

TESIS

**PENGAWASAN JAKSA SEBAGAI APARATUR SIPIL NEGARA DAN APARAT
PENEGAK HUKUM DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**
*(Supervision Of Prosecutors As State Civil Servants And Law Enforcement Officers
In The Constitutional System Of The Republic Of Indonesia)*



Oleh:

SAHRUL MUBARAK

NIM. B012191045

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**PENGAWASAN JAKSA SEBAGAI APARATUR SIPIL NEGARA DAN APARAT
PENEGAK HUKUM DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**
*(Supervision Of Prosecutors As State Civil Servants And Law Enforcement Officers
In The Constitutional System Of The Republic Of Indonesia)*

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memenuhi Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

SAHRUL MUBARAK

NIM. B012191045

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN

**PENGAWASAN JAKSA SEBAGAI APARATUR SIPIL NEGARA
DAN APARAT PENEGAK HUKUM DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**

Disusun dan diajukan oleh

**SAHRUL MUBARAK
B012191045**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Program Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin
Pada Tanggal 17 Oktober 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Prof. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 19640824 1991 2 002


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

Ketua Program Studi

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin


Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Sahrul Mubarak
Nim : B012191045
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul Pengawasan Jaksa Sebagai Aparatur Sipil Negara Dan Aparat Pengak Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini di beri tanda citasi dan di tunjuk dalam pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat di buktikan bahwa atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain atau di kutip tanpa menyebut hasil karya orang lain tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan saya sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku

Makassar, 24 Maret 2022

Yang membuat pernyataan,



Sahrul Mubarak
Nim: B012191045

UCAPAN TERIMKASIH

Puji syukur penulis panjatkan bagi kemuliaan Tuhan Yesus Kristus yang telah memberikan hikmat, kebijaksanaan, serta penyertaanNya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir dalam bentuk tesis yang berjudul **Pengawasan Jaksa Sebagai Aparatur Sipil Negara Dan Aparat Pengak Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia** dalam rangka penyelesaian program pascasarjana di fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Pada kesempatan ini dengan segala ketulusuan dan kerendahan hati, penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada ayahanda terkasih Saiful Bahri dan Ibunda Sita Ramalia yang dengan penuh kasih sayang telah mendidik, membesarkan dan membiayai penulis.

Dalam tesis ini, penulis menyadari terdapat kekurangan, untuk itu besar harapan semoga tesis ini memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar Magister Hukum pada program pascasarjana di fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Tesis ini tidak akan terwujud tanpa bantuan dari berbagai pihak, untuk itu melalui tulisan ini penulis mengucapkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc, selaku rektor Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Prof. Hamzah Halim, S. H., M. H., M. A. P. selaku Dekan

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

3. Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H. M.Si selaku pembimbing utama dalam penulisan ini yang telah bersedia meluangkan waktunya dan memeberikan masukan juga kritikan terhadap materi tesis serta mentransfer ilmunya kepada penulis selama penulisan tesis ini
4. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H., Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H., Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., selaku penguji dalam penulis, telah banyak memberikan masukan dan arahan dalam penulisan tesis ini
5. Bapak dan Ibu dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
6. Seluruh staf dan karyawan akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Penulis

Sahrul Mubarak

ABSTRAK

Sahrul Mubarak (B012191045) dengan Judul “Pengawasan Jaksa Sebagai Aparatur Sipil Negara Dan Aparat Penegak Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”. (Dibimbing oleh Marwati Riza dan Hamzah Halim)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis: (1) pengaturan pengawasan jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara dan Aparat Penegak Hukum, (2) Untuk mengkaji implikasi hukum dari pengaturan pengawasan jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara Aparatur dan Aparat Penegak Hukum dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Penelitian tesis ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual, dan pendekatan historis. Penelitian dilaksanakan dengan menggunakan studi kepustakaan berupa bahan hukum primer dan sekunder.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Pengaturan pengawasan terhadap jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara belum mengakomodir karakter birokrasi kelembagaan dan status jaksa sebagai Aparat Penegak Hukum. Hadirnya lembaga negara pengawas jaksa seperti Komisi Kejaksaan dan Komisi Aparatur Sipil Negara yang pengaturannya secara hierarki di atur berdasarkan peraturan presiden dan undang-undang mengakibatkan terjadinya tumpang tindih norma tentang wewenang atau fungsi suatu kelembagaan yang mana hal tersebut berdampak pada status kedudukan kedua lembaga tersebut dalam konteks penentuan tentang pelanggaran yang dilakukan jaksa. (2) Implikasi hukum dari pengaturan pengawasan jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara adalah tentang penerapan Pasal 30, dan 32 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Pasal 9 Ayat (1) huruf h Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang mengakibatkan tidak sinkronnya fungsi pengawasan secara internal dan eksternal pada jaksa sebagai aparat penegak hukum dalam teknis peradilan sebagai pelaksana kekuasaan negara dalam bidang penuntutan.

Kata kunci: Pengawasan, Jaksa, Aparatur Sipil Negara

ABSTRACT

Sahrul Mubarak (B012191045) with the title "Supervision of Prosecutors as State Civil Apparatus and Law Enforcement Officers in the Constitutional System of the Republic of Indonesia". (Guided by Marwati Riza and Hamzah Halim)

This study aims to analyze: (1) the regulation of prosecutor supervision as a State Civil Apparatus and Law Enforcement Officer, (2) To examine the legal implications of prosecutor supervision arrangements as State Civil Apparatus apparatus and Law Enforcement Officers in the constitutional system of the Republic of Indonesia. This thesis research is a normative juridical research using a statutory approach, a conceptual approach, and a historical approach. The research was carried out using literature studies in the form of primary legal materials and skunder.

The results showed that: (1) The regulation of supervision of prosecutors as State Civil Apparatus has not accommodated the character of institutional bureaucracy and the status of prosecutors as Law Enforcement Officers The presence of state agencies supervising prosecutors such as the Prosecutor's Commission and the State Civil Apparatus Commission whose arrangements are hierarchically regulated based on presidential regulations and laws result in the spillover of norms about the authority or function of an institution which is it impacts the status of the two agencies in the context of the determination of the offenses committed by the prosecutor. (2) The legal implications of the regulation of prosecutor supervision as a State Civil Apparatus are about the application of Article 30, and 32 of Law No. 5 of 2014 concerning the State Civil Apparatus to Article 9 Paragraph (1) letter h of Law No. 16 of 2004 concerning the Prosecutor's Office of the Republic of Indonesia which results in the misalignment of the internal and external supervisory functions of the prosecutor as a law enforcement officer in the technical judiciary as the executor of state power in the field of prosecution.

Keywords: Supervision, Prosecutor, State Civil Apparatus

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
UCAPAN TERIMKASIH	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	v
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian.....	14
E. Orisinal Penelitian.....	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	18
A. Teori Pengawasan	18
B. Tinjauan Umum Tentang Norma Hukum Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.....	25
C. Tinjauan Umum Tentang Lembaga Negara	29
D. Tinjauan Umum Pengawasan Terhadap Jaksa.....	35
E. Aparatur Sipil Negara	47
F. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan	50
G. Sistem Ketatanegaraan	57
H. Keramng Pikir	59
I. Definisi Operasional	61
BAB III METODE PENELITIAN	63
A. Tipe Penelitian	63
B. Pendekatan Penelitian	63
C. Sumber Data Atau Bahan Hukum	64
D. Teknik Pengumpulan Data Atau Bahan Hukum.....	65
E. Analisi Bahan Hukum.....	65
BAB IV	67
HASIL DAN PEMBAHASAN	67

A. Pengawasan Terhadap Jaksa Sebagai Aparatur Sipil Negara	67
1. Pengaturan Pengawasan Jaksa & Status KepegawaianJaksa .	68
2. Lembaga Negara Pengawas Jaksa	85
B. Impliksi Hukum	91
1. Sinkronisasi Pengaturan Pengawasan Terhadap Jaksa.....	92
2. Mekanisme pengawasan jaksa sebagai ASN	96
BAB V PENUTUP	100
A. Kesimpulan	100
B. Saran	101
DAFTAR PUSTAKA.....	103

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dinamika sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia telah melewati fase demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, era orde lama, era orde baru, dan era reformasi. Berbagai macam ciri dan karakter dari konfigurasi politik atas hukum telah melahirkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagai salah satu lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang, sebagaimana hal tersebut termuat dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Secara umum, kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan memiliki tugas dan kewenangan dalam penyidikan perkara pidana, penututan, eksekusi putusan pengadilan, serta mewakili negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara. Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang merdeka dan tidak terpisahkan ketika menjalankan kekuasaan penuntutan merupakan manifestasi dari Indonesia adalah negara hukum (Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) dan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman di atur dalam undang- undang (Pasal 24 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Sejalan dengan hal tersebut konsep tentang pengawasan bagi jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) dan Aparatur Penegak Hukum (APH) relevan dengan *prinsip separation of power* yang dianut dalam system ketatanegaraan Republik Indonesia. Menurut Jimly Ashdiqie, hubungan antar Lembaga negara dalam doktrin separation of power adalah Lembaga-lembaga negara tersebut memiliki kedudukan sejajar dan sederajat tetapi saling mengendalikan antar Lembaga satu dengan Lembaga lainnya.

Fungsi dan wewenang kejaksaan sebagai pelaksana kekuasaan negara dibidang penututan merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan dan melekat pada profesi jaksa sebagai pejabat fungsional yang di beri wewenang untuk oleh Undang-Undang untuk bertindak sebagai penutut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya, seorang jaksa diamanatkan harus mampu mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, kebenaran berdasarkan hukum, dan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, kesusilaan serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat serta senantiasa menjaga kehormatan dan martabat profesinya.

