dan penegakan hukum.⁵⁴ Intinya, pendidikan hukum di Indonesia kurang kompetitif bagi setiap anak didik sehingga pendidikan hukum hanya sekedar hafalan tanpa makna, tidak ada pendalaman tentang aspek hukum filosofis, sosiologis, dan teleologis sehingga cenderung menghasilkan sarjana hukum menjadi “tukang” bukan sebagai agen yang kritis dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia.⁵⁵

Di dalam praktik penegakan hukum polemik berkaitan dengan pengetahuan dan kemampuan teknis acap muncul dalam isu yang membahas tentang dugaan pelanggaran perilaku. Sebagai contoh perkara dalam perkara hukum

⁵³Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2012, hal. XI.

⁵⁴*Ibid*

⁵⁵*Ibid*.

yang menjadi perhatian publik adalah berkenaan dengan dugaan pelanggaran perilaku perihal penyusunan argumentasi pada surat tuntutan pidana (*requisitor*) kejaksaan. Surat tuntutan pidana dimaksud dengan Nomor Register Perkara: PDM-56/ JKT.UTR/ 02/ 2020 dan Nomor Register Perkara: PDM-57/ JKT. UTR/ 02/ 2020 menyangkut perkara penganiayaan terhadap Novel Baswedan berupa penyiraman wajah korban dengan menggunakan cairan kimia.

Berkaitan dengan dugaan pelanggaran perilaku tersebut KKRI menerima Lapdumas yang disampaikan Novel Baswedan dan tim kuasa hukumnya dengan berkas Nomor Register: RSM 5745-0372 yang pada pokoknya menilai terjadi kejanggalan dalam proses penuntutan jaksa penuntut umum berujung tuntutan 1 tahun penjara kepada dua terdakwa yang dianggap terlalu rendah. Sesuai dengan tugas dan kewenangannya, KKRI melakukan pemantauan terhadap proses persidangan perkara itu. Hal yang menjadi sorotan diantaranya adalah reaksi masyarakat bernada sarkasme akibat pertimbangan hukum yang diuraikan dalam surat tuntutan. Jaksa menyebut kedua terdakwa tidak sengaja menyiram Novel Baswedan dengan air keras.⁵⁶ Menurut jaksa, kedua terdakwa hanya ingin menyiramkan cairan keras ke badan Novel Baswedan.⁵⁷

Publik lantas menyoroti lembaga kejaksaan melalui penilaian jaksa tidak profesional dalam melaksanakan tugasnya. Seiring dengan itu KKRI melakukan tindak

lanjut atas dugaan pelanggaran perilaku jaksa dalam penanganan dalam perkara tersebut. Pada titik ini yang hendak ditekankan, perihal isu ketidakcakapan dan ketidakprofesionalan memiliki kaitan erat dengan isu tentang pengetahuan dengan berbagai aspek yang mempengaruhi. Pengetahuan menjadi basis tolak ukur dalam menilai kualitas dan kapabilitas dalam menjalankan tugasnya.

Pelaksanaan tugas pengawasan perilaku berkaitan dengan pengetahuan, kecakapan, dan kemampuan teknis bukan semata-mata persoalan dan pembahasan isu tentang benar atau salah sebuah proses dilakukan, kemudian memberikan rekomendasi tentang sanksi disiplin. Lebih dari itu penekanan dalam melakukan pengawasan perilaku pada sisi tersebut tetap dilandasi pada filsafat etik yakni untuk mengetahui segala proses yang dilakukan berjalan baik atau buruk. Dalam konteks ini, pengawasan, pemantauan dilakukan untuk menghasilkan sebuah penilaian apakah rangkaian proses yang berjalan di bidang penuntutan berjalan dengan baik, objektif, profesional, dan proporsional menurut ukuran yang layak. Dengan demikian, dapat ditemukan suatu rekomendasi yang mampu mendukung terciptanya suatu proses tata kerja dan kemandirian dalam pelaksanaan tugas di bidang penuntutan baik oleh jaksa maupun institusi mampu berjalan secara ideal.

