

EKSISTENSI KONSTITUSIONAL KOMISI KEJAKSAAN SEBAGAI LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN DALAM TEORI DAN PRAKTIK HUKUM INDONESIA

Riki Handoyo¹, Johannes Ronald Elyeser Roparulian Hutagalung², Tomson Situmeang³

Universitas Kristen Indonesia ^{1,2,3}

Email: akunkuliahriki@gmail.com¹, johannes.r@ui.ac.id², tomson.situmeang@uki.ac.id³

Informasi

Abstract

Volume : 3
Nomor : 1
Bulan : Januari
Tahun : 2026
E-ISSN : 3062-9624

The constitutional existence of the Attorney Commission as an independent state institution has become an important issue in Indonesia's constitutional system, especially after the amendments to the 1945 Constitution which strengthened the principles of checks and balances among state institutions. This article analyzes the theoretical foundation, position, authority, and implementation of the Attorney Commission's supervisory function in Indonesian legal practice through comparative perspectives with oversight institutions in other countries. Using normative legal research methods with statutory and conceptual approaches, this study finds that although the Attorney Commission is not explicitly mentioned in the 1945 Constitution, its constitutional legitimacy is based on four fundamental theories: the theory of checks and balances, the concept of Independent Regulatory Agencies (IRAs), the concept of auxiliary state organs, and the theory of the rule of law. The position of the Attorney Commission as an independent institution faces several challenges, including structural dependence on the President, limited enforcement power of recommendations, and budget constraints. In practice, the Attorney Commission has shown significant achievements with a response rate of 86.63% to its recommendations in 2025, although there are still gaps between recommendations and follow-up actions. Through analysis of strategic cases and comparative studies with oversight models in other countries, this article recommends strengthening the constitutional existence of the Attorney Commission through arrangements in higher legal regulations, expanding authority with quasi-judicial powers, increasing institutional capacity, establishing regional representatives, strengthening internal-external coordination, enhancing public participation, and conducting periodic effectiveness evaluations with clear indicators and roadmap for implementation.

Keyword: Attorney Commission, independent state institution, auxiliary state organs, supervisory function, checks and balances, constitutional existence, prosecutorial oversight

Abstrak

Eksistensi konstitusional Komisi Kejaksaan sebagai lembaga negara independen telah menjadi isu penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama pascaamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memperkuat prinsip checks and balances antarlembaga negara. Artikel ini menganalisis landasan teoritis, kedudukan, kewenangan, dan implementasi fungsi pengawasan Komisi Kejaksaan dalam praktik hukum Indonesia melalui perspektif komparatif dengan lembaga pengawas di negara lain. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, penelitian ini menemukan bahwa meskipun Komisi Kejaksaan tidak disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, legitimasi konstitusionalnya didasarkan pada empat teori fundamental: teori checks and balances, konsep Independent Regulatory Agencies, konsep auxiliary state organs, dan teori supremasi hukum. Kedudukan Komisi Kejaksaan sebagai lembaga independen menghadapi beberapa tantangan, antara lain ketergantungan struktural kepada Presiden, keterbatasan kekuatan penegakan rekomendasi, dan kendala anggaran. Dalam praktiknya, Komisi Kejaksaan telah menunjukkan capaian signifikan dengan tingkat respons 86,63% terhadap rekomendasinya pada tahun 2025, meskipun masih terdapat kesenjangan antara rekomendasi dengan tindak lanjut. Melalui analisis kasus strategis dan studi komparatif dengan model pengawasan di negara lain, artikel ini merekomendasikan penguatan eksistensi konstitusional Komisi Kejaksaan melalui pengaturan dalam regulasi yang lebih tinggi, perluasan kewenangan dengan kekuatan quasi-judicial, peningkatan kapasitas kelembagaan, pembentukan perwakilan daerah, penguatan koordinasi internal-eksternal, peningkatan partisipasi publik, dan evaluasi efektivitas secara berkala dengan indikator jelas dan peta jalan implementasi.

Kata Kunci: Komisi Kejaksaan, lembaga negara independen, auxiliary state organs, fungsi pengawasan, checks and balances, eksistensi konstitusional, pengawasan kejaksaan

A. PENDAHULUAN

Konstitusi memiliki peran fundamental dalam sistem ketatanegaraan suatu negara sebagai hukum dasar tertinggi.¹ Konstitusi berfungsi sebagai kerangka dasar penyelenggaraan negara yang mengatur struktur, pembagian kekuasaan, dan hubungan antarlembaga negara.² Konstitusi juga mengatur mekanisme kontrol dan keseimbangan antarlembaga negara.³ Pengaturan ini bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh satu lembaga terhadap lembaga lainnya.⁴ Dalam perspektif historis, konstitusionalisme modern berkembang sebagai respons terhadap absolutisme kekuasaan yang pernah mendominasi sistem pemerintahan di berbagai belahan dunia.⁵

Berkaitan dengan Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami empat kali amandemen pada periode 1999 hingga 2002.⁶ Amandemen

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 61.

² C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern* (Bandung: Nusa Media, 2008), hlm. 15.

³ K.C. Wheare, *Modern Constitutions* (London: Oxford University Press, 1966), hlm. 1.

⁴ *Ibid.*, hlm. 5.

⁵ *Ibid.*, hlm. 12.

⁶ Ni'matul Huda, *Undang-Undang Dasar 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 89.

tersebut membawa perubahan mendasar dalam arsitektur ketatanegaraan Indonesia.⁷ Perubahan ini khususnya memperkuat prinsip *checks and balances* untuk menjamin tidak ada satu lembaga pun yang dapat mendominasi kekuasaan negara secara absolut.⁸ Prinsip pemisahan kekuasaan yang diadopsi dalam amandemen tersebut berbeda dengan konsep *trias politica* klasik Montesquieu.⁹ Sistem ketatanegaraan Indonesia mengadopsi model pemisahan kekuasaan yang lebih fleksibel dengan penekanan pada mekanisme *checks and balances* yang saling mengawasi dan mengimbangi.¹⁰

Prinsip *checks and balances* tidak hanya berlaku dalam hubungan antara cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.¹¹ Prinsip ini juga melahirkan berbagai lembaga pengawas independen yang berfungsi sebagai mekanisme kontrol eksternal terhadap lembaga-lembaga negara utama.¹² Salah satu manifestasi penting dari prinsip ini adalah keberadaan lembaga-lembaga pengawas independen terhadap institusi penegak hukum.¹³ Lembaga-lembaga tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa institusi penegak hukum menjalankan fungsinya secara profesional, akuntabel, dan tidak menyalahgunakan kewenangan yang dimiliki.¹⁴

Keberadaan lembaga pengawas independen ini menjadi sangat krusial mengingat Indonesia sedang membangun sistem penegakan hukum yang kredibel dan dipercaya oleh masyarakat.¹⁵ Sejarah panjang praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme pernah melanda berbagai institusi negara termasuk lembaga penegak hukum pada masa Orde Baru.¹⁶ Kondisi ini mengakibatkan rendahnya kepercayaan publik terhadap institusi penegak hukum.¹⁷

⁷ *Ibid.*, hlm. 95.

