

# Pemberhentian Jaksa Agung dan Hak Prerogatif Presiden

Riri Nazriyah

## ABSTRACT

*The rules of appointment and dismissal for the attorney generals need to be regulated concretely in the law. It was not done solely by President but must be on the consideration of Parliament. Therefore, the implementation of its truly free from interference and political interests of President. Term of office of the of the Attorney General should be established with certainty to avoid multi-interpretations that would lead to legal uncertainty.*

*Keyword : Prerogatif rights, the attorney general, president*

## PENDAHULUAN

Ketika pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Yusuf Kalla terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia dalam Pemilu 2004 dengan memperoleh suara 69.266.350 (60,62 persen), Presiden Yudhoyono menyampaikan janji perubahan melalui visinya yaitu menuju Indonesia yang lebih aman, adil, demokratis, dan sejahtera. Wujud pertama perubahan menuju Indonesia yang lebih demokratis dihadirkan melalui proses seleksi calon menteri. Dua prinsip demokrasi, transparansi dan akuntabilitas, diterapkan.

Agar rakyat yang memberinya mandat langsung dapat berpartisipasi dan mengawasi, Presiden mensyaratkan tiga kriteria untuk calon menteri, yaitu integritas, kapabilitas, dan akseptabilitas. Di akhir setiap proses seleksi, selembaar kertas berisi tiga butir komitmen dalam kontrak politik disodorkan untuk ditandatangani, bekerja keras, bekerja jujur, dan bekerja demi kepentingan umum bukan golongan. Tiga komitmen ini kemudian akan dipakai sebagai salah satu dasar evaluasi kinerja para menteri yang diikuti dengan perombakan kabinet.

Pembentukan kabinet yang diberi nama Kabinet Indonesia Bersatu diumumkan oleh Presiden pada tanggal 24 Oktober 2004. Satu tahun setelah kabinet menjalankan tugasnya, muncul ketidakpuasan yang disuarakan dalam desakan perombakan/ reshuffle. Sejalan dengan janji evaluasi tahunan yang disampaikan, Presiden mengabdikan desakan itu. Di istana Gedung Agung Yogyakarta, 5 Desember 2005, perombakan kabinet yang pertama diumumkan.

Alasan yang muncul berkenaan dengan perombakan kabinet tersebut karena lemahnya koordinasi, sehingga dua menteri koordinator diturunkan dari jabatan yaitu, Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat Alwi Shihab dan Menteri Koordinator Perekonomian Aburizal Bakrie. Tiga menteri yang diganti yaitu, Menko Kesra Alwi Shihab, Menteri Perindustrian Andung Nitimihardja, dan Menteri Keuangan Jusuf Anwar, tiga menteri masuk yaitu, Menko Perekonomian Boediono, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Erman Suparno, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas Paskah Suzetta, dan tiga menteri dirotasi, yaitu Aburizal Bakrie yang semula sebagai Menteri Koordinator Perekonomian menjadi Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat, Sri Mulyani yang semula sebagai Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional menjadi Menteri Keuangan, dan Fahmi Idris yang semula sebagai Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi menjadi menteri Perindustri.

Setelah 2,5 tahun pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono berjalan, perombakan kabinet pertama yang diharapkan membawa perbaikan dalam menjawab permasalahan ternyata tidak dapat melakukan perubahan yang signifikan untuk mengakomodasi kebutuhan rakyat Indonesia, kinerja kabinet dinilai buruk, Presiden

Yudhoyono kembali mendapat tekanan untuk melakukan *reshuffle* kabinet jilid kedua.

Perombakan kabinet jilid kedua diumumkan oleh Presiden pada hari Senin, 7 Mei 2007, Pukul 15.00 WIB di Istana Negara. Empat menteri dan satu pejabat setingkat menteri diganti mereka adalah Menteri Sekretaris Negara Yusril Ihza Mahendra, Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaludin, Menteri Negara BUMN Sugiharto, Menteri Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Saifullah Yusuf, dan Jaksa Agung Abdul Rahman Saleh. Dua menteri yang dirotasi yaitu, Sofyan Jalil yang semula sebagai Menteri Negara Komunikasi dan Informatika menjadi Menteri Negara BUMN dan Hatta Rajasa yang semula Menteri Perhubungan menjadi Menteri Sekretaris Negara. Sedangkan lima menteri baru yang masuk kabinet yaitu, Andi Matalatta sebagai Menteri Hukum dan HAM, Lukman Edy sebagai Menteri Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal, Mohammad Nuh sebagai Menteri Negara Komunikasi dan Informatika, Jusman Syafii Djamal sebagai Menteri Perhubungan, dan Hendarman Supandji sebagai Jaksa Agung yang sebelumnya menjabat Ketua Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan juga Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus. Sebagai pejabat yang baru, Hendarman hanya meneruskan sisa masa jabatan Jaksa Agung yang digantikannya.

Dari keseluruhan pergantian menteri ini, ada satu persoalan yang menarik untuk dikaji secara akademik berkaitan dengan pemberhentian jaksa agung Hendarman Supanji berdasarkan Keputusan Presiden (Kepres) dengan Nomer 102. P. Tertanggal 24 September 2010 sebagai tindak lanjut dari putusan MK No. 49/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Pasal 22 ayat (1) huruf d UU No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI.

Sebenarnya, jabatan Hendarman berakhir pada 20 Oktober 2009 sesuai masa bakti Kabinet Indonesia Bersatu I (periode 2004 – 2009) bersamaan dengan berakhirnya masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Yusuf Kalla. Tetapi, sampai terbentuknya kembali Kabinet Pindonesia Bersatu II, Hendarman masih menjabat sebagai Jaksa Agung. Yusril Ihza Mahendra, mantan menteri Menteri Hukum dan HAM mengatakan Hendarman tidak sah sebagai Jaksa Agung karena tidak diangkat kembali bersama Kabinet Indonesia Bersatu II.

Sementara itu, posisi Hendarman Supandji sebagai jaksa agung secara yuridis formal dinilai sah oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham) Patrialis Akbar. Sebab, Keputusan Presiden No. 31 Tahun 2007 tentang Pengangkatan Jaksa agung sampai saat ini belum pernah dicabut atau pun diganti. Menurut Patrialis, walaupun kedudukan jaksa agung setara dengan menteri, bukan berarti jaksa agung memiliki kesamaan masa jabatan dengan menteri pada umumnya. Tidak ada kewajiban dari presiden untuk mengangkat jaksa agung bersamaan dengan menteri. Dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, juga tidak diatur masa jabatan jaksa agung sehingga masa jabatannya dapat ditafsirkan sesuai dengan selera dan keinginan penafsir. Pengangkatan dan pemberhentian jaksa agung itu sepenuhnya hak prerogatif presiden.<sup>1</sup>

Seiring dengan itu, Deny Indrayana mengatakan bahwa<sup>2</sup> dahulu, Jaksa Agung memang masih tidak terlalu jelas statusnya. Keppres pengangkatan Jaksa Agung dijadikan satu dengan Keppres Pengangkatan Kabinet Indonesia Besartu (KIB) I. Pengangkatan dan pelantikan Jaksa Agung yang bersamaan dengan anggota kabinet itulah, yang menciptakan pandangan bahwa Jaksa Agung adalah anggota kabinet. Padahal Jaksa Agung bukanlah anggota kabinet. Meskipun menurut UU, Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan, kekuasaan negara di bidang penuntutan adalah kekuasaan yang merdeka, sehingga pemimpin Kejaksaan (Jaksa Agung) bukan menteri anggota kabinet yang merupakan pembantu presiden.