Pada pelaksanaannya, tugas dan kewenangan yang dilakukan KKRI mengenai dugaan pelanggaran perilaku memang memerlukan penguatan. Harus diakui, fokus perhatian KKRI cenderung pada persoalan yang berkenaan dengan perilaku terbuka yakni perilaku individu yang telah berwujud pada perbuatan atau tindakan nyata. Tindakan atau perbuatan nyata wujud dari dugaan pelanggaran perilaku terbuka

⁵⁶Alasan Jaksa Tuntut Penyerang Novel 1 Tahun Bui: Tak Sengaja Lukai Mata, dimuat dalam <https://news.detik.com/berita/d-5049859/alasan-jaksa-tuntut-penyerang-novel-1-tahun-bui-tak-sengaja-lukai-mata>, diakses pada tanggal 2 Mei 2021.

⁵⁷*Ibid.*

seperti dugaan melakukan intimidasi, menekan dan/atau arogan terhadap terdakwa atau pelapor, berselingkuh atau melakukan tindakan kesusilaan dan memeras, meminta uang atau menerima pemberian. Akan tetapi apabila ditinjau secara keseluruhan jangkauan aspek perilaku yang meliputi ranah kognitif, afektif, dan psikomotor di dalam pelaksanaan tugas KKRI dapat dikatakan memang belum menjadi fokus perhatian. Ke depan pengawasan ranah kognitif dan afektif sebagai basis penilaian atas pengetahuan dan sikap dengan tingkatan-tingkatan yang telah disebutkan perlu mendapatkan porsi lebih karena aspek ini merupakan tumpuan dalam membangun karakter sesuai visi misi kejaksaan yakni menjadi penegak hukum yang profesional, proporsional dan akuntabel.

b. Pengawasan Kinerja

Analisis tentang kinerja yang dipaparkan berikut ini terlebih dahulu beranjak dari konsep kinerja yang didefinisikan sebagai hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Faktor yang mempengaruhi kinerja adalah faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*). Faktor kemampuan dirumuskan sebagai pengetahuan (*knowledge*) ditambah dengan keterampilan. Sedangkan motivasi terbentuk dari sikap (*attitude*) seseorang pegawai dalam menghadapi situasi (*situation*) kerja.

Merujuk pada konsep kinerja diketahui bahwa isu yang berkenaan dengan masalah kinerja berjalanan erat dengan aspek perilaku. Faktor yang memengaruhi kinerja sebenarnya dihasilkan dari kemampuan atau pengetahuan sebagai domain kognitif dari masing-masing

individu serta motivasinya. Sementara motivasi seseorang merefleksikan sikap atas situasi kerja yang dihadapinya. Dengan demikian, kinerja yang baik cenderung dihasilkan dari perilaku atau sikap yang baik dan perilaku atau sikap yang buruk akan cenderung melahirkan kinerja yang buruk.

Meskipun demikian, kinerja berdasarkan kuantitas dimungkinkan untuk mencapai hasil tanpa memperhatikan aspek perilaku. Terkait kinerja yang tidak memperhatikan aspek perilaku, yang terjadi adalah pencapaian terhadap penegakan hukum yang hanya mengejar asas kepastian. Sementara aspek keadilan, kemanfaatan, dan hak asasi manusia menjadi terabaikan.

Ukuran penilaian terhadap kinerja dikaitkan dengan tugas dan kewenangan kejaksaan dalam hal penuntutan pada akhirnya tidak semata-mata bersifat kuantitatif. Hal itu disebabkan produktivitas jaksa dan/ atau pegawai kejaksaan dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara kuantitas dan kualitas tergantung kebijakan dari pimpinan atau penanggung jawab yang memberikan tugas pada tiap-tiap personel sesuai peran dan tugasnya masing-masing. Bidang pidana khusus lebih banyak menjadi perhatian karena kewenangannya melakukan penyidikan dalam perkara tindak pidana korupsi. Secara kuantitas ukuran kinerja yang dapat dijadikan acuan adalah angka penyelesaian kasus korupsi serta angka pengembalian kerugian negara. Intinya, yang menjadi indikator dari aspek kinerja adalah pencapaian hasil kerja secara nyata serta isu persoalan berkaitan dengan penerapan hukum yang tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Hal itu tercermin di dalam sejumlah Lapdumas yang disampaikan kepada KKRI. Beberapa kasus yang terkategori sebagai dugaan