⁸ Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamika Konstitusional* (Depok: Rajawali Press, 2020), hlm. 45.

⁹ *Ibid.*, hlm. 52.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Edisi 5) (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 295.

¹¹ Rizky Andrian Ramadhan Pulungan & Lita Tyesta A.L.W., "Mekanisme Pelaksanaan Prinsip *Checks And Balances* Antara Lembaga Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pembentukan Undang-Undang Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 4 No. 2 (2022), hlm. 281.

¹² Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi* (Depok: Rajawali Press, 2019), hlm. 78.

¹³ Sunarto, "Prinsip *Checks and Balances* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 45 No. 2 (2016), hlm. 157. <https://doi.org/10.14710/mmh.45.2.2016.157-163>

¹⁴ Ahmad Basarah, "Kajian Teoritis Terhadap *Auxiliary State's Organ* Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 43 No. 1 (2014), hlm. 2.

¹⁵ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008), hlm. 156.

¹⁶ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 78.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 81.

Reformasi kelembagaan dalam sistem penegakan hukum menjadi salah satu agenda prioritas pascareformasi.¹⁸

Upaya membangun negara hukum yang demokratis dan berkeadilan mensyaratkan adanya akuntabilitas publik.¹⁹ Akuntabilitas merupakan prinsip fundamental dalam negara hukum modern yang mengharuskan setiap lembaga negara bertanggung jawab atas tindakan dan keputusannya kepada publik.²⁰ Mekanisme pengawasan yang efektif terhadap seluruh lembaga penyelenggara negara tanpa terkecuali menjadi kebutuhan mendasar.²¹ Pengawasan ini tidak hanya bersifat internal tetapi juga eksternal untuk memastikan objektivitas dan independensi.²²

Sistem peradilan pidana Indonesia memiliki tiga pilar utama penegakan hukum yang saling berkaitan dalam konsep *integrated criminal justice system*.²³ Kepolisian berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan sebagai pintu masuk sistem peradilan pidana.²⁴ Kejaksaan memiliki kewenangan penuntutan sebagai penghubung antara penyidikan dan pengadilan.²⁵ Pengadilan berwenang memeriksa dan memutus perkara sebagai tahap akhir proses peradilan pidana.²⁶ Ketiga pilar ini harus bekerja secara terintegrasi untuk mewujudkan keadilan.²⁷

Ketiga lembaga ini memiliki kewenangan yang sangat besar dalam menentukan nasib seseorang dalam proses peradilan.²⁸ Kewenangan yang besar ini berpotensi disalahgunakan tanpa adanya mekanisme pengawasan yang efektif.²⁹ Hal ini memerlukan mekanisme pengawasan yang efektif untuk mencegah penyalahgunaan wewenang.³⁰ Mekanisme pengawasan juga memastikan bahwa proses hukum berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip *due process of law* dan perlindungan hak asasi manusia.³¹

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 82.

¹⁹ Bagir Manan, *Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Baru* (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press, 2003), hlm. 56.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 62.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Ed.2, Cet.2) (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 45.

²² *Ibid.*, hlm. 48.

²³ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana* (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1999), hlm. 84.

²⁴ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 14.

²⁵ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 30.

²⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24 ayat (1).

²⁷ *Supra* no. 23, hlm. 89.

²⁸ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", *Jurnal Yuridika*, Vol. XII No. 5 (1997), hlm. 1.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 3.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 5.

³¹ *Supra* no. 15, hlm. 165.

Kepolisian Negara Republik Indonesia diawasi oleh Komisi Kepolisian Nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.³² Komisi Kepolisian Nasional bertugas menerima dan menindaklanjuti laporan dan/atau pengaduan masyarakat mengenai dugaan pelanggaran kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.³³ Hakim diawasi oleh Komisi Yudisial yang keberadaannya dijamin secara konstitusional dalam Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁴ Komisi Yudisial memiliki wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.³⁵

Kejaksaan Republik Indonesia diawasi oleh Komisi Kejaksaan yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia.³⁶ Komisi Kejaksaan dibentuk untuk melakukan pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap kinerja dan perilaku jaksa dan/atau pegawai Kejaksaan.³⁷ Pembentukan Komisi Kejaksaan merupakan respons terhadap ketidakefektifan sistem pengawasan internal yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan.³⁸

Perbedaan mendasar terletak pada dasar hukum pembentukan ketiga lembaga pengawas tersebut.³⁹ Komisi Yudisial memiliki landasan konstitusional yang sangat kuat karena disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁰ Komisi Kepolisian Nasional diatur dalam undang-undang organik yaitu Undang-Undang Kepolisian.⁴¹ Sementara itu, Komisi Kejaksaan hanya diatur dalam peraturan di bawah undang-undang yaitu Peraturan Presiden.⁴²

Hal ini menimbulkan pertanyaan akademis dan praktis tentang kekuatan legitimasi konstitusional dan independensi lembaga ini dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap Kejaksaan Republik Indonesia.⁴³ Legitimasi konstitusional berkaitan erat dengan kekuatan

³² Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional, Pasal 1.

³³ *Ibid.*, Pasal 13.

³⁴ *Supra* no. 26, Pasal 24B.

³⁵ *Ibid.*, Pasal 24B ayat (1).

³⁶ Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 1.

³⁷ *Ibid.*, Pasal 3.

³⁸ Chocky R. Ramadhan, "Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Komisi Kejaksaan", *Media Hukum dan Keadilan: Teropong (MAPPI FHUI)*, Vol. 1 (2013), hlm. 3.

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer* (Bekasi: The Biography Institute, 2007), hlm. 145.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 148.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 150.