Aminuddin Ilmar berpendapat bahwa, keberadaan sumber daya aparatur negara khususnya sumber daya aparatur penegak hukum

sebagai abdi negara dan maupun sebagai abdi masyarakat, mempunyai tugas dan tanggung jawab sangat penting yakni, terwujudnya dan terciptanya ketertiban dan keamanan dalam masyarakat serta menjadi instrument penting dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan berdasarkan pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara RepublikIndonesia tahun 1945¹.

Lebih lanjut, untuk memastikan dan menjamin profesi jaksa dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang sesuai dengan amanat Undang- Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia serta terwujudnya penegakan hukum dan keadilan yang menjadi syarat mutlak untuk mencapai tujuan nasional, maka perlu dilakukan pengawasan terhadap jaksa.

Tujuan utama dari pengawasan adalah untuk menjamin suatu pelaksanaan kegiatan organisasi berjalan berdasarkan rencana, kebijaksanaan dan ketentuan yang telah di tetapkan². Secara umum fokus dari pengawasan terhadap profesi jaksa adalah mengenai kinerjanya dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya.

Jan. S. Maringka, dalam sebuah organisasi, fungsi pengawasan memainkan suatu peranan penting, tidak terbatas pada tindakan korektif terhadap penyimpangan dalam proses pencapaian tujuan organisasi semata, melainkan pengawasan juga turut aktif dalam berbagai kegiatan review serta evaluasi terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi sebagai upaya untuk

¹ Aminuddin Ilmar, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinata Media, Makassar,2014, hal. 163-164.

² Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Pustaka Yustisia, 2016, hal. 14

antisipasi dini terhadap potensi penyimpangan yang dapat terjadi³.

Dalam implementasinya dewasa ini, di kenal ada dua mekanisme pengawasan terhadap jaksa yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal terhadap profesi jaksa, berdasarkan Pasal 27 Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, fungsi pengawasan terhadap profesi jaksa merupakan tugas dan wewenang Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan, dimana lingkup bidang pengawasan tersebut meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian pelaksanaan pengawasan terhadap kinerja dan keuangan intern kejaksaan, serta pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Jaksa Agung sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk melaksanakan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia tersebut, pengawasan terhadap profesi jaksa di atur lebih spesifik dalam Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : Per-022/A/JA/03/2011 Tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia, pengawasan secara internal terhadap pegawai Kejaksaan dan terkhususnya profesi jaksa dilaksanakan dalam dua bentuk pengawasan yaitu, pengawasan melekat dan pengawasan

³ Jan. S. Maringka, *Reformasi Kejaksaan Dalam Sistem Hukum Nasional*, Sinar Grafika Offset, Jakarta Timur, 2017, hal. 145

fungsional. Kemudian, pengawasan secara eksternal terhadap profesi jaksa menjadi tugas dan kewenangan Komisi Kejaksaan. Tugas dan wewenang Komisi Kejaksaan di atur dalam Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2011 Tentang Komisi Kejaksaan, dimana salah satu tugas dan wewenangnya adalah melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap kinerja dan perilaku jaksa, serta menerima dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat terhadap kinerja dan perilaku jaksa.

Seiring dengan perkembangannya, mengingat salah satu syarat untuk menjadi jaksa adalah pegawai negeri sipil sebagaimana hal tersebut tertuang dalam Pasal 9 ayat (1) huruf h Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dimana pegawai negeri sipil merupakan profesi dalam lingkup Aparatur Sipil Negara (ASN), dengan kata lain profesi jaksa selain sebagai aparat hukum di bidang penututan, juga berstatus sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN). Jaksa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil (PNS) sebagaimana yang di amanatkan dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia menjadikan profesi jaksa terikat pada Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang notabene masih terdapat beberapa ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang bertentangan dengan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. *Pertama*, Pasal 30, 31, dan 32 Undang- Undang

No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang mengatur terkait fungsi, tugas, dan kewenangan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang hal tersebut bertabrakan dengan mekanisme pengawasan internal kejaksaan. *Kedua* tentang pemisahan antara jabatan fungsional dan struktural sebagaimana di atur dalam pasal 13, 14 sampai dengan pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014

Tentang Aparatur Sipil Negara berdampak pada jabatan fungsional yang melekat pada profesi jaksa, jaksa sebagai pejabat fungsional juga merangkap sebagai pejabat struktural sebagaimana yang di amanatkan dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia bahwa tugas dan fungsi kejaksaan adalah terkait satu sama lain.

Sejalan dengan hal tersebut, R Narendra Jatna dalam diskusi bulanan PJI-Badiklat tentang “Mencari Format Kejaksaan dalam ASN”, menyebutkan urgensi tentang pengecualian jaksa dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara terkait dengan pengawasan bahwa Majelis Kehormatan Jaksa yang telah di atur dalam Keputusan Jaksa Agung No. 017/A/01/14/2004 tentang Majelis Kehormahatan Jaksa jika tidak dikecualikan dalam Undang-Undang ASN maka peran dan fungsi Majelis Kehormatan Jaksa otomatis akan hilang. Pasal 30 Undang-Undang No. 5 Tahun 2015 Tentang Aparatur Sipil Negara memberi amanat bahwa Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) adalah sebagai pengawas kode etik dan kode perilaku. Jika fungsi keduanya sama,

maka Majelis Kehormatan Jaksa dan Komisi Kejaksaan terancam keberadaanya⁴.

Dalam hal, kaintanya dengan pengawasan terhadap profesi jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN), pengawasannya tidak bisa terlepas dari pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Berdasarkan Pasal 30, 31, dan 32 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Salah satu fungsi dan wewenang dari Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) adalah mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik, dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN) mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar etik dan kode perilaku pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) serta memutuskan adanya pelanggaran kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN). Artinya pengawasan terhadap profesi jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara saat ini, secara internal dilaksanakan oleh Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan, dan secara eksternal dilaksanakan oleh Komisi Kejaksaan dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Hadirnya Komisi Aparatur Sipil Negara sebagai bagian dalam pengawasan terhadap profesi jaksa seyogianya adalah bagian dari tahapan masyarakat untuk mendapatkan persamaan di mata hukum (*equality before of the law*), dan menjadi salah satu jembatan untuk terwujudnya

⁴ HukumOnline.com, *4Alasan Jaksa wajib dikecualikan Dalam UU ASN*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56b486856c563/4-alasan-jaksa-wajib-dikecualikan-dalam-uu- Aparatur-sipil-negara>, di akses pada tanggal 4 November 2021.

Aparatur Sipil Negara dalam bidang penegakan hukum yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta sebagai wadah untuk masyarakat menyampaikan terjadinya suatu perbuatan menyimpang atau di langgar hak- haknya oleh seorang jaksa dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya sebagai kekuasaan negara di bidang penuntutan. Mengingat belakang ini, maraknya dugaan perbuatan menyimpang yang melanggar kode etik, dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN) yang dilakukan oleh oknum jaksa. Misalnya, penetapan Jaksa Pinangki Sirna Malasari sebagai tersangka dalam kasus dugaan suap dan gratifikasi pengurusan fatwa Mahkamah Agung (MA) untuk bebaskan Djoko Tjandra⁵.

Sejalan dengan hal tersebut, ketentuan Pasal 9 ayat (1) huruf h Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagai syarat mutlak untuk di angkat menjadi jaksa adalah pegawai negeri sipil menjadi persoalan terhadap penerapan ketentuan Pasal 30, dan 32 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang memberikan legitimasi hukum tentang tugas dan wewenang Komisi Aparatur Negara (KASN) sebagai lembaga pengawasan terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) yang juga saat ini dalam konstruksi pengawasan terhadap profesi jaksa di anggap sebagai

⁵ Halim Deviana, *Kejaksaan Agung Tetapkan Jaksa Pinangki Tersangka Dugaan Korupsi*, Kompas.com., 2020, sebagaimana dikutip pada laman website: <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/12/09344881/kejaksaan-agung-tetapkan-jaksa-pinangki-tersangka-dugaan-korupsi?page=all>, di akses pada tanggal 15 November 2020

pengawas eksternal. Konsekuensi logis dari penerapan Pasal 30, dan 32 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dalam konteks pengawasan terhadap jaksa adalah jaksa harus tunduk pada Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dengan kata lain jaksa sebagai aparat penegak hukum sekaligus sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) tunduk pada pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Akan tetapi pengawasan jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menjadi bagian dari fungsi dan wewenang Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) hanya terbatas pada status kepegawaian jaksa yang sebagai pegawai negeri sipil.

Lebih lanjut, lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara sebagai dasar hukum di bentuknya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) mengakibatkan terjadinya diharmonisasi perundang-undangan yang mengatur mengenai tugas, fungsi, serta wewenang dari pengawasan terhadap jaksa selaku aparat penegak hukum yang memiliki peranan penting dalam terwujudnya tertib hukum dalam penegakan hukum di Indonesia menjadi persoalan hukum tersendiri dan paling tidak menimbulkan permasalahan pada tiga hal, pertama, ketiadaan pengaturan mengenai kekhususan profesi jaksa sebagai profesi hukum dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang terkait dengan kekuasaan kehakiman dalam sistem peradilan, kedua, keberadaan pengawas internal seperti Jaksa Agung Muda Pengawasan dan Majelis

Kehormatan Jaksa (MKJ) yang juga memiliki kewenangan dalam mengawasi dan menindak setiap pelanggaran kode etik, fungsi yang sama tersebut cenderung akan menimbulkan disfungsi antar Lembaga pengawas jaksa, terlebih Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) tidak sama sekali memiliki kewenangan dalam mengawasi jaksa pada pelaksanaan teknis penuntutan dan ketiga, dalam konteks hierarki perundang-undangan mengenai kedudukan dan wewenang Jaksa Agung Muda pengawasan dalam melaksanakan pengawasan terhadap jaksa secara internal di atur dalam tingkat Peraturan Presiden, dan Peraturan Jaksa Agung, kedudukan dan wewenang Komisi Kejaksaan sebagai pengawasan eksternal di atur dalam tingkat Peraturan Presiden serta kedudukan dan wewenang Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) di atur dalam tingkat undang-undang. Keadaan demikian, tentunya mengakibatkan terjadinya tumpang tindih dan tidak harmonisnya peraturan perundang-undang tentang pengaturan pengawasan terhadap jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) sehingga di perlukan suatu sinkronisasi perundang-undangan yang konsisten, dan selaras serta mengakomodir fungsi dan wewenang suatu lembaga atau profesi yang memiliki karakter khusus seperti profesi jaksa yang berbeda dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) pada umumnya untuk mewujudkan pengawasan terhadap profesi jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berkepastian hukum, guna terwujudnya keadilan dan kemanfaatan dalam tatanan sosial

masyarakat.