terhadap pelanggaran kinerja antara lain penundaan sidang dengan agenda pembacaan tuntutan, tuntutan ringan sehingga dianggap tidak profesional, tidak cermat dalam menyatakan berkas perkara sudah lengkap, tidak prosedural dalam melakukan penahanan, diduga memaksakan perkara perdata menjadi perkara pidana, diduga diskriminatif dalam penanganan perkara, penanganan perkara yang berlarut-larut, tidak cermat dalam membuat surat dakwaan, tidak mengembalikan barang bukti atau mengembalikan barang bukti tidak sesuai putusan pengadilan, tidak prosedural dalam menetapkan kerugian negara perkara korupsi, dan lain sebagainya. Sepintas persoalan-persoalan tersebut memang berkenaan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi berikut pencapaiannya. Akan tetapi permasalahan yang berkenaan dengan dugaan pada pelanggaran kinerja tersebut tersisip persoalan yang menyentuh aspek perilaku.

Beralih kepada isu penanganan Lapdumas tentang dugaan pelanggaran kinerja, telah disinggung bahwa Lapdumas yang diteruskan KKRI untuk ditindaklanjuti pengawas internal kejaksaan masih belum menunjukkan angka indikasi penyelesaian secara tuntas pada setiap tahunnya dalam setiap laporan. Pada 2019 dari 550 Lapdumas yang diteruskan baru 197 yang mendapat respons. Perinciannya dari 550 Lapdumas 487 diantaranya adalah kepada Jaksa Agung dan jajarannya, selebihnya kepada instansi lain meliputi Kompolnas, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), KPK dan KY. Khusus yang diteruskan kepada kejaksaan dari 487 laporan pengaduan masyarakat yang diteruskan presentase yang mendapatkan respons sejumlah 34,9%.

Bila dipresentasikan masih sekitar sekitar 63,1% Lapdumas yang diteruskan untuk

dilakukan tindak lanjut tidak dan/atau belum mendapatkan respons. Pada 2020, KKRI meneruskan 489 laporan masyarakat ke Kejaksaan untuk ditindaklanjuti pengawas internal. Dari jumlah tersebut, hanya 31% Lapdumas yang mendapatkan respons, artinya telah dilakukan upaya klarifikasi terhadap terlapor maupun satuan kerja di daerah yang melaksanakan pengawasan fungsional.

Sejumlah Lapdumas yang diteruskan namun belum mendapatkan respons terindikasi pada persoalan yang menyangkut teknis yudisial. Persis pada isu teknis yudisial inilah kerap muncul stagnasi dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan pengawasan KKRI terhadap kinerja jaksa dan/ atau pegawai kejaksaan. Bahkan penanganan Lapdumas yang diteruskan kepada kejaksaan untuk ditindaklanjuti, proses penyelesaiannya melebihi waktu tiga bulan.

Hal ini sejalan dengan Nota Kesepahaman Jaksa Agung Republik Indonesia dengan Ketua KKRI Nomor: Kep-009/ A/ JA: Kep-009/ A/ JA/ 05/ 2011 dan Nomor: NK-001/ KK/ 05/ 2011 tentang Mekanisme Kerja Antara Kejaksaan RI dengan KKRI dalam Melaksanakan Pengawasan, Pemantauan dan Penilaian atas Kinerja dan Perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan. Pasal 5 ayat 2 (f) Nota Kesepahaman tersebut menyepakati selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan harus sudah melaporkan hasil pemeriksaan kepada KKRI. Pengawasan, pemantauan, dan penilaian yang dilakukan oleh KKRI terhadap Lapdumas berkaitan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh jaksa karenanya belum menjadi atensi dalam proses penegakan hukum yang berjalan. Patut diduga hal itu terjadi karena penafsiran Pasal 13 Perpres No.18 Tahun 2011 yang memandang tugas dan kewenangan KKRI tidak mencakup wilayah teknis yudisial.