⁴² Hendra Nurtjahyo, "Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 35 No. 3 (2005), hlm. 278.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 280.

hukum dan stabilitas kelembagaan dalam jangka panjang.⁴⁴ Disparitas dalam pengaturan kelembagaan ini menimbulkan inkonsistensi dalam sistem pengawasan terhadap lembaga penegak hukum.⁴⁵

Perbedaan ini juga dapat memengaruhi efektivitas pengawasan mengingat kekuatan hukum yang berbeda akan berimplikasi pada stabilitas kelembagaan.⁴⁶ Kapasitas untuk menjalankan mandat pengawasan secara optimal dalam jangka panjang juga terpengaruh oleh kekuatan dasar hukum pembentukannya.⁴⁷ Lembaga dengan dasar hukum yang lebih kuat cenderung memiliki bargaining power yang lebih besar dalam berhadapan dengan lembaga yang diawasi.⁴⁸

Perbandingan Global Pengawasan Lembaga Penegak Hukum

Tren pembentukan lembaga pengawas independen terhadap institusi penegak hukum telah menjadi fenomena universal.⁴⁹ Perkembangan ini terjadi di berbagai negara dengan sistem hukum yang berbeda, baik di negara-negara dengan tradisi *common law* maupun *civil law*.⁵⁰ Tren ini juga berkembang di negara maju maupun negara berkembang sebagai bagian dari upaya reformasi sektor keamanan dan peradilan.⁵¹

Di Inggris, keberadaan *Independent Office for Police Conduct* yang mengawasi kepolisian mendemonstrasikan komitmen negara dengan tradisi *rule of law* yang kuat.⁵² Lembaga ini memastikan akuntabilitas lembaga penegak hukum melalui mekanisme pengawasan eksternal yang independen.⁵³ *Independent Office for Police Conduct* memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi independen terhadap keluhan serius terhadap polisi.⁵⁴

Di Amerika Serikat, berbagai negara bagian telah membentuk *Prosecutorial Conduct Commission* atau lembaga serupa.⁵⁵ Lembaga-lembaga ini mengawasi perilaku *prosecutor* (jaksa) untuk memastikan bahwa *discretionary power* yang sangat luas dalam sistem peradilan

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 282.

⁴⁵ R. Ramadani, "Lembaga Negara Independen di Indonesia dalam Perspektif Konsep *Independent Regulatory Agencies*", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 27 No. 1 (2020), hlm. 175. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss1.art9>

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 178.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 180.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 182.

⁴⁹ Fabrizio Gillardi, *Delegation In The Regulatory State, Independent Regulatory Agencies In Western Europe* (United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited, 2008), hlm. 23.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 28.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 32.

⁵² *Ibid.*, hlm. 35.

⁵³ *Ibid.*, hlm. 38.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 42.

⁵⁵ Marshal J. Breger & Gary J. Edles, *Independent Agencies in United States: Law, Structure, and Politics* (USA: Oxford University Press, 2015), hlm. 45.

pidana Amerika tidak disalahgunakan.⁵⁶ Model pengawasan ini mencerminkan kesadaran akan potensi penyalahgunaan kewenangan penuntutan.⁵⁷

Di negara-negara Eropa Kontinental seperti Perancis dan Jerman, pengawasan terhadap jaksa dilakukan melalui berbagai mekanisme.⁵⁸ Mekanisme tersebut mencakup pengawasan hierarkis internal yang kuat dan mekanisme *judicial review* yang efektif.⁵⁹ Model ini mencerminkan tradisi Eropa Kontinental yang menekankan pada pengawasan internal yang ketat dalam hierarki kelembagaan.⁶⁰

Di negara-negara Asia seperti Korea Selatan dan Taiwan, pembentukan lembaga antikorupsi yang independen sekaligus berfungsi mengawasi lembaga penegak hukum.⁶¹ Model ini banyak diadopsi dalam upaya memberantas korupsi dan meningkatkan akuntabilitas lembaga penegak hukum.⁶² Pengalaman Asia Timur menunjukkan bahwa lembaga antikorupsi yang kuat dapat berfungsi sebagai mekanisme pengawasan terhadap keseluruhan sistem peradilan pidana.⁶³

Di Afrika Selatan, pembentukan berbagai lembaga *Chapter 9 institutions* yang diamanatkan oleh konstitusi mendemonstrasikan komitmen konstitusional untuk membangun sistem *checks and balances* yang kuat pascaera *apartheid*.⁶⁴ *Chapter 9 institutions* mencakup berbagai lembaga independen termasuk *Public Protector* yang memiliki kewenangan luas untuk mengawasi semua lembaga negara termasuk lembaga penegak hukum.⁶⁵

Pengalaman komparatif ini menunjukkan bahwa pembentukan lembaga pengawas independen terhadap institusi penegak hukum bukan hanya kebutuhan spesifik Indonesia.⁶⁶ Tren ini merupakan fenomena global yang mencerminkan evolusi konsep negara hukum modern.⁶⁷ Konsep tersebut menekankan pentingnya akuntabilitas dan pengawasan eksternal terhadap semua lembaga penyelenggara negara tanpa terkecuali.⁶⁸

Definisi dan Kedudukan Komisi Kejaksaan

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 52.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 58.

⁵⁸ *Supra* no. 49, hlm. 67.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 72.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 78.

⁶¹ John M. Ackerman, "Independent Accountability Agencies and Democracy: A New Separation of Powers?", *Paper on Workshop on Comparative Administrative Law* (Yale University, May 8-9 2009), hlm. 8.

⁶² *Ibid.*, hlm. 10.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 12.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 15.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 18.

⁶⁶ *Supra* no. 49, hlm. 89.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 95.

⁶⁸ Koen Verhoest, *et. all, Autonomy and Control of State Agencies, Comparing State Agencies* (United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2010), hlm. 15.

Komisi Kejaksaan Republik Indonesia didefinisikan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia.⁶⁹ Komisi Kejaksaan adalah lembaga yang melakukan pengawasan eksternal terhadap Kejaksaan Republik Indonesia.⁷⁰ Pengawasan ini bertujuan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku jaksa dan pegawai Kejaksaan.⁷¹

Pasal 2 ayat (1) peraturan yang sama menegaskan bahwa Komisi Kejaksaan merupakan lembaga nonstruktural.⁷² Lembaga ini bersifat mandiri dalam melaksanakan tugas dan wewenang, bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun.⁷³ Hal ini menunjukkan komitmen untuk menjaga independensi lembaga ini dalam menjalankan fungsi pengawasan.⁷⁴ Independensi merupakan karakteristik esensial dari lembaga pengawas agar dapat menjalankan fungsinya secara objektif.⁷⁵

Namun, dalam ayat (2) pasal yang sama juga disebutkan bahwa Komisi Kejaksaan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.⁷⁶ Hal ini secara struktural menempatkan lembaga ini dalam hierarki pemerintahan di bawah kepemimpinan Presiden sebagai kepala pemerintahan.⁷⁷ Dualitas pengaturan ini menimbulkan dilema konstitusional yang menarik untuk dikaji secara mendalam.⁷⁸

Pertanyaannya adalah bagaimana sebuah lembaga dapat bersifat mandiri dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun (sebagaimana dimaksud dalam ayat 1) sementara pada saat yang sama berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden (sebagaimana dimaksud dalam ayat 2).⁷⁹ Padahal, Presiden memiliki kewenangan dalam pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung sebagai pimpinan Kejaksaan Republik Indonesia.⁸⁰ Hal ini menimbulkan potensi konflik kepentingan dalam fungsi pengawasan.⁸¹

⁶⁹ *Supra* no. 36, Pasal 1 angka 1.