Posisi Jaksa Agung dapat dipersamakan dengan posisi Panglima TNI dan Kapolri, yang juga bukan merupakan anggota kabinet. Terlebih, dengan adanya UU Kementerian Negara, maka anggota kabinet maksimal hanyalah 34 kementerian, dan tidak termasuk Jaksa Agung, Panglima TNI ataupun Kapolri. Pengaturannya pun berbeda. Kabinet diatur dengan UU Kementerian Negara, Jaksa Agung diatur dalam UU Kejaksaan, Panglima TNI diatur dalam UU TNI, dan Kapolri diatur dalam UU Kepolisian.

Pendapat yang menyatakan bahwa Jaksa Agung Hendarman Supandji harus diberhentikan bersamaan dengan

---

<sup>1</sup> <http://yustisi.com/2010/08>, di akses 28 September 2010

<sup>2</sup> <http://yusril.ihzamahendra.com/2010/07/28/artikel/denny-indrayana-kemerdekaan-jaksa-agung-non-kabinet>, diakses tanggal 5 Oktober 2010

pembubaran KIB I, dan diangkat bersamaan dengan pelantikan KIB II, adalah pendapat dan paradigma lama yang masih menganggap Jaksa Agung adalah bagian dari Kabinet.<sup>3</sup>

Memang KIB I telah dibubarkan dengan Keppres Nomor 83/P Tahun 2009. Di dalamnya semua dua puluh sembilan menteri satu-per-satu namanya disebutkan dan diberhentikan dengan hormat. Namun, sama sekali tidak ada penyebutan nama Hendarman Supandji, dan pemberhentiannya selaku Jaksa Agung. Artinya sangat jelas, Keppres Nomor 31/P yang menjadi dasar Hendarman Supandji diangkat sebagai Jaksa Agung masih berlaku. Bahwasanya pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung tidak harus bersamaan dengan pengangkatan dan pemberhentian kabinet adalah sama dengan pengaturan pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri, yang juga tidak lagi bersamaan dengan kabinet.<sup>4</sup>

Perlu ditegaskan bahwa upaya penguatan pemisahan Jaksa Agung dari Kabinet, adalah upaya serius Presiden SBY yang seharusnya kita dukung penuh. Tidak adanya satu Keppres pemberhentian Jaksa Agung Hendarman Supandji dengan KIB I, maupun tidak diangkatnya dan dilantiknya Jaksa Agung bersamaan dengan KIB II, bukanlah semata masalah administratif-seremonial. Tetapi, adalah penegasan dan penghormatan Presiden SBY kepada kemerdekaan kejaksaan, yang menurut Penjelasan Pasal 2 UU Kejaksaan berarti "terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya".<sup>5</sup>

Kontroversi pemberhentian Jaksa Agung muncul antara lain karena adanya permasalahan: *pertama*, apakah kedudukan Jaksa Agung setingkat dengan menteri? *kedua*, ruang lingkup hak prerogatif presiden, dan *ketiga*, pengaturan tentang pemberhentian jaksa agung di dalam UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI.

<sup>3</sup> <http://yusril.ihzamahendra.com/2010/07/28/artikel-denny...> *Ibid* Bandingkan pernyataan Denny Indrayana ketika terjadi kontroversi tentang pemberhentian Jaksa Agung Abdul Rahman Saleh yang menyatakan bahwa, masa jabatan jaksa agung memang tidak diatur. Tetapi, mengacu kepada masa pemerintahan Presiden, maka normalnya Jaksa Agung seperti halnya menteri memiliki masa jabatan sama dengan Presiden, yakni lima tahun. Lihat *Kompas*, 9 mei 2007. Dalam kesaksiannya di MK tentang uji Materi UU Kejaksaan Denny Indrayana menyatakan bahwa, jabatan Jaksa Agung dapat saja berlangsung seumur hidup. Lihat Putusan MK Nomor 49/PUU-VIII/2010 tentang uji Materi UU Kejaksaan.

<sup>4</sup> <http://yusril.ihzamahendra.com>. *Ibid*

<sup>5</sup> *Ibid*

## KEWENANGAN PRESIDEN

Secara teoritik asal kekuasaan Presiden dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu:<sup>6</sup> (a). Kekuasaan yang berasal dari pemberian pengakuan kekuasaan; (b). Kekuasaan yang diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan.

Presiden dalam menjalankan kekuasaan yang diperoleh melalui dua cara tersebut, memiliki hak untuk melaksanakan keleluasaan bertindak, meskipun tidak jelas dasar hukumnya, namun tidak dibenarkan dilaksanakan bertentangan dengan hukum yang berlaku. Keleluasaan bertindak bagi aparat Tata Usaha Negara dinamakan "*Freis Ermessen.*"

Pengakuan kekuasaan dapat diberikan oleh rakyat melalui UUD 1945 dan Badan Pembuat Undang-Undang. Syarat utama pada "pengakuan wewenang" ialah menimbulkan kekuasaan yang asli. Kekuasaan yang asli ini, dapat disebut sebagai kekuasaan Presiden yang diperoleh secara atributif. Kekuasaan Presiden dalam fungsinya sebagai Kepala Pemerintahan dan selaku Kepala Negara. Sedangkan kekuasaan Presiden yang diperoleh melalui pelimpahan, secara teoritik hanya dapat dilaksanakan oleh Presiden dalam fungsinya selaku "delegataris" atau "mandataris."

Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, mempunyai kekuasaan antara lain berwenang mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara untuk membantu Presiden dalam tugas pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UUD 1945. Kewenangan ini merupakan hak prerogatif Presiden.<sup>7</sup>

Beberapa kewenangan Presiden yang dirumuskan dalam UUD 1945, mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut: <sup>8</sup>

### **1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar.**

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut

<sup>6</sup> Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, hlm. 51-52. Lihat juga Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 39

<sup>7</sup> Susilo Suharto, *Ibid.*

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Kerja Sama dengan Pusat Studi Hukum UII, Jakarta, 2004, hlm. 176

Undang-Undang Dasar. Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus.<sup>9</sup>

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan administrasi negara. Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara. Tugas dan wewenang tersebut dapat dikelompokkan ke dalam beberapa golongan: a) Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum. b) Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain. c) Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum. d) Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Sedangkan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada Presiden pribadi yang memiliki sifat prerogatif (di bidang pemerintahan). Tugas dan wewenang pemerintahan tersebut adalah Presiden sebagai pimpinan tertinggi angkatan perang, hubungan luar negeri, dan hak memberi gelar dan tanda jasa. Meskipun tugas dan wewenang konstitusional Presiden bersifat "prerogatif", tetapi ada dalam lingkungan kekuasaan pemerintahan sehingga menjadi bagian dari objek administrasi negara.

<sup>9</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII-Press, Yogyakarta, Cetakan Kedua, 2003 hlm, 122. Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Cetakan Kedua, Yogyakarta, 2005, hlm. 75-79.

**2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau di bidang perundang-undangan**

Pasal 5 ayat (1) setelah perubahan UUD 1945 menyatakan bahwa: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat." Sedangkan ayat (2) menegaskan bahwa: "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya."