Kusnu Goesniadhie Slamet mengemukakan bahwa harmonisasi hukum dalam peraturan perundang-undangan sebagai subsistem hukum dalam kerangka sistem hukum nasional, sehingga norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan dan tidak terjadi duplikasi atau tumpah tindih.⁶

Oleh karena itu dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia adalah menciptakan peraturan perundang-undangan yang harmonis dan tidak berbenturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya baik secara vertical dan horizontal.

Ada potensi bahwa perwujudan harmonisasi hukum dalam pengaturan terkait pengawasan terhadap profesi jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak menciptakan tertib peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan perundang-undangan. Oleh sebab itu materi muatan dalam peraturan perundang-undangan terkait pengawasan terhadap profesi jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) harus di selaraskan agar bersesuaian dengan asas dan pertimbangan yang melatarbelakangi dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan aspek kedudukan peraturan perundang-undangan yang sifatnya umum dan khusus serta implikasi hukumnya.

Dalam konteks tersebut, peraturan perundang-undangan yang harmonis memiliki peran penting untuk dijadikan pedoman dan landasan

⁶ Kusnu Goesniadi Slamet, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-Undangan*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 11(27), hal. 84.

untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap profesi jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN). Dalam konsepsi negara hukum keberadaan peraturan perundangan-undangan dalam suatu negara memiliki kedudukan dan peran penting dalam membentuk suatu struktur norma hukum dalam kehidupan bernegara. Paul Scholten memberikan pandangannya bahwa hukum berada di dalam perundang-undangan sehingga warga negara memberikan derajat yang tinggi terhadap hukum.⁷ Peraturan perundang-undangan yang harmonis, bisa dikatakan sebagai salah satu penentu keberhasilan pengawasan terhadap profesi jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penegakan hukum di Indonesia. Untuk itulah di perlukan konsep pengawasan terhadap jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang ideal dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia.

Berangkat dari deskripsi permasalahan diatas, penulis berpendapat bahwa pengawasan jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam konteks pengaturan memiliki implikasi hukum yang berdampak pada fungsi dan kewenangan Lembaga pengawasan jaksa yang hal tersebut bisa mempengaruhi struktur kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia perlu sehingga perlu diteliti lebih lanjut, atas dasar tersebut penulis tertarik melakukan penelitian tesis dengan judul:

⁷ A. Rasyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Perundang-Undangan*, Setara Pers, Malang, 2015, hal. 1.

Pengawasan Jaksa Sebagai Aparatur Sipil Negara Dan Aparat Penegak Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka di perlukan pembatasan masalah yang akan di jawab dalam penelitian ini. Adapun beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan pengawasan jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara dan Aparat Penegak Hukum ?
2. Bagaimanakah implikasi hukum dari pengaturan pengawasan jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang di ajukan, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengkaji pengaturan pengawasan jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara dan Aparatur Penegak Hukum
2. Untuk mengkaji implikasi hukum dari pengaturan pengawasan jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara dan Aparat Penegak Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat di peroleh dari hadirnya penelitian ini, yaitu:

1. Manfaat teoritis

- a. Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya
- b. Hasil penelitian ini di harapkan dapat memperkaya referensi dan literature kepustakaan hukum tata negara berkaitan dengan kajian mengenai pengaturan pengawasan terhadap jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN).

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau rekomendasi serta tambahan pengetahuan bagi semua pihak yang bersedia menerima dan bagi para pihak terkait dengan masalah yang di teliti serta bermanfaat bagi para pihak yang berminat pada bidang hukum dan permasalahan yang sama

E. Orisinal Penelitian

1. Tesis, Program Pascasarjana Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta Tahun 2018 yang di buat oleh Teguh Subroto dengan judul "Pengawasan Terhadap Aparatur Lembaga Kejaksaan Berdasarkan Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara”.Tesis ini membahas mengenai sistem pengawasan terhadap aparatur lembaga kejaksaan sebelum Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara serta implikasi Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap kewenangan kejaksaan di bidang pengawasan, yang lebih menekankan pada pengawasan yang dilakukan Komisi Aparatur Sipil Negara terhadap jaksa sebagai penuntut umum dalam sistem peradilan pidana. Lebih dalam pokok permasalahan yang diajukan oleh saudara Teguh Subroto adalah tentang perbedaan sistem pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dengan Jaksa Agung Muda Pengawasan di Kejaksaan Republik Indonesia dan sejauh mana pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara dapat dilakukan terhadap pegawai kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Pada dasarnya, tesis yang saya teliti memiliki kemiripan dengan kajian Pengawasan, yaitu pemberlakuan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, namun terdapat perbedaan yang jelas antara hasil laporan ini dengan rencana penelitian saya karena dalam kajian ini fokus pada pengawasan terhadap aparatur lembaga kejaksaan berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara sedangkan dalam penelitian yang akan

saya teliti fokus pada pengaturan pengawasan terhadap profesi jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan implikasi hukum dari pengaturan pengawasan jaksa.

2. Jurnal, Spektrum Hukum Vol. 16, No. 2 (2019) yang dibuat oleh Muhammad Syafiq dan Ichsan Muhajir dengan judul *"Model Pengawasan Yang Efektif Terhadap Kinerja Kejaksaan Dalam Proses Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia"*. Dalam penelitian yang dilakukan saudara Muhammad Syafiq dan Ichsan Muhajir, lebih menekankan pada pengawasan terhadap jaksa oleh Komisi Kejaksaan dalam tindak pidana korupsi, dimana dalam hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa, model pengawasan yang efektif terhadap kinerja Kejaksaan dalam proses penegakkan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia yaitu dengan cara memperbaiki memperkuat struktural kejaksaan maupun Komisi Kejaksaan, selain itu substansi peraturan dan perilaku penegak hukum juga harus baik.

Terdapat perbedaan mendasar dengan tesis yang akan di tulis oleh penulis, dalam penelitian tesis yang akan di tulis penulis berangkat dari status jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) dan pengawasannya oleh Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan, Komisi Kejaksaan, dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dengan menggunakan teori harmonisasi hukum

terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengawasan terhadap jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) berbeda dengan penelitian Muhammad Syafiq dan Ichsan Muhajir yang fokus pada perbaikan struktur kejaksan dan Komisi Kejaksaan sebagai pengawas eksternal dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan sebagai salah bagian terpenting dalam manajemen suatu lembaga negara dalam menjalankan fungsi dan kewenangan yang telah di berikan oleh negara.⁸ Kata pengawasan berasal dari kata awas yang memiliki arti “penjagaan”. Dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi istilah pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Menurut Stoner dan Wankel, pengawasan berarti para manajer berusaha meyakinkan bahwa organisasi bergerak dalam arah atau jalur tujuan. Apabila salah satu data dari bagian organisasi menuju arah yang salah, para manager berusaha untuk mencari penyebabnya dan kemudian mengarahkan kembali ke jalur tujuan yang benar.⁹

Lebih lanjut George R. Terry berpendapat bahwa, pengawasan dilakukan untuk tujuan tindakan evaluasi dan melakukan koreksi terhadap hasil yang telah di capai dengan tujuan agar apa yang telah dilakukan sesuai dengan apa yang di rencanakan.¹⁰ Sejalan dengan hal

⁸ Djamilus, *Peran Lembaga Pengawas Terhadap Aparat Penegak Hukum Di Lingkungan Peradilan*, BALITBANGKUMHAM, Jakarta Selatan, 2017, hal. 18.

⁹ Syahrul Yasin Limpo, *Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Bersih dan Beribawa Melalui Penerapan Pengawasan Hukum Yang Konsisten* dalam Kepaniteraan dan Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi, Laporan Penelitian *Pengawasan Terhadap Integritas Pengawasan Hakim Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2018, hal. 25.

¹⁰ Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, *Pengawasan Hukum*

tersebut, Sondang Siagian berpendapat bahwa, pengawasan adalah mekanisme pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi dalam hal menjamin seluruh pekerjaan yang sedang berjalan sesuai dengan yang telah di rencanakan.¹¹

Harold Koonz, sebagaimana di kutip oleh Jhon Salinderho dikatakan bahwa, pengawasan adalah pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pengawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita- cita dan rencana, memperlihatkan dimanaada penyimpngan yang negatif dan dengan mendengarkan tindakan- tindakan untuk memperbaiki penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.¹²

Sementara itu, menurut Lembaga Administrasi Negara pengawasan adalah proses suatu kegiatan seseorang memimpin untuk menjamin suatu pelaksanaan kegiatan organisasi berjalan berdasarkan rencana, kebijaksanaan dan ketentuan yang telah di tetapkan.¹³ Sedangkan menurut Prayudi pengawasan merupakan suatu proses menetapkan tentang pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau di selenggarakan dengan apa yang di kehendaki, di rencanakan atau di perhatikan¹⁴.