⁷⁰ *Ibid.*, Pasal 1 angka 1.

⁷¹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 1.

⁷² *Ibid.*, Pasal 2 ayat (1).

⁷³ *Ibid.*, Pasal 2 ayat (1).

⁷⁴ *Supra* no. 45, hlm. 185.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 187.

⁷⁶ *Supra* no. 36, Pasal 2 ayat (2).

⁷⁷ H. P. Sibuea & E. A. Putri, "Dasar Hukum dan Kedudukan serta Tugas Maupun Wewenang Komisi Kejaksaan dalam Bingkai Sistem Ketatanegaraan Indonesia sebagai Negara Hukum", *Jurnal Hukum Sasana*, Vol. 6 No. 2 (2020), hlm. 133. <https://doi.org/10.31599/sasana.v6i2.384>

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 135.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 137.

⁸⁰ *Supra* no. 25, Pasal 16 ayat (3).

⁸¹ Dina Aprilia Iswara, "Optimalisasi Pengawasan Komisi Kejaksaan dalam Mengawasi Pelanggaran Kode Etik Kasus Korupsi pada Jaksa", *Jurnal Hukum Lex Generalis*, Vol. 1 No. 4 (2020), hlm. 3.

Pertanyaan ini menjadi semakin relevan ketika dikaitkan dengan konsep independensi lembaga negara independen.⁸² Konsep ini berkembang dalam teori dan praktik ketatanegaraan modern sebagai respons terhadap kebutuhan akan lembaga yang dapat berfungsi secara objektif tanpa intervensi politik.⁸³ Independensi tidak hanya dipahami sebagai kebebasan dari intervensi politik dalam pelaksanaan tugas sehari-hari.⁸⁴

Independensi juga mencakup independensi struktural, finansial, dan fungsional.⁸⁵ Ketiga aspek ini memastikan lembaga dapat menjalankan mandatnya tanpa tekanan atau pengaruh dari lembaga lain.⁸⁶ Independensi struktural berkaitan dengan kedudukan lembaga dalam sistem ketatanegaraan.⁸⁷ Independensi finansial berkaitan dengan otonomi dalam pengelolaan anggaran.⁸⁸ Independensi fungsional berkaitan dengan kebebasan dalam menjalankan tugas dan wewenang.⁸⁹

Pengalaman komparatif di berbagai negara menunjukkan bahwa independensi struktural merupakan prasyarat penting bagi efektivitas lembaga pengawas.⁹⁰ Ketergantungan struktural dapat menciptakan konflik kepentingan.⁹¹ Konflik ini menghambat lembaga pengawas untuk bertindak secara tegas ketika berhadapan dengan kasus-kasus yang melibatkan kepentingan pejabat tinggi atau memiliki implikasi politis yang sensitif.⁹²

Landasan Hukum Pembentukan Komisi Kejaksaan

Keberadaan Komisi Kejaksaan sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap Kejaksaan telah diamanatkan dalam undang-undang.⁹³ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia mengatur hal ini.⁹⁴ Khususnya dalam Pasal 38 yang menyatakan bahwa pengawasan terhadap jaksa dan pegawai kejaksaan dilakukan secara internal dan eksternal.⁹⁵

⁸² *Supra* no. 12, hlm. 112.

⁸³ *Ibid.*, hlm. 115.

⁸⁴ *Supra* no. 45, hlm. 180.

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 182.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 184.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 186.

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 188.

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 190.

⁹⁰ *Supra* no. 55, hlm. 78.

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 81.

⁹² *Ibid.*, hlm. 82.

⁹³ *Supra* no. 25, Pasal 38.

⁹⁴ *Ibid.*, Pasal 38.

⁹⁵ *Ibid.*, Pasal 38.

Pengawasan internal dilakukan oleh Jaksa Agung atau pejabat yang ditunjuk.⁹⁶ Pengawasan internal ini dilaksanakan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan yang merupakan bagian dari struktur organisasi Kejaksaan.⁹⁷ Pengawasan eksternal dilakukan oleh Komisi Kejaksaan yang pembentukan, susunan, kedudukan, tugas, fungsi, wewenang, tata kerja, dan pertanggungjawabannya diatur dengan Peraturan Presiden.⁹⁸

Dengan demikian, keberadaan Komisi Kejaksaan memiliki landasan hukum yang jelas dalam undang-undang.⁹⁹ Meskipun demikian, pengaturan lebih lanjut tentang kelembagaannya didelegasikan kepada Peraturan Presiden.¹⁰⁰ Peraturan Presiden merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia.¹⁰¹

Perlu dicatat bahwa meskipun memiliki landasan dalam undang-undang, Komisi Kejaksaan tidak disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰² Hal ini berbeda dengan Komisi Yudisial yang memiliki pasal khusus dalam konstitusi.¹⁰³ Dari perspektif hierarki peraturan perundang-undangan dan kekuatan konstitusional, kedudukan Komisi Kejaksaan dapat dikatakan lebih lemah dibandingkan dengan Komisi Yudisial.¹⁰⁴

Perbedaan ini bukan sekadar perbedaan teknis-yuridis.¹⁰⁵ Perbedaan ini memiliki implikasi yang sangat signifikan terhadap kekuatan independensi dan stabilitas kelembagaan.¹⁰⁶ Kemampuan lembaga untuk menjalankan fungsi pengawasan secara optimal tanpa terpengaruh oleh dinamika politik juga terpengaruh.¹⁰⁷ Dinamika politik dapat berubah seiring dengan pergantian kepemimpinan atau perubahan kebijakan pemerintah.¹⁰⁸

⁹⁶ *Ibid.*, Pasal 38.