Dalam perubahan Kedua UUD 1945, Presiden tidak lagi disebut memegang kekuasaan membentuk undang-undang, Presiden hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang ada pada DPR. Walaupun demikian, tidak meniadakan prinsip pembentukan undang-undang dilakukan bersama oleh DPR dan Presiden (Pemerintah). Presiden yang diwakili menteri ikut membahas rancangan undang-undang di DPR.

**3. Kewenangan yang bersifat yudisial**

Kewenangan Presiden dalam bidang ini dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Hal ini diatur dalam Pasal 14 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut: ayat (1) mengatur bahwa, "Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung." Ayat (2) menegaskan bahwa, "Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat."

**4. Kewenangan yang bersifat diplomatik**

Yaitu kewenangan untuk menjalankan hubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai. Kewenangan yang bersifat diplomatik masuk dalam lingkungan kewenangan asli eksekutif. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan mengadakan atau tidak mengadakan perjanjian dengan negara lain. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk mengadakan perdamaian atau menyatakan perang dengan negara lain

Dalam perkembangannya, meskipun inisiatif dan keputusan tetap pada eksekutif untuk hal-hal tertentu suatu hubungan luar negeri wajib mengikutsertakan DPR. Keikutsertaan DPR diperlukan apabila hubungan luar negeri berkaitan dengan hal yang bersifat ketatanegaraan, yaitu akan mempengaruhi keberadaan atau hak dan kewajiban rakyat banyak. Secara konseptual, keikutsertaan DPR bertalian dengan paham kedaulatan rakyat. Sebagai negara yang berkedaulatan rakyat, segala peristiwa dan keputusan yang bersifat ketatanegaraan, berkaitan dengan kepentingan negara dan kepentingan atau hak dan kewajiban rakyat harus memperoleh persetujuan dari rakyat.<sup>10</sup>

#### 5. Kewenangan yang bersifat administratif

Kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik seringkali dianggap sebagai hak mutlak Presiden. Istilah yang biasa dipakai untuk ini adalah Hak Prerogatif Presiden.

### HAK PREROGATIF PRESIDEN

Prerogatif secara kebahasaan berasal dari bahasa Latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberikan suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain).<sup>11</sup>

Sebagai pranata hukum (hukum tata negara), prerogatif berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris. Hingga saat ini, pranata prerogatif tetap merupakan salah satu sumber hukum, khususnya hukum tatanegara di Kerajaan Inggris. Tidak mudah merumuskan pengertian kekuasaan prerogatif, baik karena sumber historisnya sebagai pranata hukum maupun lingkungannya. Pada saat ini, kekuasaan prerogatif makin banyak dibatasi, baik karena diatur oleh undang-undang atau pembatasan-pembatasan cara melaksanakannya.

<sup>10</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII-Press, Yogyakarta, Cetakan Kedua, 2003, hlm. 166.

<sup>11</sup> Bagir Manan, "UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif", *Republika*, 27 Mei 2000, hlm. 8.

Dicey merumuskan prerogatif sebagai residu dari kekuasaan diskresi ratu/raja, yang secara hukum tetap dibiarkan dan dijalankan sendiri oleh ratu / raja dan para menteri. Yang disebut dengan kekuasaan diskresi (*discretionary power*) adalah segala tindakan raja / raja atau pejabat kenegaraan lainnya yang secara hukum dibenarkan walaupun tidak ditentukan atau didasarkan pada suatu ketentuan undang-undang.<sup>12</sup>

Disebut sebagai residu karena kekuasaan ini tidak lain dari sisa seluruh kekuasaan yang semua ada pada ratu/raja (kekuasaan mutlak) yang kemudian makin berkurang karena beralih ke tangan rakyat (parlemen) atau unsur-unsur pemerintah lainnya (seperti menteri). Kekuasaan prerogatif bersumber pada *common law* (hukum tidak tertulis yang berasal dari putusan-putusan hakim). Karena tidak memerlukan suatu dasar undang-undang, oleh sebagian orang kekuasaan prerogatif dipandang sebagai *undemocratic and potentially dangerous*.

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, isyarat adanya hak prerogatif presiden muncul dalam Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 17. Melalui pasal-pasal tersebut presiden memiliki keleluasaan untuk menjalankan pemerintahan tanpa adanya intervensi lembaga lain, misalnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Seolah-olah penerapan ketentuan dalam pasal-pasal tersebut mutlak menjadi kekuasaan presiden.

Pemberian hak prerogatif untuk melakukan hal-hal tertentu bagi Presiden antara lain merupakan konsekuensi dari dianutnya paham negara hukum material (*welfare state*).<sup>13</sup> Di dalam wawasan negara hukum material ini fungsi dan tugas pemerintah direntang menjadi sedemikian luas sehingga tidak lagi sekedar melaksanakan undang-undang melainkan melakukan berbagai hal menurut kreasi dan kewenangannya sendiri. Tugas pokok pemerintah di dalam negara hukum material ini adalah membangun kesejahteraan masyarakat, bukan hanya melaksanakan undang-undang. Untuk itu diciptakanlah lembaga kewenangan yang disebut *freies ermesen*, yaitu suatu kewenangan intervensi di dalam berbagai kegiatan

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 259.

masyarakat guna membangun kesejahteraan masyarakat tersebut. Dengan demikian, pemerintah di dalam negara hukum material ini dituntut untuk bersikap aktif.

*Freies ermessen* bagi pemerintah di negara hukum material menimbulkan implikasi baik di bidang eksekutif maupun di bidang perundang-undangan. Dalam bidang perundang-undangan dapat dicatat adanya tiga macam kewenangan bagi pemerintah yaitu kewenangan inisiatif (membuat peraturan yang sederajat dengan undang-undang tanpa harus minta persetujuan parlemen lebih dulu dengan syarat bahwa peraturan tersebut dibuat karena keadaan memaksa); kewenangan delegasi (membuat peraturan pelaksanaan atas ketentuan-ketentuan undang-undang); dan *droit function* (membuat penafsiran sendiri atas materi peraturan). Dalam bidang pemerintahan implikasi *Freies ermessen* ini, antara lain, ditandai dengan adanya hak prerogatif.

Kewenangan pemerintah baik dalam rangka menjalankan administrasi negara yang umum maupun menjalankan administrasi yang khusus yang bersumber pada kewenangan bersifat prerogatif yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden.<sup>14</sup> Menurut A. Hamid S. Attamimi, <sup>15</sup>Keputusan Presiden RI adalah “pernyataan kehendak di bidang ketatanegaraan dan tata pemerintahan, yang dapat berisi penetapan (*beschikking*) dan dapat pula berisi peraturan (*regeling*). Demikian juga Philipus M Hadjon, mengemukakan, <sup>16</sup>dalam praktik ada dua macam Keputusan Presiden. *Pertama*, yang materi muatannya masih bersifat umum. *Kedua*, Keputusan Presiden yang bersifat konkrit-individual. Dengan demikian, dari materi muatan Keputusan Presiden dapat dibedakan menjadi Keputusan Presiden yang bersifat mengatur (*regeling*) dan Keputusan Presiden yang bersifat ketetapan atau penetapan (*beschikking*).