Kondisi ini menimbulkan kesan bila ada Lapdumas yang disampaikan ke KKRI berkaitan dengan dugaan pelanggaran kinerja jaksa berkenaan dengan penanganan teknis perkara meskipun berkaitan dengan aspek perilaku menjadi hal yang sulit disentuh. Lebih-lebih pengawas internal tidak sepenuhnya dapat mengendalikan secara langsung tindak lanjut lapdumas sepanjang berkaitan dengan teknis yudisial. Hal ini mengacu kepada Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: Per-022/A/JA/03/2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan RI Pasal 35 ayat (2) menyebutkan “Hasil telaahan Lapdumas tersebut berupa: a. tidak ditemukan bukti awal dugaan pelanggaran disiplin; b. telah ditemukan bukti awal dugaan pelanggaran disiplin; dan c. substansi permasalahannya merupakan lingkup bidang teknis.” Selanjutnya di dalam Pasal 35 ayat (3) butir c menyebutkan, terhadap telaahan sebagaimana dimaksud butir c (menyangkut bidang teknis) ditindaklanjuti dengan melakukan eksaminasi khusus atau diteruskan kepada bidang teknis terkait. Respons terhadap Lapdumas yang terkategori dalam bidang yudisial inilah yang nampaknya mengalami ketersendatan.

Dalam skala kecil terdapat Lapdumas yang bersentuhan dengan aspek teknis yudisial yang ditindaklanjuti secara langsung oleh KKRI sebagaimana lapdumas Nomor Register Nomor: RSM 5745-0732. Terhadap Lapdumas yang menjadi sorotan dan atensi publik tersebut KKRI mengambil langkah untuk melakukan tindak lanjut berupa inspeksi kasus guna mengungkap ada atau tidaknya dugaan pelanggaran yang terjadi. Akan tetapi upaya tindak lanjut itu dilakukan pasca sidang putusan Novel Baswedan selesai dibacakan, dengan mendasari argumentasi untuk mendapatkan informasi yang lebih komprehensif. Dengan dilakukannya tindak

lanjut pasca putusan dibacakan, maka pada akhirnya menyebabkan fungsi pengawasan yang dilakukan kehilangan makna untuk menjadi penyeimbang dalam pelaksanaan tugas penegakan hukum.

Lapdumas berikutnya adalah dugaan pelanggaran terkait kinerja jaksa oleh perwakilan 3 ribu pemegang polis atau nasabah PT Asuransi Jiwa WanaArtha Life. Para pemegang polis itu memperlmasalahkan dibekukannya rekening efek atas nama WanaArtha terkait dengan perkara korupsi Jiwasraya sehingga menimbulkan gagal bayar kepada puluhan ribu nasabah WanaArtha. Menurut nasabah tidak semua dana yang disita tersebut adalah milik Wana Artha Life, melainkan berasal dari dana premi milik nasabah atau pemegang polis yang dikelola investasinya oleh WanaArtha⁵⁸.

Laporan kepada KKRI merefleksikan upaya nasabah tersebut untuk mencari solusi atas hak mereka yang terusik tanpa harus menunggu putusan berkekuatan hukum tetap perkara tersebut karena membutuhkan waktu dan proses yang panjang. Di sisi lain, upaya yudisial tidak mampu mengakomodir sepenuhnya tindakan aparat penegak hukum yang dianggap merugikan dan tidak sejalan dengan prinsip-prinsip hukum. Seperti halnya gugatan praperadilan yang dilakukan oleh para nasabah WanaArtha Life yang memperlmasalahkan tindakan penyidik kejaksaan tersebut dinyatakan gugur karena pengadilan telah menggelar sidang perkara

⁵⁸Artikel berita, *Datangi Komisi Kejaksaan : Kawal Kejagung Adil Sikapi Penyitaan Dana Nasabah WanaArtha*, dimuat dalam <https://m.suarakarya.id/detail/117484/Datangi-Komjak-Kawal-Kejagung-Adil-Sikapi-Penyitaan-Dana-Nasabah-WanaArtha> diakses pada tanggal 5 Mei 2021.

pokok⁵⁹ kasus korupsi PT Jiwasraya. Langkah hukum bahkan terobosan KKRI mengoreksi tindakan penegak hukum dalam kasus-kasus semacam ini menjadi sangat strategis.

Laporan pemegang polis tersebut oleh KKRI diterima dengan berkas bernomor Register : (6039-0666) jo (RSM 5958-0525). Hasil rapat pleno KKRI pada 30 September 2020 memutuskan Lapdumas tersebut diteruskan Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan untuk ditindaklanjuti. Namun hingga Mei 2021, belum ada respons maupun laporan pihak Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan terkait rekomendasi KKRI perihal dugaan pelanggaran tersebut. Belum adanya tindak lanjut dari KKRI perihal belum adanya laporan hasil pemeriksaan tersebut pada akhirnya diwarnai adanya kekhawatiran akan tindakan KKRI yang bertentangan dengan keberadaan Pasal 13 Perpres tentang KKRI.

Lantas, benarkah Pasal 13 Perpres tentang KKRI merupakan norma larangan bagi KKRI dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sepanjang terkait dengan terminologi teknis yudisial? Penafsiran tersebut, menurut penulis merupakan penafsiran yang tidak sejalan dengan tujuan pembentukan KKRI sebagai penjabaran dari asas negara hukum dan asas negara demokrasi yang memberikan perhatian terhadap isu pembatasan kekuasaan dan perlindungan hak asasi manusia melalui sarana fungsi kontrol atau *check and balance system*. Dalam konteks sistem peradilan pidana, fungsi kontrol dimaksud diimplementasikan melalui pengawasan terhadap perilaku dan kinerja sebagai sarana mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan. Oleh karena

⁵⁹Artikel berita, *Praperadilan Nasabah WanaArtha Gugur*, dimuat dalam <https://www.beritasatu.com/nasional/648703/praperadilan-nasabah-wanaartha-gugur>, di akses pada tanggal 8 Mei 2021.

itu, pelaksanaan tugas dalam konteks ketentuan Pasal 13 Perpres tentang KKRI memang merupakan hal yang seyogianya, dalam arti penafsiran tentang frasa “tidak boleh mengganggu kelancaran tugas kedinasan jaksa dan/atau pegawai kejaksaaan” atau “mempengaruhi kemandirian jaksa dalam melakukan penuntutan” harus dilihat dengan menggunakan kacamata hukum administrasi, yang memberikan perhatian terhadap perilaku menyimpang dari aparat yang diukur dengan konsep maladministrasi.

Tindakan maladministrasi ditandai dengan tindakan aparat yang tidak mengindahkan norma-norma perilaku yang menjadi pedoman di dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya. Merujuk konsep perilaku yang memiliki jangkauan hingga meliputi aspek kognitif, maka pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap kemampuan dan keterampilan sebagai rumusan dari pengetahuan dengan tingkatan atau intensitas yang telah disebutkan pada kerangka konseptual guna mengukur kapabilitas individu di dalam konteks pelaksanaan tugasnya, seyogianya bukan justru dipandang mengganggu kelancaran tugas kedinasan dan memengaruhi kemandirian jaksa dalam melakukan penuntutan, akan tetapi merupakan kewajiban positif dalam pelaksanaan tugas KKRI. Pelaksanaan tugas dengan memperhatikan seluruh aspek secara komprehensif, tentu saja dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip *good governance* (*principle of good governance*) yang bersandarkan kepada prinsip administrasi yang baik (*principles of good administration*). Penjabaran dari prinsip *good governance* dan *good administration* ini secara normatif didasarkan kepada norma-norma hukum serta peraturan-peraturan KKRI sebagai pedoman di dalam mengatur gerak langkahnya.