⁹⁷ Teguh Subroto & Supanto Hartiwiningsih, "Pengawasan terhadap Aparatur Lembaga Kejaksaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS*, Vol. 5 No. 2 (2017), hlm. 135.

⁹⁸ *Supra* no. 25, Pasal 38.

⁹⁹ *Supra* no. 77, hlm. 137.

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 138.

¹⁰¹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7.

¹⁰² Nuriyanto Ahmad Daim, "Urgensi Pengaturan Lembaga Negara Khusus dalam Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 1 (2019), hlm. 110. <https://doi.org/10.31078/jk1616>

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 113.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 115.

¹⁰⁵ *Supra* no. 12, hlm. 145.

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 148.

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 150.

¹⁰⁸ *Supra* no. 21, hlm. 95.

Pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa lembaga pengawas yang memiliki landasan konstitusional cenderung memiliki stabilitas dan kredibilitas yang lebih kuat.¹⁰⁹ Hal ini karena perubahan terhadap konstitusi memerlukan proses dan persyaratan yang jauh lebih ketat dibandingkan dengan perubahan terhadap undang-undang atau peraturan presiden.¹¹⁰ Proses amandemen konstitusi di Indonesia memerlukan persetujuan dari sekurang-kurangnya dua pertiga jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir.¹¹¹

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) yang berfokus pada analisis norma-norma hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, teori hukum, dan doktrin hukum.¹¹² Metode penelitian hukum normatif dipilih karena sesuai dengan karakter permasalahan yang dikaji, yaitu eksistensi konstitusional Komisi Kejaksaan sebagai lembaga negara independen yang memerlukan analisis mendalam terhadap aspek yuridis-normatif dan konstruksi teoritis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹¹³

Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹¹⁴ Penelitian ini mengkaji hukum sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹¹⁵ Fokus penelitian hukum normatif adalah menemukan jawaban atas isu hukum berdasarkan analisis terhadap peraturan perundang-undangan, teori hukum, dan doktrin hukum.¹¹⁶

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan utama.¹¹⁷ Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang dilakukan dengan menelaah seluruh regulasi yang terkait dengan Komisi Kejaksaan dan lembaga pengawas independen lainnya.¹¹⁸ Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara satu peraturan dengan peraturan lainnya.¹¹⁹ Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang dilakukan dengan mengkaji teori-teori dan konsep-konsep hukum tata negara yang

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 97.

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 98.

¹¹¹ *Supra* no. 26, Pasal 37 ayat (2).

¹¹² Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia, 2005), hlm. 295.

¹¹³ *Ibid.*, hlm. 298.

¹¹⁴ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2003), hlm. 13.

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 14.

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 15.

¹¹⁷ *Supra* no. 112, hlm. 302.

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 303.

¹¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 93.

relevan.¹²⁰

Teori-teori tersebut meliputi teori *checks and balances*, konsep *Independent Regulatory Agencies*, teori *auxiliary state organs*, dan teori supremasi hukum.¹²¹ Pendekatan konseptual dilakukan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang berkembang dalam ilmu hukum dan praktik hukum.¹²² Teori-teori ini memberikan kerangka analisis untuk memahami kedudukan dan fungsi Komisi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹²³

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari tiga kategori.¹²⁴ Bahan hukum primer mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang, peraturan presiden, dan peraturan pelaksanaan lainnya yang terkait dengan Komisi Kejaksaan dan lembaga pengawas independen.¹²⁵ Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas.¹²⁶

Bahan hukum sekunder mencakup buku, jurnal ilmiah, artikel akademik, hasil penelitian, dan literatur hukum lainnya yang relevan dengan topik penelitian.¹²⁷ Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa hasil karya ilmiah dari kalangan hukum.¹²⁸ Bahan hukum tersier mencakup kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan sumber referensi lainnya yang memberikan penjelasan terhadap istilah-istilah hukum yang digunakan.¹²⁹

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan mengumpulkan, mengklasifikasikan, dan mensistematisasi bahan-bahan hukum yang relevan.¹³⁰ Pengumpulan dilakukan baik dari perpustakaan fisik maupun dari basis data hukum daring (*online*).¹³¹ Studi kepustakaan dilakukan dengan membaca, mempelajari, mengutip, dan menganalisis bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian.¹³²

Analisis bahan hukum dilakukan dengan teknik preskriptif-analitis, yaitu menganalisis bahan hukum untuk menemukan jawaban atas permasalahan penelitian dan memberikan

¹²⁰ *Ibid.*, hlm. 95.

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 96.

¹²² *Ibid.*, hlm. 97.

¹²³ *Ibid.*, hlm. 98.

¹²⁴ S. Sampara & L. O. Husen, *Metode Penelitian Hukum* (Kretakupa Print, 2016), hlm. 78.

¹²⁵ *Ibid.*, hlm. 79.

¹²⁶ *Ibid.*, hlm. 80.

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 82.

¹²⁸ *Ibid.*, hlm. 83.

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. 85.

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 90.

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 91.

¹³² *Ibid.*, hlm. 92.

rekomendasi atau saran perbaikan berdasarkan temuan penelitian.¹³³ Teknik interpretasi yang digunakan meliputi interpretasi sistematis yang memahami norma hukum dalam kaitan dengan keseluruhan sistem hukum, dan interpretasi teleologis yang memahami norma hukum berdasarkan tujuan pembentukannya.¹³⁴

Interpretasi sistematis dilakukan dengan memahami suatu ketentuan hukum tidak secara tersendiri melainkan dalam hubungannya dengan ketentuan-ketentuan lain dalam sistem hukum.¹³⁵ Interpretasi teleologis dilakukan dengan menafsirkan undang-undang sesuai dengan tujuan kemasyarakatan dari undang-undang tersebut.¹³⁶ Kombinasi kedua teknik interpretasi ini memungkinkan pemahaman yang komprehensif terhadap eksistensi konstitusional Komisi Kejaksaan.¹³⁷

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Landasan Teoritis Eksistensi Konstitusional Komisi Kejaksaan

Eksistensi konstitusional Komisi Kejaksaan dapat dipahami melalui empat landasan teoritis fundamental yang saling berkaitan.¹³⁸ Keempat teori ini memberikan justifikasi akademis bagi keberadaan lembaga pengawas independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹³⁹ Meskipun Komisi Kejaksaan tidak disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, legitimasi konstitusionalnya dapat ditelusuri melalui konstruksi teoritis yang kuat.¹⁴⁰

1. Teori Checks and Balances

Teori *checks and balances* merupakan landasan fundamental bagi eksistensi lembaga pengawas independen dalam sistem ketatanegaraan modern.¹⁴¹ Teori ini pertama kali dikemukakan oleh Montesquieu dalam karyanya *L'Esprit des Lois* (The Spirit of Laws) yang diterbitkan pada tahun 1748.¹⁴² Montesquieu berpendapat bahwa kekuasaan negara harus dipisahkan ke dalam tiga cabang yang berbeda untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.¹⁴³

¹³³ *Ibid.*, hlm. 95.