<sup>14</sup> Bagir Manan, *Lembaga ... Op. Cit.*, hlm. 152

<sup>15</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Disertasi), Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 227

<sup>16</sup> Philipus M Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Cetakan Ketiga, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 88-89 dalam Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintah Daerah*, cet. I. UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 138. Keputusan Presiden yang bersifat mengatur (*regeling*) saat ini sudah tidak dikenal lagi, diganti dengan Peraturan Presiden (pasal 7 UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Seberapa besar porsi untuk memegang hak prerogatif bagi pemerintah akan sangat ditentukan oleh seberapa besar pula dianutnya wawasan negara hukum. Artinya di dalam negara yang cenderung menganut paham negara hukum material, porsi hak prerogatifnya akan lebih besar daripada negara yang cenderung pada wawasan negara hukum formal.

Pada umumnya hak prerogatif diberikan juga kepada Kepala Negara dalam bidang yudikatif terutama dalam hal peniadaan atau pengurangan hukuman dalam apa yang disebut grasi. Hak yang seperti itu tidaklah semata-mata dikaitkan dengan wawasan negara kesejahteraan, tetapi dikaitkan dengan kepentingan politik negara pada umumnya.

Adanya berbagai hak prerogatif bagi Presiden dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) dapat dilihat sebagai konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan. Dengan hak prerogatif ini Presiden diberi kewenangan sepenuhnya untuk menentukan sendiri masalah-masalah tertentu yang berkaitan dengan pelaksanaan tugasnya tanpa harus konsultasi dengan lembaga negara lainnya.

Jika ditarik secara harfiah dari UUD 1945, hak prerogatif Presiden itu meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>17</sup> *Pertama*, Bidang Pemerintahan: mengangkat dan memberhentikan menteri (Pasal 17 ayat 2) *Kedua*, Bidang Perundang-undangan: a) Menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2)); b) Menetapkan Perpu jika negara dalam keadaan genting (Pasal 22 ayat 1); Perlu juga ditambahkan bahwa hak-hak prerogatif di atas adalah hak-hak yang secara langsung dicantumkan di dalam UUD 1945.

Dalam praktiknya, ketika masa Orde Baru, hak prerogatif presiden tidak murni dilaksanakan untuk memenuhi tugas kewajiban konstitusional Presiden tetapi sering dipergunakan sebagai imbal jasa politik, artinya diberikan sebagai hadiah kepada mereka yang secara politis berjasa kepada Presiden. Pada saat lain hak prerogatif digunakan juga untuk menyingkirkan orang-orang yang tidak sejalan dengan kebijakan-kebijakan presiden. Contoh imbal jasa politik misalnya adalah pengangkatan seseorang menjadi menteri karena telah memberikan dukungan kuat ketika pencalonan

---

<sup>17</sup> Moh. Mahfud MD, *Ibid.*, hlm. 263-264.

presiden, sedangkan contoh untuk menyingkirkan lawan politik atau orang-orang yang berseberangan secara politik, yang bersangkutan diberhentikan atau dimutasi dari jabatannya atau bahkan 'dibuang' ke luar negeri sebagai duta besar.

Setelah perubahan UUD 1945, pasal-pasal yang tadinya dianggap sebagai hak prerogatif presiden mengalami perubahan yang substansial. Misalnya, Pasal 13 ayat (1) yang semula berbunyi: "Presiden mengangkat duta dan konsul", setelah perubahan UUD 1945 dilakukan penambahan yaitu: "Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat".<sup>18</sup> Dengan adanya ketentuan ini berarti, Presiden tidak lagi ditempatkan sebagai pelaku tunggal namun harus melibatkan lembaga lain (DPR).

Hak prerogatif yang dimiliki oleh Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 14 UUD 1945 bahwa Presiden memberi grasi dan rehabilitasi juga mengalami pembatasan, karena Presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Sedangkan untuk memberi amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Demikian juga hak prerogatif Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 15, telah mengalami pengurangan, apabila Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan diatur dengan undang-undang. Artinya, Presiden tidak lagi dapat bertindak sendiri melainkan bertindak sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku.

Di Amerika Serikat teori prerogatif yang mutlak dalam eksekutif telah ditolak Mahkamah Agung Amerika, dengan demikian menurut sistem Konstitusi Amerika, Eksekutif hanya mempunyai kekuasaan-kekuasaan baik yang dengan tegas dinyatakan oleh UUD atau oleh UU, ataupun yang dengan secara menarik kesimpulan-kesimpulan tertentu dari UUD atau UU. Oleh karena itu dalam suatu perkara yang terkenal, *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Swyer*, Mahkamah Agung Amerika menolak perintah penyitaan Presiden Truman, dimana Presiden itu memerintahkan Menteri Perdagangan untuk mengambilalih industri baja guna menghindarkan ancaman pemogokan di pabrik-pabrik baja dan untuk menjamin kelangsungan

<sup>18</sup> Lihat Pasal 13 ayat (2 dan 3) UUD 1945.

persediaan baja yang sangat dibutuhkan untuk pertahanan nasional. Mahkamah itu berpendapat bahwa kekuasaan prerogatif untuk menyita industri baja adalah tidak termasuk kekuasaan konstitusional Presiden.

Menurut konstitusi Inggris dan Kanada, eksekutif masih mempunyai beberapa *discretionary power*, yang terkenal sebagai prerogatif raja. Istilah terakhir ini dipergunakan untuk mencakup sekumpulan besar hak-hak dan *privileges* yang dipunyai oleh raja dan dilaksanakan tanpa suatu kekuasaan perundang-undangan yang langsung. Di samping itu jika parlemen menghendaki, dengan undang-undang (*statute*) ia dapat membatalkan prerogatif itu. Dengan kata lain, prerogatif itu ada selama dan sejauh ia diakui dan diizinkan oleh undang-undang.<sup>19</sup>

Menurut sistem Perancis, kekuasaan perundang-undangan yang diserahkan oleh Undang-undang Dasar baru kepada Parlemen telah ditentukan secara limitatif dalam sebuah daftar. Semua soal-soal yang tidak termasuk dalam daftar tindakan-tindakan legislatif yang ditentukan itu, adalah menjadi hak eksekutif untuk mengaturnya. Jadi kekuasaan eksekutif Perancis telah menarik *residuary authority* (kekuasaan yang selebihnya) ke bawah kekuasaan konstitusionalnya tidak hanya untuk menjamin pelaksanaan undang-undang seperti ditetapkan oleh Undang-undang Dasar yang lalu, tetapi sejauh mengenai pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, prinsip yang dianut ialah bahwa wewenang umum adalah pada eksekutif untuk mengatur dengan dekrit segala sesuatu soal yang tidak dengan pengecualian telah diserahkan kepada wewenang badan legislatif.<sup>20</sup>

Di beberapa negara, pengangkatan pejabat-pejabat seperti menteri dilakukan dengan persetujuan parlemen, sedangkan di Indonesia, pengangkatan pejabat setingkat menteri, sepenuhnya merupakan hak prerogatif Presiden sebagai mandataris MPR. Hanya pada pengangkatan pimpinan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya sajalah yaitu pengangkatan Ketua Mahkamah Agung(MA), pengangkatan Ketua Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Perwakilan Rakyat dapat berperan.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hlm. 61.