Terhadap Aparatur Negara, Pustaka Yustisia, 2016, hal. 14.

¹¹ Sondang Siagian, *Fungsi-Fungsi Manajemen* dalam Lilis Falilah, Rezkyta Pasca Abrini, dan Evelyn Putri Paraya, *Fungsi Pengawasan Oleh Lembaga Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Sektor Perasuransian Di Tinjau Dari Hukum Pengawasan*, 2020, Jurnal Fundamental Justice Volume 1 Nomor September 2020, hal. 33

¹² Jhon Salindeho, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, dalam Amran Suadi, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, 2014, hal. 16.

¹³ Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, *Op. Cit.*, hal. 13.

¹⁴ Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, dalam Amran Suadi, *Loc. Cit*

Selanjutnya, menurut Earl Strong dalam Hasibuan sebagaimana di kutip oleh Rendy Lodweyk Ratu dkk, Menguraikan bahwa pengawasan adalah proses pengaturan dari berbagai faktor dalam suatu organisasi, agar sesuai dengan ketetapan-ketetapan dalam rencana.¹⁵ Lebih dalam, Bagir Manan memandang pengawasan sebagai kontrol, dimana kontrol di anggap sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim di sebut fungsi kontrol dan fungsi hak. Fungsi kontrol sebagai dimensi pengawasan dan pengendalian, pengawasan yang bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).¹⁶

Adapun Irfan Fachruddin memberikan pengertian dasar dari pengawasan yang secara runtut di uraikan sebagai berikut:¹⁷

- a. Pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk mencapai hasil dari tujuan;
- b. Adanya tolok ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan;
- c. Adanya kegiatan mencocokkan antara hasil yang di capai dengan tolok ukur yang di tetapkan;
- d. Mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar;
- e. Adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolok ukur yang di tetapkan.

Lebih jelas, dalam ketentuan umum Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor :Per-022/A/JA/03/2011 Tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia mendefinisikan pengawasan

¹⁵ Rendy Lodweyk Ratu, Florence Lengkonng , dan Very Londa, *Pengawasan Camat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kecamatan Mandolang Kabupaten Minahasa*, 2019, Jurnal Administrasi Publik 5 (78) Unsrat 2019, hal. 2.

¹⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* dalam Djamilus, *Op. Cit.*, hal. 18-19

¹⁷ irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah* dalam *ibid.*, hal. 19

sebagai kegiatan berupa pengamatan, penelitian, penilaian, pemberian bimbingan, penertiban, pemeriksaan penindakan, pemantuan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas semua unsur kejaksaan serta sikap dan perilakudan tutur kata pegawai kejaksaan sesuai dengan peraturan perundang- undangan dan rencana strategik serta kebijakan yang di tetapkan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia.

2. Bentuk dan Jenis-jenis Pengawasan

a. Bentuk pengawasan

Menurut Saiful Anwar sebagaimana di kutip oleh Amran Suadi dalam bukunya yang berjudul “Pengawasan Badan Peradilan Indonesia” menyebutkan bahwa pengawasan berdasarkan bentuknya di bedakan menjadi:

1) Pengawasan Internal

Pengawasan internal yaitu pengawasan yang dilaksanakan oleh suatu organ atau badan baik secara organisatoris maupun structural termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri. Misalnya pengawasan yang dilaksanakan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya¹⁸

2) Pengawasan Eksternal

Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang

¹⁸ Amran Suadi, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, 2014, hal. 20

dilakukan oleh badan atau lembaga-lembaga negara yang secara struktural atau organisasi berada di luar pemerintahan dalam arti eksekutif.¹⁹ Misalnya pengawasan keuangan dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan pengawasan kode etik dan ode perilaku jaksa dilaksanakan oleh Komisi Kejaksaan.

b. Jenis-jenis pengawasan

1) Pengawasan langsung

Pengawasan langsung merupakan pengawasan yang dilakukan di tempat kegiatan berlangsung, yaitu dengan mengadakan inspeksi dan pemeriksaan.^{19 20}

2) Pengawasan tidak langsung

Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilaksanakan dengan mengadakan pengkajian laporan, pementauan dari pejabat atau satuan kerja yang bersangkutan, aparat fungsional, pengawas legislative, dan pengawas masyarakat.²¹

3) Pengawasan melekat

Pengawasan melekat merupakan pengawasan yang bersifat sebagai pengendalian secara berkesinambungan yang

¹⁹ Nale, *Pengertian Pengawasan dan Prinsip Pengawasan dalam Ibid.*

²⁰ Lembaga Administrasi Negara RI, *Sistem Administrasi Negara RI* dalam Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, *Op. Cit.*, h. 21

²¹ *Ibid.*

dilaksanakan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara represif ataupun preventif agar pelaksanaan tugas yang dilakukan bawahan berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan rencana kegiatan.²²

4) Pengawasan fungsional

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh pejabat atau aparat yang tugas pokoknya khusus membantu pimpinan dalam menjalankan tugasnya masing-masing. Pejabat pengawasan fungsional dalam suatu instansi di sebut satuan pengawasan internal, Satuan pengawasan internal hanya membantu pimpinan agar dapat melaksanakan manajemennya, menjalankan pengawasan melekat atau pengendalian dengan baik.²³

5) Pengawasan masyarakat

Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, seperti yang termuat di dalam media massa maupun elektronik.²⁴

3. Tujuan Pengawasan

Secara umum tujuan dari pengawasan adalah untuk mengetahui apakah suatu rencana dalam pelaksanaannya berjalan sesuai

²² Ardi, *Jenis-Jenis Pengawasan* dalam Amran Suadi, *Op. Cit.*, hal. 21

²³ *Ibid.*, hal. 22.

²⁴ Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, *Loc.Cit*, hal.21.

dengan pedoman dan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak, guna melakukan perbaikan ketika di temukan suatu kendala atau permasalahan dalam pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan rencana yang telah di tetapkan.

Victor M. Situmorang dan Jusuf Jahir memberikan pandangan bahwa tujuan dari pengawasan adalah:

- a. Agar terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan beribawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat yang objektif, sehat, dan bertanggung jawab.
- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar adanya kekeluasaan, dalam melaksanakan tugas, fungsi, tumbuhnya budaya maka dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.²⁵

Berdasarkan pendapat tersebut, pengawasan dalam lingkup aparatur pemerintah dan aparat penegak hukum bertujuan untuk terciptanya aparatur pemerintah dan paratur penegak hukum yang bersih dan beribawa dalam melaksanakankan fungsi dan wewenangnya sesuai dengan instruksi dan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan.

²⁵ Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir dalam Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, *Op. Cit.*, hal. 18-19.

B. Tinjauan Umum Tentang Norma Hukum Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia yang lahir sebagai negara hukum adalah manifestasi dari Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu konsekuensi logis dari Indonesia adalah negara hukum adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan republik Indonesia harus berdasarkan hukum. Lebih lanjut, peraturan perundang-undangan yang sifatnya mengikat dan memaksa bagi seluruh warga negara memuat tentang norma. Secara umum norma di bagi menjadi dua yaitu, norma etika dan norma hukum.

Berbicara mengenai fungsi peraturan perundang-undangan sebagai bagian dalam subsistem ketatanegaraan republik Indonesia yang berdasarkan negara hukum erat kaitanya dengan teori perundang-undangan. Kendati demikian, teori perundang undangan (*Gesetzbungstheori*) merupakan teori yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian (*begripsvorming dan begripsverheldering*), dan bersifat kognitif.²⁶ Istilah perundang-undangan dalam beberapa literatur terkait tentang ilmu perundang-undangan, dan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di temukan pengertian yang berbeda-beda. Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *perundang-undangan (legislation, wetgeving,*

²⁶ Maria farida Indari s., *Ilmu Perundang-Undangan 1*, PT Kanisus, Yogyakarta, 2007, hal. 9.

atau *Gezetzgebung*) dapat di artikan dengan perundang-undangan dan pembuatan perundang-undangan.²⁷

Pengertian *wetgeving* dalam dalam *juridisch woordenboek* dapat di artikan sebagai berikut:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.²⁸
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun daerah.²⁹

Sedangkan istilah *Gesetzbung* di terjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.³⁰ Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang di tetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

²⁷ S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, 1985 dalam *Ibid.*

²⁸ *ibid.*,

²⁹ S.J. Fockema Andrea, 1948, *Rechtgeleerd handwoordenboek* dalam *Ibid.*,

³⁰ Adolf Heiken, S.J., 1992, *Kamus Jerman-Indonesia* dalam *Ibid*

Lebih jauh, dalam istilah bahasa belanda lainnya, perundang-undangandi sebut dengan istilah “*Wettelijke*”, dimana kata *wet* di artikan sebagai undang-undang, berbeda dengan *wettelijke* regeling yang di artikan sebagai perundang-undangan.³¹

Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu bentuk norma hukum. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh negara dapat berisi empat hal yakni:³²

- a. Memerintahkan untuk berbuat;
- b. Memerintahkan untuk tidak berbuat sesuatu;
- c. Melarang untuk berbuat sesuatu;
- d. Memberikan izin atau pembebasan

Hal tersebut sejalan dengan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hierarki peraturan perundang-undangan adalah tata urutan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang di dasarkan pada asas hukum bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn menyatakan hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia terdiri dari:

³¹ Nurul Qamar dan Farah Syah Rezah, *Ilmu dan Teknik Pembentukan Perundang-Undangn*, CV. Social Politic Genius, Makassar, 2020, hal. 2.