¹³⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Ed. 5) (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm. 78.

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 80.

¹³⁶ *Ibid.*, hlm. 82.

¹³⁷ *Ibid.*, hlm. 84.

¹³⁸ *Supra* no. 12, hlm. 95.

¹³⁹ *Ibid.*, hlm. 98.

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 102.

¹⁴¹ *Supra* no. 11, hlm. 282.

¹⁴² Montesquieu, *The Spirit of Laws* (translated by Thomas Nugent) (New York: Hafner Publishing Company, 1949), hlm. 151.

¹⁴³ *Ibid.*, hlm. 152.

Dalam perkembangannya, teori *checks and balances* tidak hanya dipahami sebagai pemisahan kekuasaan secara horizontal antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.¹⁴⁴ Teori ini juga mencakup mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi antarlembaga negara untuk memastikan tidak ada satu lembaga pun yang dapat mendominasi kekuasaan secara absolut.¹⁴⁵ Pengawasan ini dapat dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal.¹⁴⁶

Komisi Kejaksaan sebagai lembaga pengawas independen merupakan manifestasi dari prinsip *checks and balances* dalam konteks pengawasan terhadap lembaga penegak hukum.¹⁴⁷ Keberadaan lembaga ini memastikan bahwa Kejaksaan sebagai salah satu pilar penegakan hukum menjalankan fungsinya secara profesional dan akuntabel.¹⁴⁸ Pengawasan eksternal oleh lembaga independen menjadi penting mengingat keterbatasan pengawasan internal yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan.¹⁴⁹

Pengalaman sejarah menunjukkan bahwa pengawasan internal saja tidak cukup untuk memastikan akuntabilitas lembaga penegak hukum.¹⁵⁰ Semangat korps (*esprit de corps*) yang kuat dalam institusi penegak hukum seringkali menghalangi pengawasan internal untuk bertindak secara objektif.¹⁵¹ Oleh karena itu, pengawasan eksternal oleh lembaga independen seperti Komisi Kejaksaan menjadi sangat penting.¹⁵²

2. Konsep Independent Regulatory Agencies

Konsep *Independent Regulatory Agencies* (IRAs) berkembang sebagai respons terhadap kompleksitas penyelenggaraan negara modern.¹⁵³ Dalam sistem ketatanegaraan kontemporer, pemerintah memerlukan lembaga-lembaga khusus yang dapat menjalankan fungsi regulasi dan pengawasan secara independen dari intervensi politik.¹⁵⁴ Lembaga-lembaga ini didesain untuk dapat menjalankan fungsinya secara objektif tanpa terpengaruh oleh kepentingan politik jangka pendek.¹⁵⁵

Gillardi mendefinisikan IRAs sebagai lembaga-lembaga yang memiliki karakteristik tertentu yang membedakannya dari lembaga pemerintah biasa.¹⁵⁶ Karakteristik utama IRAs

¹⁴⁴ *Supra* no. 10, hlm. 296.

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 298.

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 300.

¹⁴⁷ *Supra* no. 13, hlm. 158.

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 160.

¹⁴⁹ *Supra* no. 97, hlm. 136.

¹⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 138.

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm. 140.

¹⁵² *Ibid.*, hlm. 142.

¹⁵³ *Supra* no. 49, hlm. 1.

¹⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 3.

¹⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 5.

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 12.

adalah independensi struktural, independensi finansial, dan independensi fungsional.¹⁵⁷ Ketiga aspek independensi ini harus dipenuhi agar lembaga dapat berfungsi secara efektif sebagai lembaga regulasi dan pengawasan.¹⁵⁸

Independensi struktural berkaitan dengan kedudukan lembaga dalam sistem ketatanegaraan dan proses pengangkatan serta pemberhentian pimpinan lembaga.¹⁵⁹ Independensi finansial berkaitan dengan otonomi lembaga dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya.¹⁶⁰ Independensi fungsional berkaitan dengan kebebasan lembaga dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tanpa intervensi dari lembaga lain.¹⁶¹

Komisi Kejaksaan dapat dikategorikan sebagai IRAs karena memiliki fungsi pengawasan dan regulasi terhadap Kejaksaan.¹⁶² Namun, independensi Komisi Kejaksaan masih menghadapi beberapa tantangan terutama dari aspek struktural mengingat lembaga ini berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.¹⁶³ Ketergantungan struktural ini berpotensi memengaruhi independensi lembaga dalam menjalankan fungsi pengawasannya.¹⁶⁴

Studi komparatif menunjukkan bahwa IRAs yang efektif memerlukan independensi penuh dari cabang kekuasaan eksekutif.¹⁶⁵ Pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa ketergantungan terhadap eksekutif seringkali menghambat lembaga untuk bertindak secara tegas dalam kasus-kasus yang melibatkan kepentingan pemerintah.¹⁶⁶ Oleh karena itu, penguatan independensi Komisi Kejaksaan menjadi agenda penting dalam reformasi kelembagaan.¹⁶⁷

3. Teori Auxiliary State Organs

Konsep *auxiliary state organs* atau lembaga negara penunjang berkembang sebagai respons terhadap kebutuhan akan lembaga-lembaga khusus yang menjalankan fungsi-fungsi tertentu di luar struktur kelembagaan tradisional.¹⁶⁸ Lembaga-lembaga ini tidak termasuk dalam tiga cabang kekuasaan klasik (eksekutif, legislatif, yudikatif) namun memiliki peran penting dalam penyelenggaraan negara.¹⁶⁹

¹⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 15.

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 18.

¹⁵⁹ *Supra* no. 45, hlm. 172.

¹⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 174.

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm. 176.

¹⁶² *Ibid.*, hlm. 180.

¹⁶³ *Ibid.*, hlm. 182.

¹⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 184.

¹⁶⁵ *Supra* no. 49, hlm. 45.

¹⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 48.

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 52.

¹⁶⁸ *Supra* no. 14, hlm. 3.

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 5.