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

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengumpulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*

## ANALISIS TERHADAP PEMBERHENTIAN JAKSA AGUNG

Secara eksplisit, eksistensi Kejaksaan Agung tidak diatur dalam UUD 1945. Akan tetapi, dalam kaitan dengan ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman”, maka fungsi kejaksaan jelas sangat berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, Kejaksaan Agung dapat dikatakan sebagai salah satu badan yang dimaksud, yang juga penting secara konstitusional (*constitutionally important state institution*).<sup>22</sup>

Struktur organisasi kejaksaan itu berpuncak pada Kejaksaan Agung yang dibentuk berdasarkan undang-undang. Undang-undang terakhir yang mengatur mengenai kejaksaan adalah UU No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan yang mengubah secara mendasar UU No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehakiman. Undang-undang ini pada tahun 2004 digantikan dengan UU No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan. Kejaksaan sebagai lembaga pemerintah terdiri atas Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri. Kejaksaan Agung berkedudukan di ibukota negara dan daerah hukumnya meliputi wilayah kekuasaan negara Republik Indonesia. Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, jaksa agung dibantu oleh seorang wakil jaksa agung dan beberapa orang jaksa agung muda. Wakil jaksa agung dan jaksa agung muda diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul jaksa agung.

Jaksa agung adalah pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan yang mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan. Karena itu, Jaksa Agung juga merupakan penanggungjawab tertinggi dalam bidang penuntutan. Menurut ketentuan Pasal 20 UU No. 16 tahun 2004 syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi Jaksa Agung adalah, (a) warga negara Indonesia; (b) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (c) setia

---

*Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 1996, hlm. 8. Saat ini pengangkatan dan pemberhentian Kepala Polri dan panglima TNI ditentukan oleh Presiden atas pertimbangan DPR.

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 220

kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (d) berijazah paling rendah sarjana hukum; (e) berumur paling rendah 25 tahun dan paling tinggi 35 tahun; (f) sehat jasmani dan rohani; (g) berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela.

Jaksa Agung dilarang merangkap menjadi, (a) pejabat negara lain atau penyelenggara negara menurut peraturan perundang-undangan; (b) advokat; (c) wali, kurator/pengampu, dan/atau pejabat yang terkait dalam perkara yang sedang diperiksa olehnya; (d) pengusaha, pengurus atau karyawan badan usaha milik negara/daerah, atau badan usaha swasta; (e) notaris, notaris pengganti, atau pejabat pembuat akta tanah; (e) arbiter, badan atau panitia penyelesaian sengketa yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan; (g) pejabat lembaga berbentuk komisi yang dibentuk berdasarkan undang-undang; dan (h) pejabat pada jabatan lainnya yang ditentukan berdasarkan undang-undang.

Semula, dalam UU no. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, kedudukan kejaksaan masih disebut sebagai alat negara penegak hukum. Sejak diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1991 dan kemudian UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, kedudukan kejaksaan menjadi lebih kukuh sebagai lembaga pemerintah. Namun, dalam praktiknya, selama 32 tahun rezim Orde Baru berkuasa, yang terjadi adalah supremasi kekuasaan, bukan supremasi hukum.<sup>23</sup>

Dalam perjalanan sejarah penugasan dan kedudukan institusi kejaksaan pada masa Konstitusi RIS dan pada masa UUDS 1950, Kejaksaan tetap berada dalam struktur Departemen Kehakiman. Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yaitu pada 22 Juli 1960 Kejaksaan menjadi Departemen sendiri di bawah Menteri Jaksa Agung. Kemudian, UU No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kejaksaan Republik Indonesia disahkan dan menetapkan institusi Kejaksaan sebagai alat negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai Penuntut umum, sedang Jaksa Agung masih tetap berstatus menteri.

Dalam pemerintahan Orde Baru, institusi Kejaksaan melalui TAP MPR No.X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga

---

<sup>23</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 106

Negara Tingkat Pusat dan Daerah direposisi sesuai dengan UUD 1945, bukan lagi berstatus Departemen, dan Jaksa Agung bukan lagi menteri, namun statusnya disamakan dengan menteri dan bertanggung jawab kepada Presiden. Setelah berlakunya UU No. 5 Tahun 1991 dan UU No. 16 tahun 2004, Kejaksaan ditetapkan sebagai Lembaga Pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan sentral di bidang penuntutan.<sup>24</sup>

Apabila dicermati, ketiga undang-undang mengenai kedudukan Kejaksaan RI dalam penegakan hukum di Indonesia, terdapat beberapa perbedaan dan persamaan, yaitu:<sup>25</sup>

1. Kesamaan UU No. 16 Tahun 2004, UU No. 5 tahun 1991, dan UU No 15 Tahun 1961 berkaitan dengan kedudukan Kejaksaan adalah pertama, Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan; kedua, Kejaksaan melakukan kekuasaan (kewenangan) utama di bidang penuntutan.
2. Kesamaan UU No. 16 Tahun 2004 dan UU No. 5 tahun 1991 yaitu Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melakukan kekuasaan Negara di bidang penuntutan. Berbeda dengan UU No 15 Tahun 1961 yang menegaskan bahwa Kejaksaan adalah alat negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai penuntut umum.
3. Perbedaan UU No. 16 Tahun 2004, UU No. 5 tahun 1991, dan UU No 15 Tahun 1961 terletak pada unsur bahwa "kekuasaan (kewenangan) itu dilakukan secara merdeka". UU No. 16 Tahun 2004 mengatur dengan tegas bahwa Kejaksaan memiliki kemerdekaan dan kemandirian dalam melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan, sedangkan UU No. 5 tahun 1991 dan UU No 15 Tahun 1961 tidak mengatur hal ini.
4. Perbedaan lainnya UU No 15 Tahun 1961 menegaskan secara eksplisit bahwa Kejaksaan harus menjunjung tinggi hak-hak

<sup>24</sup> Kedudukan kejaksaan yang berada dalam ranah "kekuasaan kehakiman" atau ranah "kekuasaan pemerintahan" membawa konsekuensi pada proses pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung. Kejaksaan yang berada dalam ranah "kekuasaan kehakiman" Pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung diresmikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan kajaksaan yang berada dalam ranah "kekuasaan pemerintahan" pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung sepenuhnya diserahkan kepada Presiden. Lihat Putusan MK Nomor 49/PUU-VIII/2010 ... *Op. Cit.*, hlm.13-14.

<sup>25</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...Op. Cit.*, hlm. 123-124

asasi rakyat dan hukum negara, sementara UU No. 16 Tahun 2004 dan UU No. 5 tahun 1991 tidak menegaskan hal tersebut.

Mencermati pengaturan di atas dapat dijelaskan bahwa kedudukan Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintahan yang melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan, jika dilihat dari sudut kedudukan, mengandung makna bahwa Kejaksaan merupakan suatu lembaga yang berada di bawah kekuasaan eksekutif. Sementara itu, jika dilihat dari sisi kewenangan Kejaksaan dalam melakukan penuntutan berarti Kejaksaan menjalankan kekuasaan yudikatif. Di sinilah terjadi ambivalensi kedudukan Kejaksaan RI dalam penegakan hukum di Indonesia.

Apabila kedudukan Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintahan dikaitkan dengan kewenangan Kejaksaan melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka, di sini terdapat kontradiksi dalam pengaturan (*Dual Obligation*). Dikatakan demikian, adalah mustahil Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya, karena kedudukan Kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif. Kesimpulan ini diperkuat lagi dengan kedudukan Jaksa Agung, sebagai pemimpin dan penanggung jawab tertinggi Kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, dan wewenang Kejaksaan, dan juga pimpinan dan penanggung jawab tertinggi dalam bidang penuntutan, adalah sebagai Pejabat Negara yang diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>26</sup>

Dalam konteks Ilmu Manajemen Pemerintahan, Jaksa Agung, sebagai bawahan Presiden, harus mampu melakukan tiga hal, yaitu: (1) menjabarkan instruksi, petunjuk dan berbagai bentuk kebijakan lainnya dari Presiden dalam tugas dan wewenangnya dalam bidang penegakan hukum; (2) melaksanakan menjabarkan instruksi, petunjuk dan berbagai kebijakan dari Presiden yang telah dijabarkan tersebut; dan (3) mengamankan instruksi, petunjuk dan berbagai kebijakan Presiden yang sementara dan telah dilaksanakan. Dedikasi, loyalitas, dan kredibilitas Jaksa Agung di hadapan Presiden diukur dari sejauh mana Jaksa Agung mampu melakukan ketiga hal tersebut. Jaksa Agung harus berusaha melakukan ketiga itu untuk menunjukkan dedikasi, loyalitas, dan kredibilitasnya

---

<sup>26</sup> *Ibid*

sebagai pengemban kekuasaan negara di bidang penegakan hukum. Di sinilah letak kecenderungan ketidakmerdekaan Kejaksaan melakukan fungsi, tugas, dan wewenangnya. Implikasinya adalah keadilan, kepastian hukum, dan kegunaan (kemanfaatan) hukum yang menjadi cita hukum bangsa Indonesia, sekaligus yang menjadi tujuan hukum yang mestinya harus diwujudkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, hanya menjadi cita-cita dan jauh dari kenyataan.<sup>27</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa UU No. 16 Tahun 2004 menempatkan Kejaksaan pada kedudukan yang ambigu. Di satu sisi, Kejaksaan dituntut menjalankan fungsi, tugas, dan kewenangan secara merdeka, di sisi lain, Kejaksaan dipasung karena kedudukan berada di bawah kekuasaan eksekutif. Di sinilah antara lain letak kelemahan pengaturan undang-undang ini.

Institusi ini secara faktual disebut sebagai Kejaksaan Agung yang dipimpin oleh seorang Jaksa Agung. Namun kewenangan pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung, sepenuhnya tetap berada di tangan Presiden. UU No 15 Tahun 1961 tidak secara spesifik menyebutkan berapa lama Jaksa Agung akan memegang jabatannya. Namun setelah Pemilihan Umum 1971, Presiden Suharto memulai sebuah konvensi ketatanegaraan, yakni Jaksa Agung selalu diangkat di awal Kabinet dan berakhir masa jabatannya dengan berakhirnya masa bakti kabinet itu.<sup>28</sup> Semua undang-undang Kejaksaan yang pernah ada (UU no. 15 Tahun 1961 UU No. 5 Tahun 1991 dan kemudian UU No. 16 Tahun 2004), tidak ada yang mengatur berapa lamakah jabatan Jaksa Agung.

Menurut ketentuan Pasal 19 ayat (2) UU No. 16 tahun 2004 jaksa agung diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggungjawab kepada Presiden. Kedudukan Jaksa Agung ditetapkan setingkat Menteri Negara, sebagai Pembantu Presiden, yang secara tegas dinyatakan diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>29</sup> Ketentuan pertanggungjawaban kepada presiden ini perlu mendapat perhatian karena terkait erat dengan prinsip kemerdekaan jaksa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

<sup>27</sup> *Ibid*

<sup>28</sup> [http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukan\\_kejaksaan\\_dan\\_posisi\\_jaksa\\_agung\\_dalam\\_sistem\\_presidensial\\_di\\_bawah\\_uud\\_1945](http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukan_kejaksaan_dan_posisi_jaksa_agung_dalam_sistem_presidensial_di_bawah_uud_1945). di akses tanggal 10 Oktober 2010

<sup>29</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI... Op.Cit.*, hlm. 148

Terkait dengan hal ini, ketika memasuki era reformasi, muncul ide untuk mengatur agar pengangkatan dan pemberhentian jaksa agung tidak lagi ditentukan sebagai kewenangan mutlak (hak prerogatif) presiden. Seperti Kepala Polri dan Panglima TNI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas pertimbangan DPR.<sup>30</sup>

Pengaturan demikian itu dimaksudkan untuk menjamin independensi kejaksaan agung dalam menjalankan tugas dan wewenangnya di bidang penuntutan. Independensi itu penting untuk menjamin agar proses penegakan hukum dan keadilan tidak dipengaruhi oleh dinamika politik kekuasaan. Tetapi, karena alasan suasana politik yang masih belum menentu, ide independensi Kejaksaan Agung tidak berhasil diadopsikan dalam UUD 1945. Ketika rancangan UU tentang Kejaksaan disusun, muncul lagi usul yang mengingatkan pentingnya independensi kejaksaan. Akan tetapi, dalam UU tersebut, ide independensi itu juga tidak berhasil diadopsikan secara konkrit dalam bentuk pengaturan mengenai prosedur pengangkatan dan pemberhentian jaksa agung seperti yang telah diatur untuk panglima TNI dan Kepala Polri.<sup>31</sup>

Pemberhentian jaksa agung yang menjadi kontroversi bukanlah yang pertama sebelumnya, pemberhentian jaksa agung Abdul Rahman Saleh yang dilakukan oleh Presiden, dinilai banyak pihak bahwa Presiden tidak mempunyai alasan yang secara normatif dapat menyebabkan Jaksa Agung Abdul Rahman Saleh diberhentikan secara hormat oleh Presiden. Menurut Pasal 22 UU No. 16 tahun 2004 Jaksa Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena (a) meninggal dunia; (b) permintaan sendiri; (c) sakit jasmani atau rohani terus-menerus; (d) berakhir masa jabatannya; dan (e) tidak lagi memenuhi syarat. Sehingga pemberhentian jaksa agung menimbulkan spekulasi atau beberapa penafsiran dari berbagai kalangan.

Kontroversi pemberhentian Jaksa Agung Hendarman Supanji yang menggantikan Abdul Rahman Saleh kini terulang kembali. Pasalnya, Jaksa Agung Hendarman Supandji, telah diangkat menjadi Jaksa Agung “Kabinet Indonesia Bersatu” berdasarkan Keppres Nomor 31/P Tahun 2007 tanggal 7 Mei 2007, “dengan kedudukan setingkat Menteri Negara”; menggantikan Abdul Rachman Saleh

---

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan ... Op. Cit.*, hlm. 222

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 222-223

yang diberhentikan dengan hormat dari jabatannya.<sup>32</sup> Dengan demikian, maka kedudukan Hendarman Supandji, sebagai Jaksa Agung Republik Indonesia, yang menggantikan Abdul Rachman Saleh, berakhir pula dengan berakhirnya masa Jabatan Presiden Republik Indonesia dan berakhirnya masa bakti Kabinet Indonesia Bersatu (1) yang membantunya, yakni pada tanggal 20 Oktober 2009 masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Yusuf Kalla .<sup>33</sup>

Tetapi, pada masa pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Boediono masa bakti 2009-2014, Hendarman Supandji, tidak pernah diangkat kembali sebagai Jaksa Agung melalui Keputusan Presiden, baik menjadi anggota kabinet dengan status setingkat menteri negara, maupun sebagai Jaksa Agung sebagai pejabat negara. Mestinya, Jaksa Agung sebagai pejabat setingkat menteri di Kabinet Indonesia Bersatu 1 maka jabatannya berakhir begitu Kabinet berakhir. Jika akan diangkat kembali sebagai pejabat setingkat menteri di Kabinet Indonesia Bersatu 2, maka Hendarman Supandji harus diangkat dengan SK Presiden dan dilantik.

Akhirnya, jabatan Jaksa Agung Hendarman Supandji diperdebatkan. Mantan Menteri Hukum dan HAM, Yusril Ihza Mahendra mengajukan permohonan uji materi kepada Mahkamah Konstitusi terhadap pasal 22 ayat 1 huruf B Undang-undang No 16/2004 tentang Kejaksaan. Menurutnya, pasal tersebut tidak memberikan kepastian hukum atas jabatan Jaksa Agung.

Dalam Persidangan tersebut menghadirkan saksi-saksi antara lain mantan Wakil mantan Ketua Mahkamah Agung Bagir Manan, Ketua MK Mohammad Laica Marzuki, pakar hukum tata negara Universitas Cendana Margarito, dan pengajar hukum Universitas Indonesia Andi M. Asrun.

<sup>32</sup> Abdul Rahman Saleh diangkat menjadi Jaksa Agung pada masa pemerintahan Presiden Bambang Susilo Yudhoyono dan Wakil Presiden Yusuf Kalla Periode 2004-2009. Tetapi diberhentikan dengan hormat di tengah jalan oleh Presiden pada tahun 2007.

<sup>33</sup> Berdasarkan Keppres Nomor 187 Tahun 2004, tentang Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu, Jaksa Agung dimasukkan menjadi anggota kabinet dengan kedudukan setingkat menteri negara. Keputusan Presiden ini diterbitkan pada tanggal 20 Oktober 2004. Tugas Kabinet Indonesia Bersatu (KIB), sesuai dengan masa jabatan Presiden adalah 5 (lima) tahun. Maka, dengan sendirinya tugas KIB berakhir pada tanggal 20 Oktober 2009. Lihat Putusan MK Nomor 49/PUU-VIII/2010...*Op.Cit.*, hlm. 6.

Menurut Bagir Manan, Maksud dari klausul “berakhir masa jabatannya” pada Pasal 22 huruf d UU 16 Tahun 2004 adalah: (i) ada masa jabatan Jaksa Agung; (ii) masa jabatan Jaksa Agung terbatas, bukan satu jabatan yang tidak terbatas; (iii) sesuai dengan prinsip negara hukum mengenai jabatan, tidak boleh masa jabatan didasarkan diskresi seseorang. Semua harus ditafsirkan menurut ketentuan hukum yang pasti; Masa jabatan Jaksa Agung bukan jabatan seumur hidup, maka jabatan itu akan berakhir pada waktu tertentu; Berdasarkan Undang-Undang Kejaksaan, Jaksa akan berakhir masa jabatannya pada usia 62 tahun. Sehingga Jaksa Agung sebagai Jaksa menurut undang-undang wajib pensiun pada usia 62 tahun. Kalau Jaksa Agung diperlakukan sebagai anggota kabinet, maka Jaksa Agung akan berhenti bersama-sama anggota kabinet yang lain.<sup>34</sup>

Saksi lainnya yaitu Laica Marzuki Mengatakan bahwa, UU 16 Tahun 2004 –secara *expressis verbis*- tidak menetapkan berapa lama masa jabatan Jaksa Agung atau kapan berakhirnya masa jabatan Jaksa Agung, Pasal 22 ayat (1) huruf d UU 16 Tahun 2004 mengandung multi tafsir atau *polyinterpretabel* yang pada gilirannya mengakibatkan ketidakpastian hukum (*rechsonzekerheid*). Masa jabatan Jaksa Agung tidak dibatasi, artinya terdapat kecenderungan keberadaan masa jabatan otoritas publik yang tanpa batas di republik ini. <sup>35</sup>Tidak adanya batasan masa jabatan jaksa agung mencederai kedaulatan rakyat. Sebab, UUD’45 menjunjung kedaulatan rakyat yang pada hakikatnya selalu membatasi kekuasaan. “Hakikat konstitusi adalah membatasi kekuasaan, karena itu jabatan otoritas publik yang tidak dibatasi akan mencederai kedaulatan rakyat.<sup>36</sup>

Multi tafsir atau *polyinterpretabel* di seputar masa jabatan Jaksa Agung dimaksud mengakibatkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) di kalangan para warga (*burgers*), utamanya bagi para pencari keadilan (*justitiabelen*) yang menjalani proses pemeriksaan dan penuntutan Jaksa di bawah Jaksa Agung.

Salah satu pertimbangannya, MK menegaskan bahwa untuk menentukan masa tugas pejabat negara sebagai pejabat publik harus ada kejelasan kapan mulai diangkat dan kapan saat berakhirnya

---

<sup>34</sup> Lihat Putusan MK Nomor 49/PUU-VIII/2010 ... *Op.Cit.*, hlm. 39

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 40

<sup>36</sup> <http://yustisi.com/2010/08/menkumham-pengangkatan-dan-pemberhentian-jaksa-agung-hak-prerogatif-presiden>. Diakses tanggal 10 Oktober 2010

masa tugas bagi yang bersangkutan agar ada jaminan kepastian hukum sesuai dengan kehendak konstitusi. Sekurang-kurangnya ada empat alternatif untuk menentukan kapan mulai diangkat dan saat berhentinya pejabat negara menduduki jabatannya *in casu* Jaksa Agung, yaitu, *pertama*, berdasar periodisasi Kabinet dan/ atau periode masa jabatan Presiden yang mengangkatnya; *kedua*, berdasar periode (masa waktu tertentu) yang *fixed* tanpa dikaitkan dengan jabatan politik di kabinet; *ketiga*, berdasarkan usia atau batas umur pensiun dan; *keempat*, berdasarkan diskresi Presiden/ pejabat yang mengangkatnya.

Oleh karena ternyata tidak ada satu pun dari alternatif tersebut yang secara tegas dianut dalam UU 16 Tahun 2004, ketentuan “karena berakhir masa jabatannya” sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) huruf d UU 16 tahun 2004 itu memang menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketidakpastian hukum itu bertentangan dengan konstitusi maka seharusnya pembentuk Undang-Undang segera melakukan *legislative review* untuk memberi kepastian dengan memilih salah satu dari alternatif-alternatif tersebut. Namun karena *legislative review* memerlukan prosedur dan waktu yang relatif lama, maka sambil menunggu langkah tersebut Mahkamah memberikan penafsiran sebagai syarat konstitusional (*conditionally constitutional*) untuk berlakunya Pasal 22 ayat (1) huruf d UU 16 tahun 2004.

Amar putusan MK Menyatakan Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 adalah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat (*conditionally constitutional*), yaitu konstitusional sepanjang dimaknai “masa jabatan Jaksa Agung itu berakhir dengan berakhirnya masa jabatan Presiden Republik Indonesia dalam satu periode bersama-sama masa jabatan anggota kabinet atau diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Presiden dalam periode yang bersangkutan”.

Putusan yang diterbitkan oleh MK harus ditaati termasuk oleh Presiden. Tetapi untuk menerapkannya dalam kasus Hendarman, semuanya juga harus tunduk pada ketentuan undang-undang yang berlaku. Jika Soal masa jabatan Jaksa Agung “dikoreksi” dan diberi batas waktu oleh MK (dan dengan demikian pemegang jabatan harus berhenti atau dihentikan), maka ketentuan UU Kejaksaan yang tidak dikoreksi MK, yaitu tentang kewenangan memberhentikan,

tetap ada pada Presiden. Presidenlah yang harus mengeluarkan keputusan pemberhentian itu.<sup>37</sup>

Dengan demikian, tidaklah tepat apabila ada ungkapan "mulai saat, atau jam, atau menit, atau detik ini, jabatan Jaksa Agung Hendarman tidak sah atau ilegal". Deskresi (bukan prerogatif) presiden dalam mengangkat dan memberhentikan Jaksa Agung telah mengandung di dalamnya kewenangan untuk (kapanpun) menghentikan Jaksa Agung Hendarman Supandji dari jabatannya, dan dengan demikian juga berarti kewenangan mambatasi masa jabatannya.<sup>38</sup>

Meski Ketua MK mengatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi kedudukannya lebih tinggi dari Kepres, bukan berarti putusan MK yang bersifat final dan mengikat tentang masa jabatan Jaksa Agung Hendarman Supandji serta merta berlaku pada saat putusan dibacakan. Prinsip yang perlu diperhatikan adalah, suatu aturan tetap perlu dipahami dan dikelola agar selalu sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan asas-asas hukum dan peraturan perundang-undangan umumnya serta asas-asas dalam penyelenggaraan negara yang baik.

Berangkat dari perdebatan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa, apabila secara eksplisit, pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung tidak diatur dalam UUD 1945, maka dapat merujuk kepada undang-undang yang mengaturnya yaitu UU No. 16 tahun 2004 Pasal 19 Ayat (2). Dari klausul pasal tersebut dapat dipahami bahwa, dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung, Presiden tidak perlu meminta pertimbangan kepada lembaga negara lainnya termasuk DPR, sehingga hal tersebut sepenuhnya menjadi hak prerogatif Presiden. Berbeda dengan pengangkatan dan pemberhentian menteri yang diatur secara tegas dalam Pasal 17 Ayat (2) UUD 1945 bahwa, " Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden." Jabatan kementerian dibentuk dalam rangka menjalankan kewenangan untuk dan atas nama Presiden. Dengan kata lain, dalam sistem presidensial para menteri itu tidak memiliki kewenangan mandiri.

Tetapi, sumber kewenangan yang diperoleh oleh menteri dan Jaksa Agung berbeda, menteri-menteri memperoleh kewenangan

---

<sup>37</sup> *Gatra*, 6 Oktober 2010, hlm. 39

<sup>38</sup> *Ibid.*

berdasarkan hubungan mandat yang diberikan oleh Presiden. Sedangkan Jaksa Agung memperoleh kewenangan berdasarkan undang-undang. Dengan demikian, meskipun pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung menjadi tanggung jawab Presiden, namun, prosesnya tidak sepenuhnya sama dengan menteri-menteri lain. Pemberhentian Jaksa Agung harus tetap mengacu pada pasal 22 UU No 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan. Dengan kata lain, Apabila secara normatif telah diatur mengenai pemberhentian Jaksa Agung, maka sesuai prinsip negara hukum yang mengutamakan adanya kepastian hukum supaya tidak menjadi preseden buruk di kemudian hari, maka apabila Presiden ingin memberhentikan Jaksa Agung (meskipun memiliki hak prerogatif), tetapi harus tetap berada dalam koridor hukum.

Setelah amandemen UUD 1945, kita telah meneguhkan prinsip negara hukum di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Sehingga seluruh aktivitas penyelenggaraan negara harus bersandar dan bersumber kepada hukum. Khusus pengaturan mengenai prosedur pengangkatan dan pemberhentian jaksa agung perlu diatur secara konkrit dalam undang-undang. Pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung tidak dilakukan semata-mata oleh Presiden tetapi harus atas pertimbangan DPR, seperti pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri, sehingga pelaksanaannya di lapangan benar-benar-terbebas dari campur tangan dan kepentingan politik kekuasaan Presiden.

Dengan demikian revisi UU Kejaksaan merupakan hal yang niscaya. Jika Pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung tidak dilakukan semata-mata oleh Presiden tetapi harus atas pertimbangan DPR, maka konsekuensinya adalah Kejaksaan Agung tidak lagi berada dalam ranah "lembaga pemerintahan" melainkan masuk ranah "kekuasaan kehakiman". Dengan cara seperti itu independensi kejaksaan agung dalam menjalankan tugas dan wewenangnya di bidang penuntutan mempunyai jaminan yang pasti, karena bebas dari pengaruh dinamika kekuasaan yang sedang berkembang. Masa jabatan Jaksa Agung pun perlu diatur secara tegas agar tidak menimbulkan multi tafsir dan ketidakpastian hukum.

## PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa, dalam tiga Undang-Undang tentang Kejaksaan yang pernah ada (UU No 15 Tahun 1961; UU No 5 Tahun 1991 dan UU No 16 Tahun 2004), semuanya mengatur bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintah, yang juga berada di dalam ranah kekuasaan eksekutif. Ketiga undang-undang tersebut pun tidak ada yang mengatur tentang masa jabatan Jaksa Agung. Karena Jaksa Agung berstatus menteri atau pejabat setingkat menteri yang menjadi anggota kabinet, maka praktik ketatanegaraan menunjukkan kepada kita bahwa masa jabatan Jaksa Agung adalah sama dengan masa jabatan Presiden dan kabinet yang dibentuknya. Kasus pemberhentian Jaksa Agung yang “kontroversial” tersebut terjadi karena Pasal 22 ayat (1) huruf d UU 16 Tahun 2004 mengandung multi tafsir atau *polyinterpretabel* yang pada gilirannya mengakibatkan ketidakpastian hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Disertasi)*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990
- Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintah Daerah*, cet. I. UII Press, Yogyakarta, 2005
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII-Press, Yogyakarta, Cetakan Kedua, 2003
- \_\_\_\_\_, "UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif", *Republika*, 27 Mei 2000
- Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Kerja Sama dengan Pusat Studi Hukum UI, Jakarta, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Pengumpulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 1996
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- \_\_\_\_\_, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Cetakan Kedua, Yogyakarta, 2005
- Marwan Effendy, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005
- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Philipus M Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Cetakan Ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994

Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006

Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997

UUD 1945 Setelah Perubahan.

UU No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

*Kompas*, 9 Mei 2007

*Gatra*, 6 Oktober 2010

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU Kejaksaan.

<http://yustisi.com/2010/08>, di akses 28 September 2010

<http://yusril.ihzamahendra.com/2010/07/28/artikel-denny-indrayana-kemerdekaan-jaksa-agung-non-kabinet>, diakses tanggal 5 Oktober 2010

<http://yustisi.com/2010/08/menkumham-pengangkatan-dan-pemberhentian-jaksa-agung-hak-prerogatif-presiden>. di akses tanggal 10 Oktober 2010

<http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukan-kejaksaan-dan-posisi-jaksa-agung-dalam-sistem-presidensial-di-bawah-uud-1945>. di akses tanggal 10 Oktober 2010