³² Ahmad Redi, *Loc. Cit*, hal. 76.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Lebih lanjut, Bagir Manang mengemukakan fungsi peraturan perundang-undangan yang terdiri dari fungsi internal dan fungsi eksternal. Dimana fungsi peraturan perundang-undangan secara internal berfungsi memiliki beberapa fungsi dalam menjalankan perannya yaitu, fungsi pencipta hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralisme sistem hukum, dan fungsi kepastian hukum sedangkan fungsi eksternal peraturan perundang-undangan merupakan fungsi yang berkaitan dengan tempat diberlakukannya suatu peraturan perundang-undangan dalam konteks hukum sosial. Dimana fungsi sosial hukum dapat dibedakan menjadi tiga fungsi yaitu, fungsi perubahan, fungsi stabilitas, dan fungsi kemudahan.³³

Dengan demikian, berdasarkan penjelasan di atas perundang-undangan adalah suatu norma hukum yang sifatnya mengatur tentang segala pola tingkah laku masyarakat dan pemerintah dalam mengambil keputusan atau kebijakan secara tertulis. Di Indonesia nomenklatur atau istilah tentang “perundang-undangan” di artikan dengan segala sesuatu yang berkaitan dengan undang-undang, seluk-beluk undang-undang.³⁴

³³ Syari Bunga Allifia, *Hukum Perundang-Undangan*, Fakultas Hukum Univeritas Lampung, 2019, hal. 10.

³⁴ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia, di olah kembali oleh Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan*, dalam Sony Maulana Sikumbang, Fitriani Ahlan Sjarif, dan M. Yahdi Salampessy, *Modul Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, hal. 1.9, [http://repository.ut.ac.id/4111/1/HKUM4403-M1 .pdf](http://repository.ut.ac.id/4111/1/HKUM4403-M1.pdf), diakses pada tanggal 12 Oktober, 2020

Dalam hal katanya dengan pengawasan terhadap jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) fungsi peraturan perundang-undangan adalah sebagai alat legitimasi atau pedoman secara tertulis yang mengatur mengenai jabatan dan wewenang bagi profesi jaksa, serta kedudukan lembaga pengawasan yang memiliki fungsi dan wewenang untuk mengawasi kode etik dan kode perilaku jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN), guna terwujudnya kepastian hukum.

C. Tinjauan Umum Tentang Lembaga Negara

a. Pengertian Lembaga Negara

Lembaga negara bukanlah konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Kata lembaga negara berasal dari kata serapan *Staatsorgan* dalam bahasa Belanda atau *political institutions* dalam bahasa Inggris. Dalam bahasa Indonesia dentik dengan kata lembaga negara, badan negara atau juga bisa disebut organ negara.³⁵

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia istilah Lembaga negara tidak selalu di maksudkan sebagai Lembaga negara yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang keberadaanya atas dasar perintah konstitusi, tetapi ada juga Lembaga negara yang di bentuk atas perintah undang-undang dan bahkan ada Lembaga negara yang dibentuk atas dasar

³⁵ Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2015, hal. 1

keputusan Presiden.

Menurut Jimly Asshiddiqie, istilah organ negara atau lembaga negara dapat di bedakan dari perkataan organ atau Lembaga swasta, Lembaga masyarakat atau yang di sebut Ornop atau organisasi non pemerintah. Oleh sebab itu lembaga apa saja yang di bentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai Lembaga negara.³⁶ Lebih lanjut, pemahaman tentang lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga non departemen, atau lembaga negara saja.³⁷ Ada yang di bentuk berdasarkan atau karena diberikan kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ada pula yang dibentuk atau dan mendapatkan kekuasaanya dari undang- undang dan bahkan ada pula yang dibentuk berdasarkan keputusan presiden.³⁸ Sejalan dengan penjelasan tersebut, tingkatan kekuasaan serta kedudukanya dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia tentunya lihat dari derajat hierarki pengaturan yang mengatur fungsi dan kewenangnya.

Dalam konteks lain lembaga negara juga merupakan bagian yang menjalankan fungsi dan kewenangan.³⁹ Oleh karena itu menurut Hans Kelsen, *“Whoever fulfills a function determined by the*

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lemabaga Negara Pasca Reformasi*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006, hal. 31

³⁷ *Ibid*, hal. 42

³⁸ *Ibid*.

³⁹ Khelda Ayunita dan Abd. Rais Asman, *Hukum Tata Negara Indonesia* dalam Fajrulrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2019, hal. 226

legal order is an organ” Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang di tentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.⁴⁰ Artinya organ- oragan itu tidak selalu berbentuk organik, di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang telah di tentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma atau bersifat menjalankan norma.⁴¹

Demikian dalam hal lembaga negara yang fungsi dan kewenangannya mengawasi jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN), ada yang dibentuk berdasarkan undang-undang dan yang dibentuk berdasarkan peraturan presiden bahkan ada di bentuk hanya berdasarkan keputusan jaksa agung seperti Jaksa Agung Muda Pengawasan dan Majelis Kehormatan Jaksa.

b. Jenis-jenis Lembaga negara

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menyebutkan secara langsung maupun tidak langsung terdapat tiga puluh empat buah lembaga negara. Jimly Asshiddiqie menguraikan bahwa ketiga puluh lembaga negara tersebut dapat dibedakan dari dua segi yaitu:⁴²

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Op.cit*, Isharyanto, hal. 6

1. Segi Hierarki

Hierarki suatu lembaga negara merupakan suatu hal terpenting dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia, karena harus ada pengaturan mengenai kedudukan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam suatu lembaga negara. Oleh sebab itu terdapat dua kriteria yang yaitu, kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

Dari ketiga puluh empat lembaga negara tersebut dibedakan menjadi tiga lapis. Organ lapis pertama biasa disebut lembaga tinggi negara, organ lapis kedua biasa disebut lembaga negara, dan organ lapis ketiga disebut lembaga daerah. Adapun organ lapis pertama yakni, Presiden dan wakil presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Organ lapis kedua disebut dengan lembaga negara, ada yang mendapatkan kewenangan dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangan dari undang-undang. Lembaga yang mendapatkan kewenangan dari UUD misalnya Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara, sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya berasal dari undang-undang misalnya,

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran Indonesia, dan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut dibandingkan satu sama lain, hanya saja, lembaga negara yang kewenangannya berasal dari UUD lebih kuat dibandingkan lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari undang-undang. Lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, Komisi Yudisial, Komisi pemilihan umum, dan Bank sentral.

Lebih lanjut, lembaga negara dalam konteks lapis ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, misalnya Komisi Hukum Nasional yang dibentuk berdasar Keputusan Presiden. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya berdasar atas kebijakan Presiden belaka (Presidential Policy) atau beleid Presiden.

2. Segi Fungsi

Tiga puluh empat lembaga negara yang telah di uraikan sebelumnya ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (primary constitutional organs), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (auxiliary state organs). Untuk memahami perbedaan diantara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan menjadi tiga ranah

(*domain*), yaitu kekuasaan eksekutif atau pelaksana (*administratur, bestuurszorg*), kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan, serta kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

Lebih lanjut, Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara, ada presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam cabang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi ini bukanlah lembaga penegak hukum (*the enforcer of law*), tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*). Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat empat organ atau lembaga, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Senada dengan penjelesan sebelumnya, Komisi Kejaksaan sebagai lembaga negara dalam konteks pengawasan bisa kita pahami bahwa kedudukannya adalah sebagai lembaga negara penunjang yang fungsinya sebagai pengawas terhadap perilaku jaksa baik di dalam maupun di luar mengingat peran jaksa yang

terkait dengan kekuasaan kehakiman. Seiring dengan di berlakukannya Undang- Undang No. 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang melegitimasi pembentukan lembaga negara Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dengan fungsi sebagai pengawas kode etik dan perilaku ASN pada umumnya mengakibatkan terjadinya tumpang tindih wewenang pengawasan jaksa antara Komisi Kejaksaan, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), dan Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan mengingat pengaturan kedudukan secara kelembagaan Komisi Kejaksaan secara hierarki di atur berdasarkan Peraturan Presiden sedang Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan secara hierarki di atur berdasarkan undang-undang.

D. Tinjauan Umum Pengawasan Terhadap Jaksa

Secara umum pengaturan terhadap profesi jaksa diatur dalam Undang- Undang No 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dimana jaksa sebagai profesi di bidang penegakan hukum harus mampu mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, kebenaran berdasarkan hukum, dan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, kesusilaan serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat serta senantiasa menjaga kehormatan dan martabat profesinya sehingga di perlukan fungsi pengawasan yang efektif.

Pengawasan terhadap jaksa yang hingga sekarang masih di anggap belum optimal untuk mengawasi kinerja jaksa dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya. Pengawasan terhadap jaksa sejatinya berdasar pada kedudukan lembaga kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan sehingga konsep pengawasan terhadap jaksa menyerupai konsep pengawasan lembaga pemerintahan pada umumnya dan belum menunjukkan konsep pengawasan terhadap jaksa yang lebih spesifik mengakomodir status kepegawaian jaksa sebagai Aparat Penegaka Hukum (APH) dan Aparatur Sipil Negara (ASN). Selanjutnya untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap jaksa, lembaga kejaksaan berpedoman pada ketentuan- ketentuan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Ketentuan- ketentuan dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia tersebut di ataur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia yang mempertegas pengawasan terhadap jaksa di pimpin oleh pejabat eselon I yakni Jaksa Agung Muda Pengawasan.

Lebih lanjut untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia menerbitkan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor :Per-

022/A/JA/03/2011 Tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia. Berdasarkan pada ketentuan- ketentuan dari regulasi tersebut diatas terdapat dua pengawasan secara internal terhadap pegawai Kejaksaan dan terkhususnya profesi jaksa dilaksanakan dalam dua bentuk pengawasan yaitu, pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Sedangkan pengawasan terhadap jaksa secara eksternal di laksanakan berdasarkan legitimasi dari Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia untuk membentuk Komisi Kejaksaan sehingga terbitkan Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2011 Tentang Komisi Kejaksaan yang mengatur fungsi dan wewenangnya. Lebih lanjut, pengawasan secara eksternal terhadap jaksa yang di dasarkan pada status kepegawaiannya sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN), jaksa juga ikut di awasi oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), dimana fungsi dan wewenang Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) di legitimasi oleh Undang- Undang No. 15 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Tidak di pungkiri bahwa jaksa saat ini mengembang dua amanat terkait statusnya sebagai bagaian dari Aparat Penegaka Hukum (APH) dan Aparatur Sipil Negara (ASN). oleh karena itu di bawah ini akan uraikan secara terperinci terkait kode etik jaksa sebagai Aparat Penegak Hukum (APH) dan sebaagai Aparatur Sipil Negara (ASN) yakini sebagai berikut:

1. Kode Etik dan Kode Perilaku Jaksa Sebagai Profesi Hukum

Kode etik profesi hukum (the ethics code profession) di Indonesia merupakan norma etik profesi yang harus di hormati dan di pedomani oleh setiap para anggotanya atau assosiasinya dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenangnya dalam memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.⁴³ Kode etik tersebut, bersumber dari kesepakatan bersama yang di buat oleh organisasi atau kelompok yang menaungi suatu profesi yang dapat berupa peraturan tertulis dalam bentuk keputusan dan peraturan tertulis dalam bentuk undang-undang.

Profesi jaksa sebagai profesi hukum di berikan wewenang dalam penyidikan perkara pidana, penutupan, eksekusi putusan pengadilan, serta mewakili negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara sebagaimana hal tersebut di ataur dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Jaksa sebagai profesi hukum dapat di telusuri kedudukanya sebagai aparat penegak hukum dalam beberapa Pasal di Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia di antaranya yaitu:

⁴³ Nurul Qamar dan Farah syah rezah, *Etika Profesi Hukum:Empat Pilar*, CV. Social Politik Genius, Makassar, 2017, hal. 1.

- a. Pasal 1 yang menyatakan bahwa jaksa adalah pejabat fungsional yang di beri wewenang oleh undang-undnag untuk bertindak sebagai penuntu umum dan pelaksana putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Jabatan fungional jaksa adalah jabatan yang bersifat keahlian teknis dalam organisasi kejaksaan karena fungsinya memungkinkan kelancaran pelaksanaan tugas kejaksaan.
- b. Pasal 8 yang menegaskan bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenang jaksa bertindak untuk dan atas nama negara serta bertanggung jawab menunurt saluran dan hierarki. Jaksa senantiasa bertindak berdasarkan hukum dengan mengindahkannorma-norma keagaamaan, kesusilaan serta wajib menggali dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemaunisaaan yang hidup dalam masyarakat, serta senantiasa menjaga kehormatan dan martabat profesinya.

Lebih lanjut, pengaturan terkait mengenai kode etik dan kode perilaku jaksa di atur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Repulik Indonesia, Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia

Nomor: Per-022/A/JA/03/2011 Tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia, serta lebih spesifik di ataur dalam Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: 014/A/JA/11/2011 Tentang Kode Perilaku Jaksa.

Dalam ketentuan umum Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: 014/A/JA/11/2012 Tentang Kode Perilaku Jaksa yang memuat mengenai penjelasan profesi jaksa, organisasi yang menaungi jaksa, lembaga, majelis, dan pejabat yang memiliki wewenang untuk memeriksa dugaan pelanggaran serta batasan berlakunya kode etik perilaku jaksa menegaskan bahwa:

- a. Profesi Jaksa adalah tugas dan wewenang yang bersifat keahlian teknis dalam organisasi Kejaksaan di bidang pidana, perdata dan tata usaha negara, di bidang ketertiban dan ketentraman umum dan tugas-tugas lain berdasarkan undang- undang.
- b. Kode Perilaku Jaksa adalah serangkaian norma penjabaran dari Kode Etik Jaksa, sebagai pedoman keutamaan mengatur perilaku Jaksa baik dalam menjalankan tugas profesinya, menjaga kehormatan dan martabat profesinya, maupun dalam melakukan hubungan kemasyarakatan di luar kedinasan.
- c. Pelanggaran adalah setiap perbuatan Jaksa yang melanggar kewajiban dan atau larangan dalam ketentuan Kode Perilaku

Jaksa, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja.

- d. Norma hukum adalah kaidah yang merupakan pelembagaan nilai- nilai baik dan buruk yang daya lakunya dipaksakan dari luar diri manusia untuk mewujudkan kepastian dan keadilan hukum meliputi peraturan perundang-undangan, peraturan internal Kejaksaan dalam bentuk Peraturan Jaksa Agung, Keputusan Jaksa Agung, Instruksi Jaksa Agung, Surat Edaran Jaksa Agung, Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis dari Pimpinan Kejaksaan lainnya.
- e. Pejabat yang berwenang menjatuhkan tindakan administratif adalah Pejabat yang karena jabatannya mempunyai wewenang untuk memeriksa dan menjatuhkan tindakan administratif terhadap Jaksa yang melakukan pelanggaran.
- f. Majelis Kode Perilaku yang selanjutnya disingkat MKP adalah wadah yang dibentuk di lingkungan Kejaksaan oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran Kode Perilaku Jaksa.
- g. Persatuan Jaksa Indonesia yang selanjutnya disingkat PJI adalah wadah organisasi profesi Jaksa yang menghimpun seluruh Jaksa di Kejaksaan Republik Indonesia, terdiri dari PJI Pusat berkedudukan di Kejaksaan Agung, PJI Daerah berkedudukan di Kejaksaan Tinggi, dan PJI Cabang

berkedudukan di Kejaksaan Negeri.

- h. Kode Perilaku Jaksa berlaku bagi Jaksa yang bertugas di dalam dan di luar lingkungan Kejaksaan.

Dalam hal pengawasan kode perilaku jaksa, di berlakukan pengawasan internal dan eksternal, dimana pengawasan internal terhadap jaksa di awasi oleh Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan atas dasar hukum Undang- Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan peraturan turunanya, dan pengawasan eksternal di berikan wewenang kepada Komisi Kejaksaan dengan dasar hukum Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2011 Tentang Komisi Kejaksaan.

2. Kode Etik dan Kode Perilaku Jaksa Sebagai ASN

Kode etik dan kode perilaku jaksa sebagai profesi Aparatur Sipil Negara (ASN) di dasarkan pada salah syarat untuk di angkat menjadi jaksa adalah pegawai negeri sipil dan pegawai negeri sipil merupakan profesi bagi Aparatur Sipil Negara. Konsekuensi logis dari status jaksasebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi jaksa harus tunduk pada ketentuan mengenai kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN).

Pengaturan mengenai kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara belum menunjukkan adanya pengaturan secara spesifik atau khusus mengenai profesi yang di

kecualikan adapun beberapa Pasal dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang terkait dengan kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN) yaitu:

- a. Pasal 3 yang menyatakan bahwa ASN sebagai sebuah profesi berlandaskan pada prinsip nilai dasar; kode etik dan kode perilaku, komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik, kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas, kualifikasi akademik, jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas, dan profesionalitas jabatan.
- b. Pasal 5 ayat (1), (2), dan (3) yang menyatakan bahwa Kode etik dan kode perilaku bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN, kode etik dan kode perilaku berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN:
 1. Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
 2. Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
 3. Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
 4. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 5. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;

6. Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
7. Menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
8. Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
9. Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
10. Tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain
11. Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN dan
12. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai ASN

Dalam pelaksanaan penegakan kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN) dilaksanakan berdasarkan sistem merit. Sistem Merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Berkaitan dengan pengawasan kode etik dan perilaku Aparatur Sipil

Negara (ASN) di berikan wewenang kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) memiliki fungsi sebagai pengawas pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN), serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi pemerintah. Dimana wewenang Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) berdasarkan Pasal 32 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yaitu:

1. Mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi;
2. Mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN);
3. Meminta informasi dari pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN);
4. Memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN);

5. Meminta klarifikasi dan atau dokumen yang diperlukan dari Instansi Pemerintah untuk pemeriksaan laporan atas pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN).

Lebih lanjut, dalam Pasal 32 dan Pasal 33 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara memberikan wewenang kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk memutuskan adanya pelanggaran kode etik dan kode perilaku Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), dan hasil dari pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang untuk wajib di tindak lanjuti.

Dengan demikian, profesi jaksa sebagai profesi Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam kaitannya dengan kode etik Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki kedudukan double yang lahir atas syarat untuk di angkat menjadi jaksa adalah pegawai negeri sipil yang di atur dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik, dan pegawai negeri sipil merupakan profesi bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagaimana hal tersebut di jelaskan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang kemudian mengatur mengenai kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN). Dalam kaitannya dengan pengawasan Kode etik dan kode perilaku jaksa sebagai profesi Aparatur Sipil Negara di awasi oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang jika di tinjau secara yuridis

kehadiran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) berdasarkan penjelasan sebelumnya maka Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) adalah sebagai pengawas eksternal terhadap jaksa.

E. Aparatur Sipil Negara

1. Pengertian

Sebelum di keluarkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara istilah tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) belum dikenal istilah atau pengertian tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian di Indonesia. Istilah Aparatur Sipil Negara (ASN) baru dikenal setelah di berlakukannya Undang- Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan bahwa, Aparatur Sipil Negara selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah sebagaimana hal tersebut teruang dalam pasal 1 angka 1 ketentuan umum Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Dengan demikian, dari pengertian yang telah diuraikan sebelumnya, bisa kita tarik benang merah bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) pada prinsipnya merupakan profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

2. Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN)

Pada hakikatnya jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) di bagi dalam tiga jenis, sebagaimana dalam penjelasan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai berikut:

a. Jabatan Administrasi

Jabatan administrasi adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan sebagaimana di jelaskan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam jabatan administrasi terdiri dari tiga jenis jabatan yaitu:

1. Jabatan administrator;
2. Jabatan pengawas;
3. Jabatan pelaksana

b. Jabatan Fungsional

Jabatan fungsional merupakan sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan keahlian dan keterampilan tertentu.

Jabatan fungsional dalam Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri dari dua jenis jabatan yaitu:

1. Jabatan fungsional keahlian yang terdiri dari ahli utama, ahli madya, ahli muda, dan ahli pertama.

2. Jabatan fungsional keterampilan dalam Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri dari penyelia, mahir, terampil, dan pemula.

3. Jabatan Pimpinan Tinggi

Jabatan pimpinan tinggi dalam Aparatur Sipil Negara sebagaimana penjelesan pasal 1 angka 7 juncto pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah yang berfungsi memimpin dan memotivasi setiap pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) pada instansi pemerintah melalui keloporan dalam bidang, keahlian professional, dan analisis, rekomendasi, kebijakan dan kepemimpinan manajemen.

Jenis jabatan dalam jabatan pimpinan tinggi terdiri dari tiga jenis jabatan yakni, Jabatan pimpinan tinggi utama, Jabatan pimpinan tinggi madya, dan Jabatan pimpinan tinggi pertama. Setiap jabatan pimpinan tinggi ditetapkan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan, pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang di butuhkan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Lebih lanjut, dalam pasal 20 Ayat (1) dan (2) Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) di isi dari pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) dan jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) tertentu dapat isi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI).

F. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata harmonisasi di artikan sebagai pengaharmonisasian, dan upaya mencari keselarasan.⁴⁴ Dalam kamus Cambridge Dictionary harmonisasi diartikan sebagai pencocokan.⁴⁵ Rudolf Stammeler sebagaimana di kutip oleh Kusnu Goesniadhie Slamet adalah salah satu penggagas pemikiran mengenai harmonisasi hukum menjelaskan konsep, prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi antara maksud dan tujuan serta kepentingan perorangan dan maksud dan tujuan serta kepentingan umum.

Kusnu Goesniadhie Slamet mengemukakan bahwa harmonisasi hukum diartikan sebagai upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan, di antara norma- norma hukum di dalam peraturan perundang- undangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional.⁴⁶

Lebih jauh, Kusnu Goesniadhie Slamet menentukan unsur-unsur daripengertian harmonisasi dan pemaknaanya dinataranya yaitu:⁴⁷

1. Adanya hal-hal ketegangan yang berlibahan;
2. Menyelaraskan kedua rencana dengan menggunakan bagian masing-masing agar membentuk sistem;
3. Proses atau upaya untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, dan keseimbangan;
4. Kerjasama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.

⁴⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Versi Online, *Arti kata harmonisasi - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online*, di akses pada tanggal 24 November, 2020.

⁴⁵ CambridgeDictionary, Harmonization, <https://dictionary.cambridge.org/dictionar-y/e-english/harmonization?q=harmonisation>, di akses pada tanggal 24 November 2020.

⁴⁶ Kusnu Goesniadi Slamet, *Loc. Cit.*

⁴⁷ Ade Arif Firmansyah dan Malicia Evendia, *Loc. Cit.*

L.M Gandhi memberikan pandangannya tentang harmonisasi hukum bahwa harmonisasi dalam hukum mencakup penyusunan peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, asas- asas hukum, dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, kadilan, dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralism jika memang di butuhkan,⁴⁸

Berbicara mengenai harmonisasi peraturan perundang-undangan erat kaitanya dengan teori hierarki norma hukum peraturan perundang- undangan sebab salah satu penyebab di perlukanya harmonisasi peraturan perundang- undangan adalah terjadinya duplikasi atau tindih norma hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan. Hans Kelsen mengemukakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis- lapis dalam satu hierarki, dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat di telusuri lagi dan bersifat hipotesis, serta fiktif yaitu, norma dasar (*Grandnorm*).⁴⁹ Achmad Ruslan berpendapat bahwa teori hukum berlapis tersebut merupakan salah satu komponen genre of legal positivism yaitu Hans Kelsen mengkonstruksikan suatu model mengenai mengenai the hierarcy of norms yang kemudian di jadikan referensi

⁴⁸ Ade Arif Firmansyah dan Malicia Evendia, *Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Bidang Pertambangan Mineral bukan Logam*, Jurnal Kanun Ilmu Hukum No. 65, Th. XVII April, 2015, hal. 24.

⁴⁹ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2018, hal. 76

teoritis oleh banyak negara dalam kosntruksi tata urutan peraturan perundang-undangan.⁵⁰

Secara konsepsi peraturan perundang-undang, menurut soehino yang merumuskan secara operasional tentang pengertian peraturanperundang-undangan yakni:⁵¹

- a. Proses atau tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi undang-undang sampai yang terendah yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan;
- b. Keseluruhan produk peraturan perundang-undangan tersbut Sedangkan pengertian dari peraturan perundang-undangan

Menurut Bagir Manang dalam bukunya yang berjudul “Dasar-Dasar Perundang-Undangn Indonesia”, menguraikan undang-undang dalam arti materiil dan formil. Dalam arti materiil undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang yang berisi tingkat laku yang bersifat mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan sedangkan dalam arti formil adalah peraturan perundang-undangan yang di bentuk presiden dengan persetujuan DPR.⁵²

⁵⁰ Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang- Undangn di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2013, hal. 47.

⁵¹ Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-Undangn dalam A. Sakti Ramadhon Syah R., Perundang-Undangn Indonesia: Kajian Ilmu dan Teori Perundang- Undangn serta Pembentukanya*, CV. Social Politic Genius, Makassar, 2020, hal. 13

⁵² Dayanto, *Peraturan Perundang-Undangn Di Indonesia: Konsep Dan Teknik Pembentukanya Berbasis Good Legislation*, Deepublis, Yogyakarta, 2018, hal. 6.

Rahardjo, pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan sudah merupakan kebutuhan yang mendesak. Mengapa dikatakan mendesak karena permasalahan pembangunan hukum semakin hari semakin membutuhkan pendekatan holistik.⁵³ Lebih jauh, Soegiyono juga berpendapat bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan di gunakan sebagai upaya untuk mencari kesesuaian atau keselarasan antara peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi duplikasi pengaturan.⁵⁴

Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan hasil kegunaan;
- f. Kejelasan rumusan dan
- g. Keterbukaan

⁵³ Soegiyono, *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, 2015, hal. 2.

⁵⁴ *Ibid*, hal. 4.

Lebih khusus, lahirnya suatu peraturan perundang-undangan dalam kaitanya dengan asas pembentukanya, Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa asas-asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum.⁵⁵ Berdasarkan penjelasan beberapa ahli dan ketentuan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn bisa diartikan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah suatu proses atau upaya untuk mensinkronkan, menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang akan di bentuk dengan memperhatikan asas, norma, jenis, hierarki, serta kegunaanya agar tidak terjadi disharmoni peraturan perundang-undangan

Dalam pengharmonisan peraturan perundang-undangan terdapat dua aspek penting yaitu:⁵⁶

1. Pengaharmonisasian tentang muatan Undang-Undang Dengan:
 - a. Pancasila;
 - b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945/Harmonisasi vertikal;
 - c. Undang-Undang/Harmonisasi Horizontal;
 - d. Asas-asas peraturan perundang-undangan;
2. Pengaharmonisasian Undang-Undang dengan teknik peraturan perundang-undangan yang sama:
 - a. Kerangka peraturan perundang-undangan;
 - b. Hal-hal khusus;
 - c. Ragam bahasa;
 - d. Bentuk peraturan perundang-undangan.

⁵⁵ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hal. 85.

⁵⁶ A.A Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangn, Ditjenpp Kemenkumham*, Jakarta, 2010, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan (kemenkumham.go.id), di akses pada tanggal 26 November 2020.

Dengan demikian, peraturan perundang-undangan yang baik adalah peraturan perundang-undang yang tidak tumpah tindih, dan berbenturan dengan peraturan perundang-undangan lain baik secara vertikal dan horizontal.

1. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan secara Vertikal dan Horizontal

a. Harmonisasi vertical

Harmonisasi vertikal adalah suatu upaya penyesuaian peraturan perundang-undangan dalam hieraki berbeda. Harmonisasi vertikal di dasarkan pada *asas lex superiori delogat legi inferiori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁵⁷ Oleh karena itu, Harmonisasi vertikal dilakukan dengan caramenalaah setiap norma- norma peraturan yang lebih tinggi dengan tujuan agar tidak terjadi tumpah tindih dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Harmonisasi vertikal berperan penting untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan mencegah terjadinya judicial review yang membutuhkan biaya, waktu, tenaga dan pikiran.⁵⁸

⁵⁷ Soegiyono, *Op.,Cit.*, hal. 12.

⁵⁸ Sapto Budoyo, *Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam PembentukaPerundangan-Undangan*, Jurnal Ilmiah Civis Vol. IV, No. 2 Juli, 201,. hal. 607

b. Harmonisasi Horizontal

Harmonisasi Horizontal merupakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam hierarki yang sama dan sederajat. Harmonisasi horizontal berangkat dari *asas lex posterior derogat legi priori* yang artinya suatu perundang-undangan yang baru mengesampingkan atau mengalahkan peraturan perundang-undangan lama dan *asas lex specialist derogate legi generalis* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.

Asas tersebut memiliki peran penting dalam proses harmonisasi horizontal peraturan perundang-undangan, Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana dikutip oleh Sapto Budoyo, berpendapat bahwa di dalam suatu peraturan perundang-undangan terdapat berbagi sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengait dan terhubung satu sama lain sehingga di butuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh.⁵⁹

Lebih lanjut, terdapat konsekuensi logis dari harmonisasi horizontal peraturan perundang-undangan jika dalam prosesnya gagal dilaksanakan, maka akan mengakibatkan terciptanya kondisi tumpah tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem

⁵⁹ *Ibid*, hal. 616

hukum suatu negara. Keadaan tersebut berdampak sangat massif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan suatu peraturan perundang-undangan yang berujung pada gagalnya tujuan hukum sesuai dengan tujuan negara Indonesia.⁶⁰

G. Sistem Ketatanegaraan

Secara istilah system ketatanegaraan terdiri atas dua kata yaitu system dan ketatanegaraan. Dalam Kamus besar Bahasa Indonesia (KBBI), system adalah perangkat unsur yang teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas, susunan yang teratur dari pandangan teori,

asas dan sebagainya.⁶¹ Sedangkan ketatanegaraan adalah kata imbuhan dari kata tata negara yang artinya seperangkat prinsip dasar yang mencakupi susunan peraturan, bentuk negara, dan sebagainya yang dasar suatu pengaturan negara.⁶² Demikian dapat dikatakan bahwa system ketatanegaraan adalah suatu unsur yang membentuk suatu struktur negara yang saling berkaitan

Sejalan dengan hal tersebut, Lawrence M Friedmen mengemukakan tentang tiga lapisan hukum dalam masyarakat yaitu, i) substansi Hukum, ii) Struktur-fisik-hukum, dan iii) budaya hukum. Subtansi hukum, menurut Friedman, adalah isi dari peraturan

⁶⁰ *Ibid*

⁶¹ <https://kbbi.kemendikbud.go.id/sistem>, di akses pada tanggal 15 Maret 2022

⁶² *ibid*

perundang-undangan baik itu tertulis atau tidak tertulis yang coba di berlakukan.⁶³ Struktur fisik hukum menurut Friedman lebih berupa Lembaga-lembaga atau institusi-institusi yang di inginkan dan kemudian di bentuk oleh substansi hukum, yang Ketika Lembaga-lembaga ataupun institusi-institusi tersebut telah di bentuk dapat di bayangkan untuk di rangkai sehingga membentuk suatu struktur atau “jebraing” atau “bangunan” dimana hukum dapat bekerja. Sementara budaya hukum menurut Friedman adalah kondisi Ketika peraturan- peraturan atau substansi hukum telah terinternalisasim diterima oleh masyarakat, mengendalikan cara berfikir masyarakat, serta mengarahkan Tindakan-tindakan masyarakat.⁶⁴

Lebih lanjut, system ketatanegaraan Republik Indonesia dalam kaitanya dengan pengawasan jaksa tidak bisa terlepas dari fungsi dan wewenang jaksa sebagai pelaksana kekuasaan negara di bidang penuntutan, dimana jaksa bernaung di bawah Kejaksaan Agung yang notabene adalah Lembaga pemerintahan. Menelisik tentang kemerdekaan jaksa dalam melaksanakan kekuasaan negara di bidang penututan jika di tinjau dari struktur kelembagaannya yang berada dalam ranah eksekutif dan Ketika menjalankan wewenangnya berada dalam rana yudikatif mrnjadikan kemerdekaan jaksa dalam melaksanakan kekuasaan negara di bidang penututan menjadi rentan di inetrvensi oleh

⁶³ Mardian Wibowo, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Kepaniteraan dan Setjen MKRI, hal.1

⁶⁴ *Ibid*

pihak yang berkepentingan sehingga di perlukan suatu pengawasan bagi jaksa.

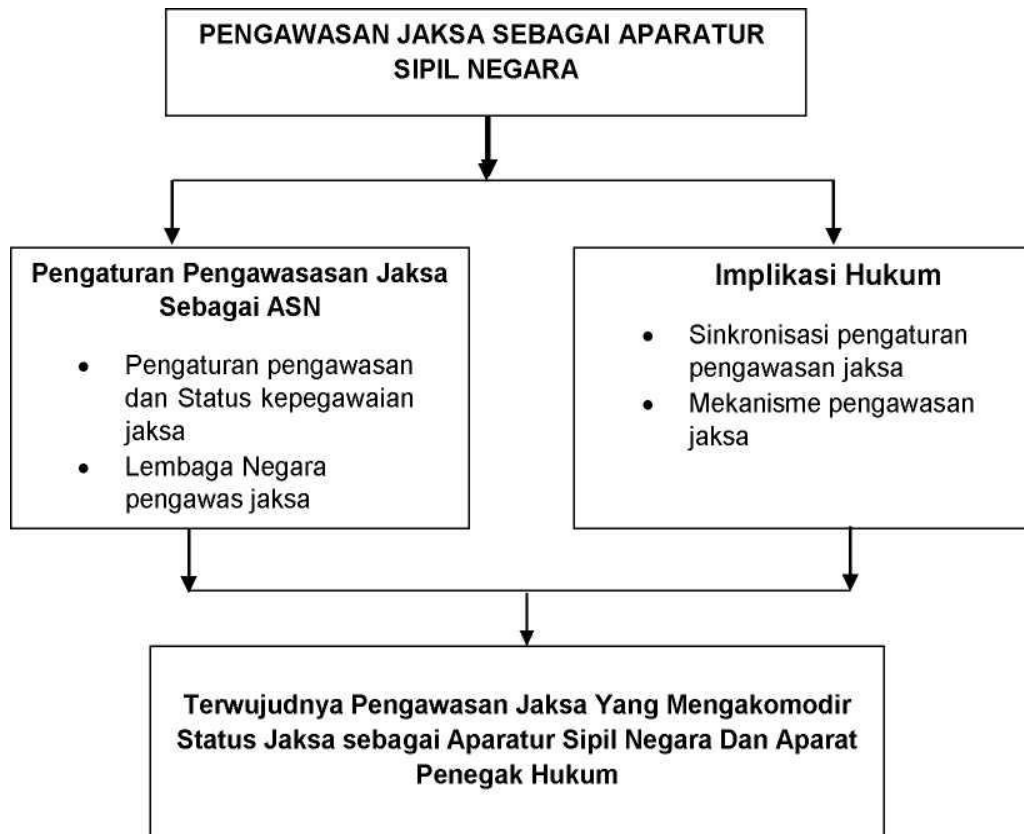
Berdasarkan konsep penyelenggaraan system ketatanegaraan dengan prinsip checks balances, maka pengawasan jaksa terkait tugas dan wewenangnya sebagai pelaksana kekuasaan negara di bidang penuntutan berada dalam ranah yudikatif, dan kelembagaanya berada dalam ranah kekuasaan eksekutif yang secara proporsional berada dalam ranah yudikatif mengingat kekuasaan penutututan berada merupakan bagian dari teknis peradilan dan wewenang Komisi Kejaksaan dan Komisi Aparatur Sipil Negara sebagai Lembaga negara pengawasan jaksa yang terbatas pada rekomendasi kepada Jaksa Agung dan Presiden seharusnya di imbangi dengan peraturan terakit penjatuhan sanksi hukum Ketika Jaksa Agung tidak mengindahkan rekomendasi dari kedua Lembaga pengawasa jaksa.

H. Keramg Pikir

Penelitian ini menfokuskan pada dua varibel, yaitu variabel pengaturan pengawasan terhadap jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) dan variabel rekonstruksi pengawasan terhadap jaksa. Dimana indikator pengaturan pengawasan terhadap jaksa akan di uraikan tentang pengaturan pengawasan terhadap jaksa dan lembaga pengawasan jaksa serta implikasi hukum dari pengaturan pengawasan terhadap jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang saat ini dalam penerapannya masih terdapat ketentuan- ketentuan antara Undang-

Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Undang-Undang No. 15 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang masih belum bisa di terapkan terhadap profesi jaksa. Kemudian indikator kedua adalah tentang rekonstruksi pengawasan terhadap jaksa, dimana sistematika pertanggung jawabannya akan di uraikan tentang harmonisasi pengaturan pengawasan jaksa guna mensinkronkan antara Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Undang-Undang No. 15 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Lebih untuk mencapai tujuan penulisan yaitu terwujudnya pengawasan terhadap jaksa yang mengakomodir status kepegawaian jaksa yang saat ini sebagai Aparat Penegak Hukum (APH) dan Aparatur Sipil Negara (ASN) maka perlu juga kiran di uraikan tentang model pengawasan terhadap jaksa sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN).

Bagan Kerangka Pikir



I. Definisi Operasional

- a. Pengawasan adalah proses menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang di harapkan sesuai dengan kinerja yang telah di tetapkan.
- b. Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.
- c. Aparatur sipil negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan

pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada

instansi pemerintah.

- d. Status kepegawaian adalah keadaan yang membedakan kedudukan satu pegawai dengan yang lainnya dalam suatu organisasi atau institusi pemerintahan.
- e. Implikasi hukum adalah dampak atau akibat yang terjadi pada suatu peristiwa hukum atau suatu keadaan yang telah diatur sebelum dan sesudah di berlakukannya peraturan perundang-undangan menimbulkan suatu peristiwa hukum.
- f. Harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah penyesuaian, penserasian, pencocokan, penyeimbangan, di antara norma-norma hukum dan asas-asas hukum di dalam peraturan perundang-undangan
- g. Sistem ketatanegaraan adalah segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik yang menyangkut tentang susunan atau kedudukan, fungsi dan wewenang serta hubungan antar Lembaga lembaga negara.