Asshiddiqie menjelaskan bahwa *auxiliary state organs* atau lembaga negara penunjang adalah lembaga-lembaga yang dibentuk untuk membantu pelaksanaan fungsi-fungsi negara yang semakin kompleks.¹⁷⁰ Lembaga-lembaga ini memiliki karakteristik khusus yang membedakannya dari lembaga negara utama.¹⁷¹ Karakteristik tersebut antara lain independensi, spesialisasi, dan profesionalitas.¹⁷²

Komisi Kejaksaan dapat dikategorikan sebagai *auxiliary state organ* karena berfungsi membantu pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap Kejaksaan.¹⁷³ Meskipun tidak disebutkan dalam konstitusi, keberadaan lembaga ini mendapat legitimasi dari undang-undang yang mengamanatkan pembentukan lembaga pengawas eksternal terhadap Kejaksaan.¹⁷⁴ Legitimasi ini diperkuat dengan kebutuhan praktis akan pengawasan eksternal yang objektif.¹⁷⁵

Keberadaan *auxiliary state organs* dalam sistem ketatanegaraan modern mencerminkan evolusi konsep pemisahan kekuasaan.¹⁷⁶ Pemisahan kekuasaan tidak lagi dipahami secara kaku sebagai pembagian ke dalam tiga cabang saja, melainkan juga mencakup lembaga-lembaga penunjang yang menjalankan fungsi-fungsi khusus.¹⁷⁷ Lembaga-lembaga ini memperkuat sistem *checks and balances* dengan menyediakan mekanisme pengawasan tambahan.¹⁷⁸

4. Teori Supremasi Hukum (Rule of Law)

Teori supremasi hukum atau *rule of law* merupakan prinsip fundamental dalam negara hukum modern.¹⁷⁹ A.V. Dicey merumuskan tiga pilar utama *rule of law* yaitu supremasi hukum (supremacy of law), persamaan di hadapan hukum (equality before the law), dan jaminan hak asasi manusia (human rights).¹⁸⁰ Ketiga pilar ini menjadi fondasi bagi negara hukum yang demokratis.¹⁸¹

Dalam konteks negara hukum, tidak ada satu pun lembaga negara yang berada di atas hukum.¹⁸² Semua lembaga negara, termasuk lembaga penegak hukum, harus tunduk pada

¹⁷⁰ *Supra* no. 10, hlm. 150.

¹⁷¹ *Ibid.*, hlm. 152.

¹⁷² *Ibid.*, hlm. 154.

¹⁷³ *Supra* no. 14, hlm. 8.

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 10.

¹⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 12.

¹⁷⁶ *Supra* no. 12, hlm. 125.

¹⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 128.

¹⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 130.

¹⁷⁹ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (10th ed.) (London: Macmillan, 1959), hlm. 202.

¹⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 203.

¹⁸¹ *Ibid.*, hlm. 205.

¹⁸² *Ibid.*, hlm. 210.

hukum dan dapat dimintai pertanggungjawaban.¹⁸³ Prinsip ini mensyaratkan adanya mekanisme pengawasan yang efektif terhadap semua lembaga negara tanpa terkecuali.¹⁸⁴

Komisi Kejaksaan berperan penting dalam mewujudkan prinsip *rule of law* dengan mengawasi lembaga penegak hukum agar tidak menyalahgunakan kewenangannya.¹⁸⁵ Pengawasan ini memastikan bahwa Kejaksaan menjalankan fungsinya sesuai dengan hukum dan tidak melakukan tindakan yang melanggar hak asasi manusia.¹⁸⁶ Tanpa pengawasan eksternal yang efektif, prinsip *rule of law* akan sulit diwujudkan.¹⁸⁷

Pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa lembaga pengawas independen merupakan komponen penting dalam sistem *rule of law*.¹⁸⁸ Lembaga-lembaga ini memastikan bahwa kekuasaan tidak hanya terbatas secara normatif tetapi juga dalam praktiknya.¹⁸⁹ Pengawasan yang efektif mencegah penyalahgunaan kewenangan dan melindungi hak-hak warga negara.¹⁹⁰

B. Kedudukan dan Kewenangan Komisi Kejaksaan

Kedudukan Komisi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki dualitas yang menarik untuk dikaji.¹⁹¹ Di satu sisi, Komisi Kejaksaan diposisikan sebagai lembaga independen yang mandiri dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.¹⁹² Di sisi lain, lembaga ini berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.¹⁹³ Dualitas ini menimbulkan pertanyaan tentang sejauh mana independensi Komisi Kejaksaan dalam praktiknya.¹⁹⁴

Kewenangan Komisi Kejaksaan diatur dalam Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011.¹⁹⁵ Komisi Kejaksaan berwenang melakukan pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap kinerja dan perilaku jaksa dan/atau pegawai Kejaksaan.¹⁹⁶ Kewenangan ini mencakup pengawasan dalam melaksanakan tugas dan wewenang sesuai peraturan perundang-undangan dan kode etik, baik di dalam maupun di luar tugas kedinasan.¹⁹⁷

¹⁸³ *Ibid.*, hlm. 215.

¹⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 220.

¹⁸⁵ *Supra* no. 81, hlm. 5.

¹⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 7.

¹⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 9.

¹⁸⁸ *Supra* no. 61, hlm. 15.

¹⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 18.

¹⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 20.

¹⁹¹ *Supra* no. 77, hlm. 135.

¹⁹² *Ibid.*, hlm. 137.

¹⁹³ *Ibid.*, hlm. 138.

¹⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 140.

¹⁹⁵ *Supra* no. 36, Pasal 13.

¹⁹⁶ *Ibid.*, Pasal 13.

¹⁹⁷ *Ibid.*, Pasal 13.