Dari sisi teleologis, pembentukan KKRI yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas kinerja kejaksaan mutatis mutandis melahirkan tanggungjawab dalam pengembanan fungsi pengawasan yang paripurna. Selaras dengan itu, Marwan Effendy, mengungkapkan bahwa objek kerja KKRI yakni mengawasi teknis yudisial akuntabilitas dari kinerja jaksa.⁶⁰ Tugas ini dimulai dari teknis penyelidikan, penyidikan dan penuntutan.⁶¹ Pengawasan kinerja ini juga dapat dipandang sebagai hal yang membedakan antara pengawasan terhadap jaksa dan/atau pegawai kejaksaan dengan pengawasan hakim yang dilakukan oleh KY.

Selain itu, berdasarkan kerangka konseptual tentang dimensi perilaku dan kinerja yang telah diuraikan di atas, dapat diberikan deskripsi tentang dimensi pengawasan perilaku dan kinerja. Menurut khazanah keilmuan, objek dari perilaku meliputi tiga domain atau ranah yakni kognitif, afektif, dan psikomotor. Pada suatu proses penegakan hukum, wujud dari perilaku yang memiliki dampak dalam kehidupan manusia merupakan *domain* afektif dan psikomotor. Hal ini disebabkan kedua domain tersebut dapat teraktualisasikan ke dalam sikap dan tindakan nyata sehingga persoalan yang muncul dapat dideteksi. Sedangkan aspek kognisi yang berkenaan dengan pengetahuan lebih sulit dideteksi namun memiliki pengaruh yang besar terhadap perkembangan sumber daya manusia dan organisasi kejaksaan.

⁶⁰Marwan Effendy dalam Artikel Berita Koran Tempo 28 Februari 2005, "Menanti Lahirnya Pengawas Kejaksaan", dimuat dalam <https://koran.tempoco.com/read/nasional/34682/menanti-lahirnya-pengawas-kejaksaan>, diakses pada tanggal 19 Februari 2021.

⁶¹*Ibid.*

Komisi Ombudsman sebelum Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman lahir merinci tindakan mal-administrasi antara lain: penundaan berlarut, tidak menangani, persekongkolan, pemalsuan, di luar kompetensi, tidak cakap, penyalahgunaan wewenang, bertindak sewenang-wenang, permintaan imbalan, penyimpangan prosedur, melalaikan kewajiban, bertindak tidak layak, penggelapan barang bukti, tidak adil, penguasaan tanpa hak, nyata-nyata berpihak, pelanggaran undang-undang dan perbuatan melawan hukum.⁶² Di situlah letak pentingnya lembaga pengawas eksternal dalam mengawal akuntabilitas penyelenggaraan kekuasaan, termasuk pada lini proses penegakan hukum. Terlepas dari tidak ditemukannya pelanggaran dari aspek perilaku maupun kinerja dalam suatu laporan pengaduan masyarakat yang telah dilakukan tindak lanjut, penafsiran tentang Pasal 13 Perpres tentang KKRI menurut penulis hendaknya tetap didasarkan pada argumentasi yang berbasis kepada fungsi pengawasan sebagai salah satu komponen dalam sistem peradilan pidana terpadu.

Dengan demikian, KKRI dapat merefleksikan tugasnya menjadi pilar yang menyangga tegaknya nilai etika dan hak asasi warga negara di dalam proses penegakan hukum serta menjadi sarana dalam membangun kesadaran-kesadaran hukum baik terhadap masyarakat maupun penegak hukum. Di samping itu, dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KKRI terhadap perilaku dan kinerja jaksa diharapkan dapat menciptakan suatu penegakan hukum yang lebih berkualitas, terwujudnya kepastian hukum yang berkeadilan serta menguatnya kepercayaan publik kepada lembaga kejaksaan.

⁶²Tatiek Sri Djamiati dalam Philipus M. Hadjon at all, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2012, hal. 87.

III. Penutup

A. Simpulan

Di bagian akhir artikel ini, akan dirumuskan makna dan dimensi perilaku sebagai objek dari pengawasan, pemantauan, dan penilaian dari KKRI sehingga didapat preskripsi berkenaan dengan tugas dan kewenangan KKRI sebagai salah satu komponen di dalam sistem peradilan pidana terpadu. Perilaku jaksa dan/atau pegawai kejaksaan adalah respons atau reaksi yang timbul, baik yang dapat dilihat maupun yang tidak dilihat secara nyata, sebagai akibat dari suatu rangsangan berupa pengalaman maupun interaksi seseorang dengan lingkungan sekitarnya hingga menghasilkan pengetahuan, sikap dan tindakan, baik dalam konteks pelaksanaan tugas kedinasan maupun di luar tugas kedinasan. Adapun kinerja jaksa dan/atau pegawai kejaksaan adalah perwujudan dari perilaku yang meliputi aspek kognitif, afektif dan psikomotor sebagai suatu pencapaian atau hasil dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, kesungguhan, berbasis tanggung jawab, serta sesuai dengan koridor hukum dan kode etik yang ada.

Berdasarkan deskripsi tersebut, patut disadari bahwa pengembangan tugas pengawasan, pemantauan, dan penilaian KKRI terhadap perilaku dan kinerja jaksa dan/atau pegawai kejaksaan memiliki peran dan fungsi yang vital dalam proses penegakan hukum, sehingga penegakan hukum betul-betul dapat berjalan dalam koridor etik dan perilaku yang luhur dari aparat penegak hukumnya agar mampu mewujudkan kepastian hukum, tegaknya hak asasi manusia serta keadilan sesuai dengan tujuan sistem peradilan pidana terpadu.

B. Saran

Pada level operasional, dalam pelaksanaan tugas KKRI, hendaknya dapat memperluas, mempertajam dan mengoptimalkan jangkauan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap objek perilaku secara holistik yang meliputi aspek kognitif, afektif, dan psikomotor berikut hal-hal yang memengaruhi ketiga aspek tersebut guna mendorong terwujudnya supremasi hukum. Secara teknis, penanganan Lapdumas yang berkenaan dengan akuntabilitas teknis yudisial diharapkan dapat berjalan secara beriringan dengan mengoptimalkan fungsi Bidang Wastaunil KKRI sehingga penegakan hukum tidak kering dengan nilai perilaku aparat penegak hukum yang ideal.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial.

Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia.

Peraturan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 01/KK/04/2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Komisi Kejaksaan.

Peraturan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 05/KK/04/2012 tentang Tata Cara Penanganan Laporan Pengaduan Masyarakat.

Buku

Adji, Indriyanto Seno. *KUHAP Dalam Prospektif*. Jakarta: Diadit Media, 2011.

Arifin, Bambang Syamsul. *Psikologi Sosial*. Bandung: Pustaka Setia, 2015.

Atmasasmita, Romli. *Teori Hukum Integratif Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2012.

Asshiddiqie, Jimly. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi Perspektif Baru Tentang 'Rule of Law*

and Rule of Ethics' & Constitutional Law and Constituional Ethics, Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

Effendy, Marwan. *Kejaksaan RI, Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.

Hadjon, Philipus M, *at all. Hukum Administrasi dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2012.

Hamzah, Andi. *Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Acara Pidana Perbandingan dengan Beberapa Negara*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2010.

Harahap, M. Yahya. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Hasibuan, Malayu S.P. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara, 2019.

Mangkunegara, A.A. Anwar Prabu. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2019.

Marbun, Rocky. *Sistem Peradilan Pidana Indonesia Suatu Pengantar*. Malang: Setara Press, 2015.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, 2015.

Muladi. *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 1995.

Notoatmojo, Soekidjo. *Ilmu Perilaku Kesehatan*. Jakarta: Rineka Cipta, 2014.

Pangaribuan, Luhut M.P. *Hukum Acara Pidana*. Jakarta: Djambatan, 2013.

Sugiharto, R. *Sistem Peradilan Pidana Dan Sekilas Sistem Peradilan Pidana Di Beberapa Negara*. Semarang: Unissula Press, 2012.

Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah. *Manajemen Sumber Daya Manusia Konsep, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015.

Jurnal

Ansori, Lutfil. *Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif*. Jurnal Yuridis, Vol. 4, 2017.

Magdalena, Ina, *at all*. *Tiga Ranah Taksonomi Bloom*. Jurnal Edukasi dan Sains, Vol. 2, Juni 2020.

Mazjah, R. Muhamad Ibnu. *Dimensi Pengawasan Pada Tindak Lanjut Laporan Pengaduan Masyarakat Kepada Komisi Kejaksaan Dalam Tinjauan Hukum Progresif*. Jurnal Negara Hukum, Vol. 11, 2020.

Nurhardianto, Fajar. *Sistem Hukum dan Posisi Hukum Indonesia*. Jurnal TAPIs, Vol. 11, 2015.

Ramadhan, Coky R. *Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Komisi Kejaksaan*. Jurnal Teropong, Vol. 1, November 2013.

Triwahyuni, Ajeng. *Strategi Penguatan Komisi Kejaksaan Dalam Mendorong Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi*. Jurnal Teropong, Vol. 1, 2013.

Laman

Alasan Jaksa Tuntut Penyerang Novel 1 Tahun Bui: Tak Sengaja Lukai Mata. Dimuat dalam <https://news.detik.com/berita/d-5049859/alasan-jaksa-tuntut-penyerang-novel-1-tahun-bui-tak-sengaja-lukai-mata>, diakses pada tanggal 2 Mei 2021.

Arti kata *kinerja* dimuat dalam <https://kbbi.web.id/kinerja>, diakses tanggal 18 Februari 2021.

Artikel Berita. Dimuat dalam [https:// m.suarakarya .id/ detail/ 117484/ Datangi-Komjak -Kawal -Kejagung -Adil- Sikapi-Penyitaan- Dana- Nasabah- Wana Artha](https://m.suarakarya.id/detail/117484/Datangi-Komjak-Kawal-Kejagung-Adil-Sikapi-Penyitaan-Dana-Nasabah-WanaArtha) diakses pada tanggal 5 Mei 2021.

Artikel Berita. *Datangi Komisi Kejaksaan: Kawal Kejagung Adil Sikapi Penyitaan Dana Nasabah WanaArtha*. Dimuat dalam [https:// m.suarakarya.id / detail/ 117484/ Datangi-Komjak-Kawal-Kejagung-Adil-Sikapi-Penyitaan Dana-Nasabah-WanaArtha](https://m.suarakarya.id/detail/117484/Datangi-Komjak-Kawal-Kejagung-Adil-Sikapi-Penyitaan-Dana-Nasabah-WanaArtha), diakses pada tanggal 5 Mei 2021.

Artikel berita. *Praperadilan Nasabah WanaArtha Gugur*. Dimuat dalam [https:// www.beritasatu. Com /nasional/ 648703/ praperadilan- nasabah- wanaartha- gugur](https://www.beritasatu.com/nasional/648703/praperadilan-nasabah-wanaartha-gugur), di akses pada tanggal 8 Mei 2021.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Ibarat Kapal, Etika Samudernya*. Dimuat dalam [https:// /www.jpnn.com/ news/ jimly- hukum- ibarat -kapal -etika samudernya? page=2](https://www.jpnn.com/news/jimly-hukum-ibarat-kapal-etika-samudernya?page=2) diakses tanggal 16 Februari 2021.

----- . *Hukum Tanpa Etika Melahirkan Ketidakadilan*. Dimuat dalam [https:// republika .co.id /berita /nasional/ hukum/ 17/ 04/ 05/ onxe9x361- jimly- assiddiqie- hukum- tanpa- etika-melahirkan- ketidakadilan](https://republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/04/05/onxe9x361-jimly-assiddiqie-hukum-tanpa-etika-melahirkan-ketidakadilan), diakses pada tanggal 16 Februari 2021.

Effendy, Marwan. "Menanti Lahirnya Pengawas Kejaksaan", dimuat dalam [https:// koran.t empo.co/ read/ nasional/ 34682/ menanti- lahirnya- pengawas- kejaksaan](https://koran.tempo.co/read/nasional/34682/menanti-lahirnya-pengawas-kejaksaan), diakses pada tanggal 19 Februari 2021.