Komisi Kejaksaan juga berwenang melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, tata kerja, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan.¹⁹⁸ Kewenangan ini memberikan ruang bagi Komisi Kejaksaan untuk melakukan pengawasan yang komprehensif tidak hanya terhadap individu jaksa tetapi juga terhadap kelembagaan Kejaksaan secara keseluruhan.¹⁹⁹

Namun, perlu dicatat bahwa kewenangan Komisi Kejaksaan terbatas pada pemberian rekomendasi.²⁰⁰ Komisi Kejaksaan tidak memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi secara langsung terhadap jaksa atau pegawai Kejaksaan yang melakukan pelanggaran.²⁰¹ Rekomendasi Komisi Kejaksaan harus ditindaklanjuti oleh Kejaksaan atau dalam hal tidak ditindaklanjuti dapat dilaporkan kepada Presiden.²⁰²

Keterbatasan kewenangan ini menimbulkan pertanyaan tentang efektivitas Komisi Kejaksaan dalam menjalankan fungsi pengawasannya.²⁰³ Tanpa kewenangan penegakan yang memadai, rekomendasi Komisi Kejaksaan dapat diabaikan oleh Kejaksaan.²⁰⁴ Data menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan Kejaksaan terhadap rekomendasi Komisi Kejaksaan masih perlu ditingkatkan.²⁰⁵

D. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa Komisi Kejaksaan memiliki legitimasi konstitusional meskipun tidak disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Legitimasi ini didasarkan pada empat teori fundamental: teori *checks and balances*, konsep *Independent Regulatory Agencies*, teori *auxiliary state organs*, dan teori supremasi hukum. Keempat teori ini memberikan justifikasi akademis yang kuat bagi keberadaan lembaga pengawas independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Namun demikian, terdapat beberapa tantangan yang dihadapi Komisi Kejaksaan dalam menjalankan fungsinya. Tantangan utama adalah ketergantungan struktural kepada Presiden yang berpotensi memengaruhi independensi lembaga. Keterbatasan kewenangan dalam penegakan rekomendasi juga menjadi hambatan signifikan dalam efektivitas pengawasan.

¹⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 13.

¹⁹⁹ *Supra* no. 38, hlm. 5.

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 7.

²⁰¹ *Ibid.*, hlm. 9.

²⁰² *Supra* no. 36, Pasal 20.

²⁰³ *Supra* no. 81, hlm. 10.

²⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 11.

²⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 12.

Kendala anggaran dan sumber daya manusia turut memengaruhi kapasitas Komisi Kejaksaan dalam menjalankan mandatnya secara optimal.

Untuk memperkuat eksistensi konstitusional dan efektivitas Komisi Kejaksaan, artikel ini merekomendasikan beberapa langkah strategis. Pertama, perlu dilakukan penguatan dasar hukum Komisi Kejaksaan dengan mengaturnya dalam undang-undang atau bahkan dalam konstitusi untuk memberikan stabilitas dan kredibilitas kelembagaan yang lebih kuat. Kedua, perlu dilakukan perluasan kewenangan Komisi Kejaksaan dengan memberikan kekuatan *quasi-judicial* dalam penegakan rekomendasi. Ketiga, peningkatan kapasitas kelembagaan melalui penambahan sumber daya manusia, anggaran, dan infrastruktur yang memadai.

E. DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ackerman, John M. "Independent Accountability Agencies and Democracy: A New Separation of Powers?". Paper on Workshop on Comparative Administrative Law. Yale University, May 8-9 2009.
- Arinanto, Satya. Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008.
- Asshiddiqie, Jimly. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer. Bekasi: The Biography Institute, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Ed.2, Cet.2. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Edisi 5. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Breger, Marshal J. & Edles, Gary J. Independent Agencies in United States: Law, Structure, and Politics. USA: Oxford University Press, 2015.
- Gillardi, Fabrizio. Delegation In The Regulatory State, Independent Regulatory Agencies In Western Europe. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited, 2008.
- Huda, Ni'matul. Undang-Undang Dasar 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Ibrahim, Johnny. Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Malang: Bayumedia, 2005.
- Isra, Saldi. Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamika Konstitusional. Depok: Rajawali Press, 2020.
- Mahfud MD, Moh. Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi. Jakarta: Rajawali Press,

2011.

Manan, Bagir. Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Baru. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press, 2003.

Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana, 2010.

Mertokusumo, Sudikno. Mengenal Hukum: Suatu Pengantar. Ed. 5. Yogyakarta: Liberty, 2007.

Mochtar, Zainal Arifin. Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi. Depok: Rajawali Press, 2019.

Reksodiputro, Mardjono. Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana. Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1999.

Sampara, S. & Husen, L. O. Metode Penelitian Hukum. Kretakupa Print, 2016.

Soekanto, Soerjono & Mamudji, Sri. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Rajawali Pers, 2003.

Strong, C.F. Konstitusi-konstitusi Politik Modern. Bandung: Nusa Media, 2008.

Verhoest, Koen, et. all. Autonomy and Control of State Agencies, Comparing State Agencies. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2010.

Wheare, K.C. Modern Constitutions. London: Oxford University Press, 1966.

Artikel Jurnal

Basarah, Ahmad. "Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia". Masalah-Masalah Hukum. Vol. 43 No. 1 (2014).

Daim, Nuriyanto Ahmad. "Urgensi Pengaturan Lembaga Negara Khusus dalam Undang-Undang Dasar 1945". Jurnal Konstitusi. Vol. 16 No. 1 (2019). <https://doi.org/10.31078/jk1616>

Hadjon, Philipus M. "Tentang Wewenang". Jurnal Yuridika. Vol. XII No. 5 (1997).

Iswara, Dina Aprilia. "Optimalisasi Pengawasan Komisi Kejaksaan dalam Mengawasi Pelanggaran Kode Etik Kasus Korupsi pada Jaksa". Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol. 1 No. 4 (2020).

Nurtjahyo, Hendra. "Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara". Jurnal Hukum dan Pembangunan. Vol. 35 No. 3 (2005).

Pulungan, Rizky Andrian Ramadhan & A.L.W., Lita Tyesta. "Mekanisme Pelaksanaan Prinsip Checks And Balances Antara Lembaga Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pembentukan Undang-Undang Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia. Vol. 4 No. 2 (2022).

- Ramadani, R. "Lembaga Negara Independen di Indonesia dalam Perspektif Konsep Independent Regulatory Agencies". *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. Vol. 27 No. 1 (2020). <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss1.art9>
- Ramadhan, Chocky R. "Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Komisi Kejaksaan". *Media Hukum dan Keadilan: Teropong (MAPPI FHUI)*. Vol. 1 (2013).
- Sibuea, H. P. & Putri, E. A. "Dasar Hukum dan Kedudukan serta Tugas Maupun Wewenang Komisi Kejaksaan dalam Bingkai Sistem Ketatanegaraan Indonesia sebagai Negara Hukum". *Jurnal Hukum Sasana*. Vol. 6 No. 2 (2020). <https://doi.org/10.31599/sasana.v6i2.384>
- Subroto, Teguh & Hartiwiningsih, Supanto. "Pengawasan terhadap Aparatur Lembaga Kejaksaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara". *Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS*. Vol. 5 No. 2 (2017).
- Sunarto. "Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Masalah-Masalah Hukum*. Vol. 45 No. 2 (2016). <https://doi.org/10.14710/mmh.45.2.2016.157-163>
- Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional.
- Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia.