

Independensi Kejaksaan Dalam Pelaksanaan *Dominus Litis* di Indonesia: Sebuah Kajian Kelembagaan

Prosecutorial Independence in Exercising Dominus Litis in Indonesia: An Institutional Analysis

Sapta Putra^{1*)}, Mahmud Mulyadi²⁾, Mahmud Siregar²⁾

¹⁾ Doctoral Program in Law Studies, Faculty of Law, Universitas Sumatera Utara, Medan, Indonesia

²⁾ Faculty of Law, Universitas Sumatera Utara, Medan, Indonesia

^{*)} Corresponding Author: saptaputra@students.usu.ac.id

Pengiriman Berkas:

18/08/2026

Reviu:

24/08/2026

Diterima:

29/08/2026

Publikasi:

11/09/2026

Abstrak

Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan, tetapi fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman wajib dilaksanakan secara merdeka. Penelitian ini menganalisis konfigurasi normatif independensi Kejaksaan, batas pelaksanaan *dominus litis* dalam KUHAP 2025, dan model otonomi penuntutan yang akuntabel. Penelitian menggunakan metode hukum normatif bersifat preskriptif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan perbandingan terhadap Singapura serta Korea Selatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa independensi kelembagaan, fungsional, dan individual belum memperoleh perlindungan yang seimbang. KUHAP 2025 memperkuat keterlibatan awal penuntut umum dan koordinasi dengan penyidik, tetapi belum memberikan konsekuensi hukum yang tegas terhadap perbedaan penilaian mengenai kecukupan pembuktian dan kelayakan penuntutan. Penelitian ini menawarkan model berupa jaminan konstitusional, seleksi berbasis merit, masa jabatan Jaksa Agung tiga tahun tanpa pengangkatan kembali, pemberhentian berbasis alasan limitatif, instruksi perkara tertulis, pengawasan eksternal independen, dan penuntut khusus untuk menangani konflik kepentingan institusional dan menjamin keputusan penuntutan berlandaskan hukum, bukti, serta kepentingan publik.

Kata Kunci: independensi kejaksaan; *dominus litis*; penuntutan; kepastian hukum; desain kelembagaan.

Submission:

18/08/2026

Review:

24/08/2026

Acceptance:

29/08/2026

Publication:

11/09/2026

Abstract

The institutional position of Indonesia's Prosecution Service presents a paradox: it is a government institution, yet its functions relating to judicial power must be exercised independently. This study examines the normative configuration of prosecutorial independence, the limits of dominus litis under the 2025 Criminal Procedure Code, and a model of accountable prosecutorial autonomy. It employs prescriptive normative legal research using statutory, conceptual, case, and comparative approaches, with Singapore and South Korea as comparators. The findings demonstrate that institutional, functional, and individual independence remain inadequately protected. Although the 2025 Criminal Procedure Code strengthens prosecutors' early involvement and coordination with investigators, it provides no clear legal consequences for disagreements concerning evidentiary sufficiency and prosecutorial viability. This study proposes constitutional safeguards, merit-based selection, a single non-renewable three-year term for the Attorney General, dismissal on exhaustively specified grounds, written case-related instructions, independent external oversight, and a special prosecutor mechanism for institutional conflicts of interest.

Keywords: prosecutorial independence; *dominus litis*; prosecution; legal certainty; institutional design.

1. PENDAHULUAN

Kejaksaan menempati posisi strategis dalam sistem peradilan pidana karena keputusan untuk membawa atau tidak membawa seseorang ke pengadilan berada pada ranah penuntutan. Kekuasaan tersebut tidak hanya bersifat teknis-prosedural. Penentuan kecukupan alat bukti, konstruksi surat dakwaan, pemilihan pasal, penghentian penuntutan, penerapan keadilan restoratif, penyelesaian denda damai, perjanjian penundaan penuntutan, dan pelaksanaan putusan menentukan arah konkret bekerjanya hukum pidana. Oleh sebab itu, independensi penuntutan merupakan prasyarat negara hukum sekaligus sumber risiko apabila tidak diimbangi dengan akuntabilitas. Pedoman Perserikatan Bangsa-Bangsa (*Guidelines on the Role of Prosecutors*) menempatkan jaksa sebagai pejabat publik yang harus menjalankan tugas secara adil, konsisten, cepat, menghormati martabat manusia, dan bebas dari intimidasi, gangguan, tekanan, atau intervensi yang tidak patut ([United Nation, 1990](#): 4, 12-3, 17-20).

Dalam hukum positif Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 merumuskan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dan melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Pasal 2 ayat (1) menegaskan bahwa fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dilaksanakan secara merdeka, sedangkan ayat (2) mempertahankan prinsip bahwa Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan. Pada saat yang sama, Pasal 19 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yang tidak diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, telah menentukan bahwa Jaksa Agung adalah pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Dua kelompok norma tersebut melahirkan persoalan yang lebih kompleks daripada pernyataan sederhana bahwa Kejaksaan *bertanggung jawab langsung kepada Presiden*'. Rumusan demikian pernah dikenal pada tahun 1991 dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, tetapi tidak lagi menjadi formulasi eksplisit dalam undang-undang yang berlaku. Persoalan terletak pada ketidaklengkapan jaminan kemerdekaan, di mana undang-undang menyatakan fungsi dijalankan secara merdeka, tetapi mekanisme pengangkatan dan pemberhentian pimpinan tertinggi, tetap terkonsentrasi pada Presiden; masa jabatan tidak ditetapkan secara tegas dan tetap; alasan pemberhentian tidak dibatasi secara rinci; dan otonomi keputusan jaksa individual berhadapan dengan asas satu dan tidak terpisahkan. Dengan demikian, maka terdapat kerentanan terhadap intervensi yang bersifat struktural, meskipun tidak setiap keputusan penuntutan dapat langsung diasumsikan sebagai hasil intervensi politik.

Ketidakpastian masa jabatan pernah terlihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-VIII/2010 tentang Uji Materi Pasal 22 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Mahkamah menilai bahwa ketiadaan penentuan yang pasti mengenai berakhirnya masa jabatan Jaksa Agung menimbulkan ketidakpastian hukum dan menafsirkan masa jabatan tersebut berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan Presiden dalam satu periode

pemerintahan, kecuali diberhentikan lebih dahulu berdasarkan hukum. Putusan tersebut menyelesaikan persoalan independensi kekuasaan secara konkret, tetapi belum membentuk desain masa jabatan yang benar-benar terpisah dari siklus politik Presiden. Perubahan Undang-Undang Kejaksaan pada tahun 2021 juga belum mengadopsi masa jabatan tunggal yang pasti, prosedur seleksi banyak pihak, maupun mekanisme pemberhentian berbasis sebab yang diuji lembaga independen. Mahkamah Konstitusi menafsirkan pasal tersebut dengan membuat norma baru yang menegaskan bahwa: "Masa jabatan Jaksa Agung berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan Presiden dalam satu periode bersama-sama masa jabatan anggota kabinet". "Jaksa Agung juga dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Presiden dalam periode tersebut." (Mahkamah Konstitusi, 2010).

Persoalan tersebut semakin mencuat ketika Kejaksaan diposisikan sebagai *dominus litis*. Secara konseptual, *dominus litis* menunjuk pada penguasaan atau pengendalian perkara oleh penuntut umum, terutama dalam menentukan apakah hasil penyidikan layak dilimpahkan, bagaimana dakwaan dirumuskan, dan apakah penuntutan harus dilanjutkan, dihentikan, atau diselesaikan melalui mekanisme alternatif. Literatur Indonesia mengaitkan prinsip ini dengan kewenangan menghentikan penuntutan dan diskresi penuntut umum dalam mengarahkan perkara. Namun, [Riyanto, \(2021\)](#) menyatakan bahwa *dominus litis* tidak boleh dimaknai sebagai kekuasaan absolut yang meniadakan pengawasan pengadilan, hak tersangka atau terdakwa, kewenangan penyidik, dan mekanisme akuntabilitas publik. Beberapa literatur terbaru dari Indonesia menegaskan bahwa pengendalian perkara harus disertai legalitas, profesionalisme, dan akuntabilitas agar tidak berubah menjadi diskresi yang tanpa batas ([Emirsya et al., 2025](#); [Mulya et al., 2022](#); [Riyanto, 2021](#)).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, yang mulai berlaku pada 2 Januari 2026, memberi konteks baru. Pasal 58 sampai dengan Pasal 62 mengharuskan keterlibatan penuntut umum sejak awal melalui koordinasi dengan penyidik, penelitian aspek formal dan materiil, petunjuk kelengkapan, dan gelar perkara ketika perbedaan penilaian berlanjut. Akan tetapi, Pasal 59 ayat (1) menyatakan koordinasi dilaksanakan 'secara setara, saling melengkapi, dan saling mendukung'. Formulasi ini memperkuat integrasi fungsional, tetapi sekaligus menunjukkan bahwa *dominus litis* Indonesia bukan hubungan komando penuntut terhadap penyidik. Pengendalian perkara terutama bekerja pada keputusan penuntutan, bukan sebagai monopoli seluruh proses investigasi.

Kajian terbaru menunjukkan bahwa kemerdekaan kelembagaan belum otomatis menghasilkan kemerdekaan fungsional setiap jaksa. Fachrizal Afandi mengidentifikasi kerentanan yang timbul dari status jaksa sebagai aparatur sipil, kedudukan konstitusional yang tidak tegas, dan tidak lengkapnya pengakuan jaksa sebagai aktor hukum independen. [Sudirdja, dkk., \(2023\)](#), juga menilai bahwa asas komando tunggal dapat menjaga konsistensi organisasi, tetapi dapat melemahkan independensi individual apabila arahan atasan tidak dibatasi oleh parameter hukum dan transparansi.

Di sisi lain, fragmentasi kewenangan dalam sistem peradilan pidana tidak dapat diselesaikan hanya dengan memperkuat satu institusi. [Pangaribuan \(2025\)](#) menunjukkan bahwa konflik antarlembaga dan perebutan kekuasaan di antara institusi penegak hukum Indonesia dapat menurunkan efektivitas sistem, karena aturan formal berinteraksi dengan patronase, persaingan yurisdiksi, dan strategi kelembagaan. Karena itu, diskursus independensi Kejaksaan harus menghindari dua ekstrem: ketergantungan pada eksekutif yang membuka ruang intervensi dan independensi absolut yang menciptakan kekuasaan penuntutan tanpa kontrol.

Perbandingan dengan Singapura dan Korea Selatan dipilih untuk memperoleh dua pelajaran yang berbeda. Singapura menempatkan kewenangan penuntutan Jaksa Agung secara eksplisit dalam konstitusi, termasuk diskresi untuk memulai, menjalankan, atau menghentikan proses pidana, tetapi Jaksa Agung tetap menjalankan fungsi penasihat hukum pemerintah. Model tersebut memperlihatkan kuatnya jaminan tekstual dan pedoman profesional, sekaligus menyisakan isu konflik peran. Korea Selatan, sebaliknya, menunjukkan bahaya konsentrasi kekuasaan penyidikan dan penuntutan dalam birokrasi hierarkis yang dapat dipolitisasi. Penangkapan Presiden Yoon Suk Yeol pada Januari 2025 bukan dilakukan oleh kejaksaan biasa, melainkan oleh *Corruption Investigation Office for High-ranking Officials* bersama kepolisian; perkara kemudian diserahkan kepada jaksa untuk didakwa ([Reuters, 2025](#); Yonhap News Agency, 2025). Fakta ini lebih tepat dibaca sebagai pelajaran mengenai pembagian kewenangan dan mekanisme khusus bagi pejabat tinggi, bukan sebagai bukti sederhana bahwa kejaksaan Korea sepenuhnya independen dari pemerintah.

Independensi Kejaksaan tidak dapat dinilai dari status kelembagaan saja. Pelaksanaan prinsip *dominus litis* memperoleh legitimasi apabila independensi kelembagaan mencegah intervensi eksternal, independensi fungsional menjamin penilaian yuridis atas kelayakan dan keberlanjutan penuntutan, dan independensi individu melindungi jaksa yang sedang menangani perkara dari intervensi. Dalam KUHAP 2025, prinsip *dominus litis* harus dimaknai sebagai pengendalian fungsional atas gerbang penuntutan, bukan sebagai subordinasi penyidik, dan harus dibatasi oleh akuntabilitas, alasan tertulis, dan kontrol yudisial.

Hubungan ketiga independensi tersebut harus dijelaskan sebagai berikut: pertama, dari dimensi kelembagaan, maka objeknya adalah Kejaksaan terhadap Presiden, lembaga politik, dan kepenitngan eksternal. Hubungannya dengan prinsip *dominus litis* adalah menjamin kebijakan penuntutan tidak ditentukan oleh kekuasaan di luar hukum. Kedua, dimensi fungsional, maka objek perlindungannya adalah penggunaan kewenangan penuntutan dalam perkara yang konkret. Hubungannya menjamin keputusan melanjutkan, menghentikan atau menyelesaikan perkara didasarkan pada hukum dan alat bukti. Ketiga, dimensi individual, maka objek perlindungannya adalah jaksa yang menangani perkara terhadap intervensi dari tekanan internal dan perintah-perintah atasan yang tidak sah. Hubungannya dengan *dominus litis* adalah menjamin pengendalian perkara benar-benar dilakukan melalui penilai profesional. Oleh karena

itu, independensi kelembagaan merupakan pra-syarat struktural, independensi fungsional merupakan isi kewenangan. Sedangkan, independensi individual merupakan titik pelaksanaannya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian menjawab tiga permasalahan. Pertama, bagaimana konfigurasi normatif independensi kelembagaan, fungsional, dan individual Kejaksaan dalam pelaksanaan *dominus litis* berdasarkan Undang-Undang Kejaksaan dan KUHAP 2025? Kedua, bagaimana pengendalian fungsional penuntut umum terhadap proses penyidikan dan penuntutan dalam KUHAP 2025? Ketiga, bagaimana desain otonomi penuntutan yang akuntabel bagi Indonesia berdasarkan perbandingan terbatas dengan Singapura dan Korea Selatan? Penelitian ini menggunakan kerangka independensi penuntutan yang akuntabel untuk menganalisis pelaksanaan *dominus litis* oleh Kejaksaan. Kerangka ini menempatkan independensi Kejaksaan dalam tiga dimensi, yaitu independensi kelembagaan, independensi fungsional, dan independensi individual. Independensi kelembagaan berkaitan dengan posisi Kejaksaan terhadap cabang kekuasaan lain; independensi fungsional berkaitan dengan kewenangan penuntut umum dalam menilai kelayakan perkara untuk dilanjutkan ke tahap penuntutan; sedangkan independensi individual berkaitan dengan perlindungan jaksa perkara dari instruksi internal yang tidak sah atau tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Dalam kerangka tersebut, teori kepastian hukum Gustav Radbruch digunakan secara terbatas untuk menilai apakah pengaturan *dominus litis* telah memberikan kejelasan kewenangan, prosedur, dan batas pertanggungjawaban antara penyidik dan penuntut umum. Dengan demikian, teori kepastian hukum tidak digunakan sebagai pembahasan filsafati yang berdiri sendiri, melainkan sebagai instrumen analisis untuk menguji kejelasan norma dalam pelaksanaan *dominus litis* (Radbruch, 2006: 1-11). Teori efektivitas hukum dan teori sistem hukum tidak ditempatkan sebagai teori utama karena penelitian ini tidak menggunakan data empiris mengenai perilaku aparat penegak hukum atau efektivitas kelembagaan secara faktual (Soekanto, 2019: 8-10; Friedman, 1975: 14-6). Unsur struktur, substansi, dan budaya hukum tetap dapat digunakan secara terbatas sebagai kategori deskriptif dalam merumuskan model penguatan *dominus litis* yang akuntabel..

Pendekatan tersebut diperkuat dengan standar internasional. *Venice Commission* sendiri menegaskan bahwa tidak terdapat model universal yang mewajibkan kejaksaan selalu terpisah sepenuhnya dari eksekutif, yang terpenting adalah adanya jaminan terhadap intervensi yang tidak patut dan sistem akuntabilitas yang seimbang ([Venice Commission, 2022](#): 5-6). Karena itu, rekomendasi konstitusionalisasi Kejaksaan harus dibangun sebagai pilihan yang dibenarkan oleh persoalan Indonesia, bukan seolah-olah sebagai kewajiban universal.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif atau *doctrinal legal research* yang bersifat preskriptif. Penelitian doktrinal memusatkan perhatian pada identifikasi, sistematisasi, interpretasi, dan evaluasi norma hukum untuk merumuskan jawaban mengenai apa yang seharusnya berlaku (Hutchinson & Duncan, 2012: 83-119; Marzuki, 2017: 55-69).

Sumber penelitian berupa data sekunder yang terdiri atas tiga kelompok bahan hukum. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Kejaksaan beserta perubahannya; KUHP 2025; peraturan mengenai Komisi Pemberantasan Korupsi dan keadilan restoratif; Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-VIII/2010; Konstitusi dan *Criminal Procedure Code* Singapura; *Prosecutors' Office Act* Korea Selatan; dan *Guidelines on the Role of Prosecutors* Perserikatan Bangsa-Bangsa. Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal nasional dan internasional, laporan kelembagaan, dan karya ilmiah terutama periode 2020–2026. Bahan hukum tersier, meliputi: kamus hukum, ensiklopedia, dan indeks peraturan untuk menelusuri istilah serta hubungan antaraturan.

Empat pendekatan digunakan secara terpadu. Pendekatan peraturan perundang-undangan menguji sinkronisasi vertikal antara UUD 1945, Undang-Undang Kejaksaan, dan KUHP, dan sinkronisasi horizontal dengan undang-undang yang memberi kewenangan penyidikan atau penuntutan kepada institusi lain. Pendekatan konseptual menguraikan independensi, imparialitas, *dominus litis*, diskresi penuntutan, *unity and indivisibility*, dan *accountable autonomy*. Pendekatan kasus menggunakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-VIII/2010, perkara S Iswaran di Singapura, dan proses penangkapan dan pendakwaan Yoon Suk Yeol sebagai ilustrasi desain secara institusional. Pendekatan perbandingan menilai cara Indonesia, Singapura, dan Korea Selatan mengatur pengangkatan pimpinan, kewenangan penuntutan, hubungan dengan eksekutif, pengawasan, dan penanganan perkara pejabat tinggi. Singapura dipilih karena diskresi penuntut ditempatkan secara konstitusional, tetapi Jaksa Agung juga menjadi penasihat hukum pemerintah. Korea Selatan dipilih karena memperlihatkan risiko politisasi dalam organisasi penuntutan yang hierarkis dan terkonsentrasi, berikut upaya pemisahan fungsi. Tujuannya adalah menegaskan bahwa perbandingan tidak dimaksudkan mengukur kinerja penuntutan ketiga negara atau menyamakan budaya hukumnya.

Analisis dilakukan secara kualitatif dalam konteks hukum. Tahap pertama menginventarisasi norma dan mengidentifikasi konflik, kekosongan, atau ambiguitas. Tahap kedua melakukan interpretasi gramatikal, sistematis, historis, teleologis, dan konstitusional. Tahap ketiga melakukan sinkronisasi serta harmonisasi untuk menilai konsistensi antara kemerdekaan Kejaksaan, kekuasaan Presiden, mekanisme koordinasi penyidikan–penuntutan, dan pengawasan. Tahap keempat menggunakan tiga teori sebagai alat evaluasi: kepastian hukum Radbruch untuk menilai kejelasan dan stabilitas norma; independensi penuntutan yang akuntabel dalam pelaksanaan *dominus litis*; dan

sistem hukum Friedman untuk merumuskan reformasi struktur, substansi, dan budaya hukum (Radbruch, 2006: 1-11; Soekanto, 2019: 8-10; Friedman, 1975: 14-6).

Penelitian ini tidak menyimpulkan bahwa perkara tertentu di Indonesia telah diintervensi pemerintah, tanpa bukti yang dapat diuji. Istilah 'kerentanan intervensi' digunakan untuk menggambarkan risiko yang timbul dari desain pengangkatan, pemberhentian, hierarki, anggaran, dan mekanisme perintah. Praktik dianalisis melalui akibat normatif dan institusional yang dapat diverifikasi, bukan melalui tuduhan politik yang belum diputuskan.

3. HASIL PENELITIAN

3.1. *Arsitektur Normatif Independensi dan Dominus Litis di Indonesia*

Hasil inventarisasi menunjukkan bahwa dasar konstitusional Kejaksaan bersifat tidak langsung. Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. Kejaksaan kemudian dikualifikasikan oleh undang-undang sebagai lembaga pemerintahan yang menjalankan fungsi berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Konstitusi tidak menyebut Kejaksaan secara eksplisit, tidak mengatur pengangkatan Jaksa Agung, dan tidak menetapkan jaminan masa jabatan atau pemberhentian. Hal ini berbeda dengan pengaturan kekuasaan kehakiman yang secara eksplisit ditegaskan merdeka dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945.

Pada tingkat undang-undang, terdapat 4 (empat) simpul pengaturan. Pertama, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 mempertahankan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan. Kedua, Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa fungsi terkait kekuasaan kehakiman dilaksanakan secara merdeka. Ketiga, Pasal 2 ayat (2) menetapkan asas satu dan tidak terpisahkan. Keempat, Pasal 18 ayat (4) menempatkan Jaksa Agung sebagai pimpinan dan penanggung jawab tertinggi yang memimpin dan mengendalikan tugas serta wewenang Kejaksaan, sementara Pasal 19 memberikan kewenangan pengangkatan dan pemberhentian kepada Presiden.

Konstruksi tersebut mengandung tiga lapis independensi. Independensi kelembagaan berkaitan dengan kedudukan Kejaksaan terhadap Presiden dan cabang kekuasaan lainnya, termasuk mekanisme pengangkatan, masa jabatan dan pemberhentian Jaksa Agung. Dimensi ini menentukan kemampuan institusi Kejaksaan untuk menjalankan kewenangannya tanpa intervensi eksternal yang tidak sah. Independensi fungsional berkaitan dengan kebebasan penuntut umum dalam menilai kelayakan dan keberlanjutan perkara tertentu berdasarkan hukum, alat bukti, dan kepentingan penegakan hukum. Independensi ini tidak berarti bahwa penuntut umum menguasai seluruh tindakan penyidikan. Dalam pelaksanaan *dominus litis*, penuntut umum memiliki pengendalian fungsional terhadap gerbang penuntutan, khususnya dalam menilai kecukupan berkas perkara, menentukan kelayakan penuntutan, dan mempertahankan dakwaan di hadapan pengadilan.

Adapun independensi individual berkaitan dengan perlindungan jaksa yang menangani perkara dari instruksi internal yang tidak sah, tidak tertulis, atau tidak dapat dipertanggungjawabkan. Independensi individual tetap berada dalam sistem Kejaksaan yang hierarkis, tetapi pelaksanaan hierarki tersebut harus dibatasi oleh hukum. Instruksi pimpinan mengenai penanganan perkara harus diberikan secara tertulis, disertai alasan hukum, terdokumentasi, serta menyediakan mekanisme keberatan bagi jaksa yang menilai bahwa instruksi tersebut bertentangan dengan hukum atau etika profesi.

Ketiga dimensi tersebut membentuk hubungan yang berjenjang. Independensi kelembagaan merupakan prasyarat struktural, independensi fungsional merupakan substansi kewenangan, sedangkan independensi individual merupakan jaminan operasional dalam penanganan perkara konkret. Oleh karena itu, penguatan independensi Kejaksaan tidak cukup dilakukan melalui perubahan kedudukan institusi, tetapi harus disertai pengaturan kewenangan penuntutan yang jelas, pembatasan instruksi perkara, dan mekanisme pertanggungjawaban yang dapat diuji.

Undang-undang relatif jelas pada lapis pertama melalui frasa 'secara merdeka', tetapi belum mengatur secara memadai lapis kedua dan ketiga. Tidak ada prosedur umum yang mewajibkan arahan perkara dari atasan dituangkan secara tertulis, diberi alasan, dicatat dalam berkas, dan tersedia mekanisme keberatan internal yang independen.

Asas satu dan tidak terpisahkan mempunyai fungsi positif. Asas tersebut memungkinkan kesatuan kebijakan penuntutan, konsistensi standar, mobilitas penanganan perkara, dan tanggung jawab organisasi secara nasional. Namun, asas yang sama dapat menjadi jalur transmisi tekanan apabila semua keputusan substantif dikendalikan melalui hierarki tanpa transparansi. Temuan [Sudirdja, dkk., \(2023\)](#) memperlihatkan bahwa independensi institusional tidak identik dengan independensi individual; struktur komando yang kuat membutuhkan pembatasan terhadap arahan non-yuridis.

Dominus litis dalam hukum positif Indonesia tidak bersumber dari satu pasal yang menggunakan istilah tersebut. Prinsipnya dibangun dari rangkaian kewenangan penuntut umum. KUHAP 2025 memberi kewenangan untuk menerima dan memeriksa berkas, berkoordinasi dengan penyidik, melakukan atau memperpanjang penahanan setelah pelimpahan, membuat dakwaan, melimpahkan serta menuntut perkara, menghentikan penuntutan, menerapkan keadilan restoratif, melakukan perjanjian penundaan penuntutan, menerima pengakuan bersalah, dan menutup perkara demi hukum. Penjelasan Pasal 64 bahkan menyebut sistem penuntutan terpadu atau *single prosecution system* dan menegaskan posisi Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum tertinggi.

Pengendalian perkara dibatasi oleh diferensiasi fungsi. Penyidik tetap menguasai tindakan penyidikan dan alat paksa sesuai undang-undang. Penuntut umum menilai aspek formal dan materiil hasil penyidikan serta memberi petunjuk, tetapi koordinasi hanya dapat dilakukan sekali setelah berkas dikirim dan diletakkan dalam hubungan

setara. Apabila setelah penyidikan tambahan berkas masih belum lengkap, Pasal 62 memerintahkan gelar perkara bersama. Dalam keadaan penyidik tetap menyerahkan perkara meskipun terdapat perbedaan, penuntut umum menentukan kelanjutan ke pengadilan dalam jangka waktu yang ditentukan. Dengan demikian, *dominus litis* muncul paling kuat pada gerbang penuntutan dan formulasi dakwaan, bukan pada seluruh rangkaian investigasi.

Berdasarkan Pasal 64 KUHAP 2025 dan Penjelasannya, juga mengakui adanya pejabat lembaga lain yang berwenang melakukan penuntutan berdasarkan undang-undang, tetapi penjelasannya mensyaratkan pejabat tersebut berstatus jaksa dan bertindak berdasarkan kuasa Jaksa Agung. Konstruksi ini berusaha mengharmoniskan kewenangan KPK dengan single prosecution system. Hasilnya adalah sentralisasi profesi penuntutan, tetapi bukan monopoli institusional tanpa pengecualian.

3.2. Praktik Institusional dan Faktor Efektivitas Penegakan Hukum

Pada tataran praktik, Kejaksaan menunjukkan kapasitas operasional yang luas. Selain penuntutan konvensional, undang-undang memberi ruang penghentian berdasarkan keadilan restoratif, pengesampingan perkara demi kepentingan umum oleh Jaksa Agung, penyelesaian denda damai, dan dalam KUHAP 2025 perjanjian penundaan penuntutan, dan pengakuan bersalah. Perluasan instrumen tersebut memperkuat peran jaksa sebagai pengelola perkara, bukan sekadar pembaca dakwaan di persidangan. [Riyanto, \(2021\)](#) menilai penghentian penuntutan dan keadilan restoratif merupakan bentuk fungsionalisasi *dominus litis*. Perkembangan tersebut memperlihatkan bahwa penguatan posisi penuntut perlu berjalan beriringan dengan parameter keadilan restoratif, kontrol etik, dan alasan keputusan yang dapat diperiksa ([Arifin et al., 2023](#); [Sihombing et al., 2023](#)).

Akan tetapi, kapasitas diskresi meningkatkan kebutuhan akan pedoman, alasan tertulis, perlakuan setara, dan mekanisme peninjauan. Diskresi yang tidak terarah dapat menghasilkan disparitas, sedangkan pedoman yang terlalu kaku dapat menghilangkan kemampuan menilai kepentingan keadilan konkret. Dalam teori peran penuntut, jaksa bergerak antara fungsi sebagai advokat negara dan sebagai minister of justice yang berkewajiban menjaga keadilan proses, termasuk mengungkap keadaan yang meringankan dan mencegah penghukuman yang tidak adil. Orientasi kedua menuntut independensi dari kepentingan politik sekaligus independensi dari bias kemenangan perkara ([Garg, 2024](#): 152-177).

Faktor hukum menunjukkan kemajuan dan juga kekurangan. Kemajuan terletak pada penegasan kemerdekaan dalam Undang-Undang Kejaksaan serta penguatan koordinasi sejak awal dalam KUHAP 2025. Kekurangannya adalah belum adanya masa jabatan tetap Jaksa Agung, alasan pemberhentian yang limitatif, prosedur seleksi terbuka, standar intervensi internal, dan pemisahan fungsi penasihat pemerintah dari penuntutan pidana. Ketidaklengkapan ini menimbulkan ruang tafsir yang terlalu lebar mengenai hubungan antara Presiden, Jaksa Agung, dan jaksa perkara.

Faktor penegak hukum berkaitan dengan kualitas, integritas, dan konfigurasi kewenangan. Jaksa bekerja dalam organisasi nasional yang terpusat. Kesatuan organisasi memudahkan supervisi, tetapi promosi, mutasi, penilaian kinerja, serta penugasan perkara dapat memengaruhi keberanian profesional. Afandi, (2025), menunjukkan bahwa perlindungan terhadap independensi dan imparisialitas individual belum setara dengan beban fungsi quasi-judicial jaksa. Risiko tidak hanya berasal dari pemerintah, tetapi juga dari atasan internal, tekanan media, kepentingan ekonomi, interaksi dengan penyidik, dan ekspektasi publik (pp. 304-18).

Faktor sarana mencakup sistem administrasi perkara terpadu, interoperabilitas data, laboratorium forensik, akses terhadap ahli, pengamanan jaksa, dan kemandirian anggaran. Koordinasi yang diwajibkan KUHAP 2025 akan sulit efektif jika berita acara, pertukaran berkas, dan tenggat masih dikelola secara terfragmentasi. Teknologi informasi dapat memperkuat jejak audit dan mengurangi komunikasi informal, tetapi juga memerlukan standar keamanan, akses berjenjang, dan perlindungan data.

Faktor masyarakat berkaitan dengan legitimasi. Keputusan penuntutan selalu membentuk persepsi mengenai kesetaraan di depan hukum. Independensi yang hanya dinyatakan secara formal tetapi tidak disertai alasan publik yang memadai dapat dipersepsikan sebagai selektivitas. Sebaliknya, publikasi yang berlebihan dapat menghakimi tersangka sebelum persidangan. Oleh karena itu, komunikasi kelembagaan harus mengungkap dasar hukum dan kepentingan publik tanpa membuka bukti yang dilindungi atau mengganggu asas praduga tidak bersalah.

Faktor kebudayaan hukum merupakan simpul paling sulit. Budaya komando dapat menumbuhkan disiplin dan konsistensi, tetapi juga kepatuhan personal. Budaya persaingan antarlembaga dapat mendorong saling koreksi, tetapi juga konflik yurisdiksi. Pangaribuan (2025) menunjukkan bahwa hubungan antarlembaga penegak hukum Indonesia dipengaruhi oleh perebutan otoritas dan patronase, sehingga reformasi prosedural saja tidak cukup. Independensi ideal memerlukan budaya alasan hukum, bahwa setiap instruksi, penghentian penuntutan, perubahan pasal, dan kebijakan penuntutan harus dapat dijelaskan melalui norma serta bukti, bukan semata-mata otoritas jabatan.

3.3. Perbandingan Kelembagaan Penuntutan di Singapura dan Korea Selatan dengan Indonesia

Perbandingan memperlihatkan bahwa tidak ada satu model universal. Kedekatan formal dengan eksekutif tidak selalu meniadakan profesionalisme, sebagaimana pemisahan organisasi tidak otomatis mencegah politisasi. Variabel penentu mencakup dasar konstitusional, keamanan masa jabatan, prosedur pengangkatan dan pemberhentian, transparansi pedoman, pembagian penyidikan–penuntutan, mekanisme penanganan pejabat tinggi, pengawasan pengadilan, dan budaya institusi.

Tabel 1. Perbandingan Arsitektur Kelembagaan Penuntutan

Aspek	Indonesia	Singapura	Korea Selatan
Dasar kedudukan	Lembaga pemerintahan; Fungsi terkait kekuasaan kehakiman dilaksanakan merdeka.	Jaksa Agung dan diskresi penuntutan diatur dalam Konstitusi, Art. 35.	Kejaksaan berada dalam struktur pemerintah/ <i>Ministry of Justice</i> ; desain sedang ditransformasi.
Pimpinan dan masa jabatan	Diangkat dan diberhentikan Presiden; Masa jabatan tetap dan alasan pemberhentian belum limitatif.	Diangkat Presiden atas nasihat Perdana Menteri; Perlindungan masa jabatan dan syarat pemberhentian relatif lebih kuat.	Prosecutor General berada dalam birokrasi hierarkis; Menteri Kehakiman dapat mengarahkan secara umum dan melalui <i>Prosecutor General</i> untuk perkara tertentu.
Hubungan penyidikan–penuntutan	Diferensiasi fungsi; Koordinasi setara dalam KUHAP 2025; Jaksa menentukan gerbang penuntutan.	Polisi menyidik; <i>Public Prosecutor</i> mengendalikan dan mengarahkan penuntutan berdasarkan CPC.	Secara historis jaksa memiliki kewenangan penyidikan luas; Reformasi memisahkan penyidikan dengan penuntutan mulai 2 Oktober 2026.
Pengawasan	Internal hierarkis, Komisi Kejaksaan, DPR, pengadilan dan mekanisme hukum acara; Belum terintegrasi sebagai sistem akuntabilitas keputusan.	Pengadilan dapat menguji penyalahgunaan diskresi dalam batas sempit; Pedoman penuntutan dipublikasikan.	Kontrol birokratis kuat; Pengalaman menunjukkan kontrol hierarkis dapat menjadi jalur politisasi.
Pejabat tinggi	Tidak ada penuntut khusus permanen yang sepenuhnya terpisah dari rantai komando biasa.	Perkara mantan menteri memperlihatkan kapasitas penuntutan terhadap pejabat tinggi, tetap tunduk pada kontrol pengadilan.	CIO dan polisi menangkap Presiden Yoon; Jaksa kemudian mendakwanya, menunjukkan kegunaan mekanisme khusus dan pembagian fungsi.
Pelajaran	Perlu memperjelas kemerdekaan, masa jabatan, instruksi perkara, dan pengawasan.	Konstitusionalisasi diskresi dan pedoman publik dibutuhkan, tetapi dualisme penasihat antara pemerintah dan penuntut perlu pembatas.	Konsentrasi kekuasaan dan hierarki tanpa pengaman rentan dipolitisasi; Pemisahan fungsi harus disertai koordinasi dan akuntabilitas.

3.3.1. Singapura

Pasal 35 ayat (8) Konstitusi Singapura memberi Jaksa Agung, sebagai *Public Prosecutor*, kekuasaan diskresioner untuk memulai, menjalankan, atau menghentikan proses pidana (*Constitution of the Republic of Singapore*, art. 35(8)). *Criminal Procedure Code* menegaskan kontrol dan pengarahan Jaksa Agung terhadap penuntutan pidana. Konstitusionalisasi ini menghasilkan kepastian mengenai sumber kewenangan, tetapi tidak berarti diskresi tidak dapat diuji (*Singapore Criminal Procedure Code 2010*, s.

11(1)). [Chan, \(2013\)](#) menegaskan bahwa diskresi yang luas tetap tunduk pada larangan itikad buruk dan pelanggaran hak konstitusional.

Perkara S Iswaran memperlihatkan dua hal. Pertama, mantan Menteri Transportasi dapat diproses dan didakwa dalam perkara yang melibatkan penerimaan barang berharga dan *obstruction of justice*. Kedua, pengadilan menolak klaim bahwa seluruh aspek pengelolaan dakwaan merupakan prerogatif eksklusif penuntut. Dalam putusan mengenai penggabungan 35 dakwaan, *High Court* menyatakan bahwa setelah perkara berada di pengadilan, manajemen dan penggabungan dakwaan tetap berada dalam kontrol serta pengawasan pengadilan untuk mencegah tindakan yang secara objektif menindas terdakwa ([S Iswaran v Public Prosecutor \[2024\]](#)). Hal ini menunjukkan bahwa *dominus litis* dapat kuat tanpa meniadakan *dominus processus* milik pengadilan.

Kelemahan model Singapura adalah dualisme fungsi Jaksa Agung sebagai penasihat hukum pemerintah dan *Public Prosecutor*. Secara formal, fungsi penuntutan dilindungi oleh konstitusi dan standar profesional. Dalam perkara yang menyentuh kepentingan pemerintah, potensi konflik peran perlu diatasi melalui pendelegasian, *recusals*, alasan keputusan, dan pemisahan internal yang nyata. Bagi Indonesia, pelajaran yang relevan bukan menyalin struktur, tetapi mengadopsi jaminan kewenangan yang jelas, pedoman penuntutan terbuka, dan pengawasan pengadilan yang proporsional.

3.3.2. Korea Selatan

Secara historis, Kejaksaan Korea Selatan menggabungkan kekuasaan penyidikan dan penuntutan yang luas dalam organisasi hierarkis. *Prosecutors' Office Act, Article 8* menempatkan Menteri Kehakiman sebagai pengawas tertinggi urusan penuntutan, dengan kewenangan mengarahkan dan mengawasi secara umum, sedangkan arahan dalam perkara tertentu disalurkan melalui *Prosecutor General*. Konstruksi ini dirancang untuk konsistensi dan akuntabilitas birokratis, tetapi penelitian [Chisholm, \(2024a\)](#) menunjukkan bahwa kebijakan personalia, pengawasan penyidikan, dan keputusan dakwaan dapat menjadi kanal politisasi oleh elite birokrasi dan pihak politik yang mengangkatnya.

Korea juga menunjukkan paradoks demokratisasi. Ketika hukum semakin sentral dalam kompetisi politik, kemampuan jaksa memberi legitimasi prosedural terhadap penyidikan dan dakwaan justru meningkatkan insentif untuk menguasai institusi penuntutan. [Chisholm, \(2024b\)](#) menyebut pola ini sebagai *paradox of democratization*, di mana penuntutan dapat semakin dipolitisasi setelah transisi demokrasi karena hukum menjadi instrumen utama perebutan kekuasaan.

Kasus Yoon Suk Yeol harus dipahami secara presisi. *Corruption Investigation Office for High-ranking Officials*, bersama kepolisian, menangkap Yoon pada Januari 2025 setelah sengketa pelaksanaan surat perintah. CIO tidak memiliki kewenangan penuntutan untuk perkara pemberontakan, sehingga menyerahkan perkara kepada jaksa; jaksa kemudian mendakwa Yoon pada 26 Januari 2025 ([Reuters, 2025](#); [Yonhap News Agency, 2025](#)). Artinya, akuntabilitas terhadap kepala negara lahir dari kombinasi lembaga khusus,

polisi, surat perintah pengadilan, dan keputusan penuntutan, bukan dari independensi tunggal Kejaksaan.

Pada saat penelitian ini diselesaikan pada Juli 2026, Korea Selatan telah mengesahkan transformasi besar yang dijadwalkan berlaku pada 2 Oktober 2026. Transformasi besar tersebut dalam kaitannya dengan kewenangan penuntutan akan ditempatkan pada *Public Prosecution Service*, sedangkan penyidikan kejahatan serius dipisahkan ke *Serious Crimes Investigation Agency*. Reformasi tersebut dimaksudkan untuk mengurangi konsentrasi kekuasaan, efektivitasnya akan bergantung pada koordinasi, kontrol pengadilan, dan pencegahan dominasi politik terhadap dua lembaga baru (Kim & Chang, 2026; U.S. Asia Law Institute, 2025).

Pelajaran untuk Indonesia bersifat ganda. Konsentrasi penyidikan dan penuntutan tidak boleh dipandang sebagai syarat mutlak *dominus litis*, karena dapat memperbesar risiko penyalahgunaan. Namun, pemisahan fungsi juga tidak boleh menghasilkan berkas bolak-balik tanpa otoritas penyelesaian. Indonesia memerlukan pengendalian penuntutan yang jelas, koordinasi sejak awal, kontrol yudisial terhadap tindakan paksa, serta mekanisme khusus ketika rantai komando biasa memiliki konflik kepentingan terhadap Presiden, menteri, pimpinan lembaga, atau pimpinan Kejaksaan sendiri.

4. PEMBAHASAN

4.1. Kepastian Hukum Independensi Kejaksaan dalam Pelaksanaan Dominus Litis

Kepastian hukum tidak cukup dipahami sebagai keberadaan norma tertulis. Kepastian juga menuntut agar norma tersebut merumuskan kewenangan, batas tindakan, prosedur pengambilan keputusan, dan mekanisme pertanggungjawaban secara jelas serta dapat diterapkan secara konsisten. Dalam pemikiran Gustav Radbruch, kepastian hukum merupakan salah satu nilai dasar hukum bersama dengan keadilan dan kemanfaatan. Namun, keberadaan hukum positif tidak dapat digunakan untuk membenarkan tindakan yang secara ekstrem bertentangan dengan keadilan (Radbruch, 2006, pp. 1–11). Dalam konteks Kejaksaan, kepastian hukum mengenai independensi harus menjawab siapa yang harus bebas dari intervensi, terhadap keputusan apa independensi tersebut berlaku, bagaimana kebebasan itu dijalankan, dan melalui mekanisme apa dugaan pelanggaran diperiksa.

Independensi Kejaksaan dalam penelitian ini dianalisis melalui tiga dimensi yang saling berkaitan, yaitu independensi kelembagaan, independensi fungsional, dan independensi individual. Independensi kelembagaan merupakan prasyarat struktural agar Kejaksaan terlindungi dari intervensi eksternal. Independensi fungsional merupakan substansi kebebasan penuntut umum dalam menggunakan kewenangan penuntutan berdasarkan hukum dan alat bukti. Adapun independensi individual merupakan jaminan operasional agar jaksa yang menangani perkara terlindungi dari instruksi internal yang tidak sah. Pembagian tersebut sejalan dengan pandangan bahwa independensi harus melekat pada institusi penuntutan secara keseluruhan sekaligus pada jaksa secara individual dalam

menjalankan tugas profesionalnya (Consultative Council of European Prosecutors [CCPE], 2018, paras. 15–16, 31).

4.1.1. Independensi Kelembagaan

Independensi kelembagaan berkaitan dengan desain hubungan Kejaksaan terhadap Presiden dan cabang kekuasaan lainnya. Undang-Undang Kejaksaan menempatkan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Pada saat yang sama, fungsi tersebut wajib dilaksanakan secara merdeka. Undang-undang juga menetapkan asas satu dan tidak terpisahkan serta memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan Jaksa Agung (Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, Pasal 1 angka 1, Pasal 2, Pasal 19, dan Pasal 22).

Konstruksi tersebut memperlihatkan karakter hibrida Kejaksaan. Secara organisatoris, Kejaksaan berada dalam lingkungan pemerintahan, sedangkan secara fungsional menjalankan kekuasaan negara yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Kedudukan hibrida pada dasarnya tidak selalu meniadakan independensi. Persoalannya terletak pada belum jelasnya pemisahan antara akuntabilitas administratif Kejaksaan kepada Presiden dan larangan intervensi Presiden terhadap keputusan penuntutan dalam perkara konkret. Tanpa pembatasan tersebut, hubungan administratif dapat ditafsirkan terlalu luas seolah-olah mencakup kewenangan untuk memengaruhi substansi penanganan perkara.

Kerentanan struktural juga terlihat dalam pengaturan masa jabatan Jaksa Agung. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-VIII/2010 menghubungkan berakhirnya masa jabatan Jaksa Agung dengan berakhirnya masa jabatan Presiden yang mengangkatnya, kecuali Jaksa Agung diberhentikan lebih dahulu dalam periode pemerintahan tersebut. Pemaknaan itu kemudian tercermin dalam Pasal 22 ayat (1) huruf d dan huruf e Undang-Undang Kejaksaan. Akibatnya, siklus jabatan Jaksa Agung tetap berimpit dengan siklus politik presiden sehingga belum membentuk keamanan masa jabatan yang terpisah dari kepentingan pemerintahan yang sedang berkuasa (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-VIII/2010, 2010).

Dari perspektif kepastian hukum, persoalannya bukan semata-mata bahwa Jaksa Agung diangkat oleh Presiden, melainkan bahwa undang-undang belum menetapkan masa jabatan tunggal yang pasti, mekanisme seleksi yang transparan, dan alasan pemberhentian sebelum berakhirnya masa jabatan secara terbatas dan dapat diuji. Penelitian komparatif menunjukkan bahwa independensi penuntutan secara faktual tidak hanya ditentukan oleh pernyataan normatif mengenai kedudukan lembaga, tetapi juga oleh mekanisme pengangkatan, keamanan jabatan, lingkungan politik, dan kemampuan institusi menolak tekanan dari cabang kekuasaan lain (Voigt & Wulf, 2019, pp. 99–120).

Independensi kelembagaan menghendaki pembedaan tegas antara kewenangan Presiden dalam administrasi pemerintahan dan larangan memengaruhi keputusan

penuntutan. Pengangkatan Jaksa Agung tetap dapat melibatkan Presiden sebagai pemegang legitimasi demokratis. Namun, prosesnya harus dilengkapi dengan seleksi berbasis merit, masa jabatan yang ditentukan secara pasti dan tidak sepenuhnya berimpit dengan masa jabatan presiden, serta pemberhentian berdasarkan alasan limitatif melalui prosedur yang objektif dan dapat diuji.

4.1.2. Independensi Fungsional

Independensi fungsional berkaitan dengan kebebasan penuntut umum dalam menilai kecukupan pembuktian, kelayakan perkara, formulasi dakwaan, keberlanjutan penuntutan, dan penggunaan mekanisme penyelesaian perkara yang dibenarkan oleh hukum. Dimensi ini merupakan ruang utama pelaksanaan *dominus litis*. Namun, *dominus litis* dalam sistem hukum Indonesia tidak dapat dimaknai sebagai penguasaan penuh penuntut umum terhadap seluruh tindakan penyidikan.

KUHAP 2025 mengatur keterlibatan penuntut umum sejak tahap awal melalui koordinasi dengan penyidik, penelitian kelengkapan formal dan materiel berkas perkara, pemberian petunjuk, penyidikan tambahan, dan gelar perkara ketika terjadi perbedaan penilaian. Meskipun demikian, hubungan tersebut dirumuskan secara setara, saling melengkapi, dan saling mendukung. Penyidik tetap memiliki kewenangan atas teknik penyidikan dan tindakan penyidikan, sedangkan penuntut umum menentukan apakah hasil penyidikan telah memenuhi persyaratan untuk dilanjutkan ke tahap penuntutan (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025, Pasal 58–62).

Dengan konstruksi tersebut, *dominus litis* harus dipahami sebagai pengendalian fungsional terhadap kelayakan dan keberlanjutan penuntutan. Penuntut umum bukan atasan hierarkis penyidik, tetapi memiliki tanggung jawab menentukan apakah perkara dapat dibuktikan di persidangan, bagaimana dakwaan disusun, dan apakah penuntutan dilanjutkan, dihentikan, atau diselesaikan melalui mekanisme alternatif yang diakui hukum. Penjelasan Pasal 64 KUHAP 2025 mengenai *single prosecution system* memperkuat kesatuan sistem penuntutan, tetapi tidak menghapus diferensiasi fungsi antara penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025, Pasal 64 dan Penjelasan Pasal 64).

Independensi fungsional juga tidak boleh dipahami sebagai diskresi yang bebas dari pengawasan. Kebebasan menentukan arah penuntutan harus dibatasi oleh asas legalitas, objektivitas, kesetaraan perlakuan, penghormatan terhadap hak tersangka dan korban, serta kewajiban memberikan alasan hukum. Penelitian Gutmann dan Voigt menunjukkan bahwa independensi penuntutan lebih mampu mendukung pertanggungjawaban pejabat publik apabila berjalan bersama akuntabilitas penuntut umum (Gutmann & Voigt, 2019, pp. 1–19). Dengan demikian, model yang diperlukan bukan independensi tanpa kontrol, melainkan otonomi penuntutan yang disertai alasan tertulis, pengawasan etik, dan kontrol yudisial yang proporsional.

4.1.3. *Independensi Individual*

Independensi individual merupakan perlindungan terhadap penilaian profesional jaksa yang menangani perkara. Persoalan ini menjadi penting karena Kejaksaan disusun berdasarkan asas satu dan tidak terpisahkan. Asas tersebut memiliki fungsi positif untuk menjaga kesatuan kebijakan, konsistensi standar penuntutan, koordinasi nasional, dan pertanggungjawaban organisasi. Namun, struktur hierarkis juga dapat menjadi jalur intervensi apabila instruksi dalam perkara konkret tidak dibatasi oleh hukum dan tidak dapat ditelusuri dasar pertimbangannya.

Independensi individual tidak berarti setiap jaksa bebas bertindak tanpa kendali organisasi. Hierarki tetap diperlukan untuk menjaga konsistensi penerapan hukum dan kualitas penuntutan. Akan tetapi, setiap instruksi substantif mengenai perubahan pasal dakwaan, tuntutan pidana, penghentian penuntutan, penyelesaian alternatif, atau arah penanganan perkara harus diberikan oleh pejabat yang berwenang, secara tertulis, disertai alasan hukum, dan dicatat dalam administrasi perkara. Jaksa yang menilai bahwa instruksi tersebut bertentangan dengan hukum atau kode etik harus memperoleh hak mengajukan keberatan tanpa ancaman mutasi, penurunan penilaian kinerja, atau tindakan lain yang merugikan kariernya (CCPE, 2018, paras. 39–43).

Kerangka hukum Indonesia telah menegaskan bahwa fungsi Kejaksaan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dilaksanakan secara merdeka. Akan tetapi, perlindungan tersebut masih lebih menonjolkan kemerdekaan institusi daripada kemerdekaan profesional jaksa dalam penanganan perkara. Belum terdapat prosedur umum yang secara tegas mewajibkan seluruh instruksi perkara diberikan secara tertulis, menjelaskan alasan hukum, menyediakan mekanisme keberatan, dan melindungi jaksa yang menolak perintah melawan hukum. Kondisi ini menimbulkan kesenjangan antara independensi normatif Kejaksaan dan independensi individual jaksa (Afandi, 2025, pp. 304–318).

Karena itu, asas satu dan tidak terpisahkan harus dimaknai sebagai kesatuan kebijakan penuntutan yang tunduk pada hukum, bukan kepatuhan tanpa batas kepada kehendak personal atasan. Atasan tetap berwenang melakukan supervisi, memperbaiki kekeliruan, menyeragamkan standar, dan mengendalikan mutu penuntutan. Namun, setiap penggunaan kewenangan hierarkis harus dapat dipertanggungjawabkan melalui rantai alasan hukum yang terdokumentasi.

Ketiga dimensi independensi tersebut membentuk hubungan yang berjenjang. Independensi kelembagaan merupakan prasyarat struktural untuk mencegah intervensi eksternal. Independensi fungsional merupakan substansi kewenangan penuntutan berdasarkan hukum dan alat bukti. Independensi individual merupakan jaminan operasional agar kewenangan tersebut benar-benar dijalankan oleh jaksa secara profesional. Kegagalan pada salah satu dimensi akan memengaruhi dimensi lainnya. Kejaksaan yang mandiri secara kelembagaan belum tentu menghasilkan keputusan penuntutan yang independen apabila instruksi internal tidak dibatasi. Sebaliknya,

kebebasan jaksa individual tanpa pedoman dan pengawasan dapat membuka ruang disparitas serta penyalahgunaan kewenangan.

Berdasarkan kerangka kepastian hukum Radbruch, independensi Kejaksaan harus diwujudkan melalui norma yang menjelaskan kedudukan institusi, batas kewenangan, prosedur pengambilan keputusan, serta mekanisme pertanggungjawaban. Independensi bukan privilese Kejaksaan atau jaksa, melainkan jaminan bagi tersangka, korban, penyidik, pengadilan, dan masyarakat bahwa keputusan penuntutan ditentukan berdasarkan hukum serta alat bukti, bukan berdasarkan kepentingan politik, ekonomi, atau kepentingan personal.

Harmonisasi normatif karena itu perlu dilakukan pada tiga tingkat. Pertama, pada tingkat konstitusional, fungsi penuntutan perlu ditegaskan sebagai kekuasaan yang dijalankan secara merdeka dan akuntabel. Kedua, Undang-Undang Kejaksaan perlu mengatur seleksi Jaksa Agung yang transparan, masa jabatan yang pasti, alasan pemberhentian yang limitatif, larangan intervensi, instruksi perkara secara tertulis, dan mekanisme keberatan bagi jaksa. Ketiga, KUHAP, Undang-Undang KPK, peraturan mengenai keadilan restoratif, dan kebijakan penuntutan khusus perlu diselaraskan agar *single prosecution system* menjamin konsistensi profesi penuntutan tanpa menghapus independensi lembaga khusus dan diferensiasi fungsi dalam sistem peradilan pidana.

4.2. Batas Pengendalian Fungsional Penuntut Umum dalam KUHAP 2025

Pelaksanaan *dominus litis* dalam sistem peradilan pidana Indonesia harus dianalisis berdasarkan pembagian kewenangan antara penyidik dan penuntut umum. Prinsip tersebut tidak menempatkan penuntut umum sebagai penguasa tunggal seluruh proses pidana, tetapi memberikan kewenangan untuk menentukan kelayakan dan keberlanjutan perkara pada tahap penuntutan. Oleh karena itu, persoalan hukumnya bukan apakah penuntut umum menjadi atasan penyidik, melainkan sejauh mana penuntut umum dapat memastikan bahwa hasil penyidikan telah memenuhi persyaratan formal dan materiel untuk dibawa ke pengadilan.

4.2.1. Konfigurasi Hubungan Penyidik dan Penuntut Umum

KUHAP 2025 memperkuat keterlibatan penuntut umum sejak dimulainya penyidikan. Pasal 58 menentukan bahwa penanganan setiap tindak pidana dilakukan oleh penyidik dengan melibatkan penuntut umum melalui koordinasi sesuai kewenangan masing-masing dalam kerangka sistem peradilan pidana terpadu. Selanjutnya, Pasal 59 ayat (1) menegaskan bahwa koordinasi tersebut dilaksanakan secara setara, saling melengkapi, dan saling mendukung (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025, Pasal 58–59).

Rumusan “secara setara” menunjukkan bahwa KUHAP 2025 tidak membentuk hubungan subordinasi antara penyidik dan penuntut umum. Penyidik tetap memiliki kewenangan melakukan penyidikan, mengumpulkan alat bukti, dan menggunakan tindakan penyidikan sesuai batas yang ditentukan undang-undang. Penuntut umum, pada sisi lain, memiliki kewenangan untuk menilai apakah hasil penyidikan telah

memenuhi persyaratan untuk dilanjutkan ke tahap penuntutan. Dengan demikian, keduanya menjalankan fungsi yang berbeda, tetapi saling bergantung dalam satu rangkaian sistem peradilan pidana.

Keterlibatan awal penuntut umum terlihat lebih konkret dalam Pasal 60 KUHAP 2025. Penyidik wajib mengirimkan surat pemberitahuan dimulainya penyidikan kepada penuntut umum paling lama tujuh hari setelah penyidikan dimulai. Dalam waktu paling lama tiga hari sejak pemberitahuan diterima, penyidik berkoordinasi dengan penuntut umum yang ditunjuk untuk mengikuti perkembangan penyidikan. Koordinasi juga dapat dilakukan untuk melengkapi berkas perkara, memperpanjang penahanan, dan memberitahukan penghentian penyidikan (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025, Pasal 60).

Pengaturan tersebut menunjukkan pergeseran dari pola hubungan yang hanya bertumpu pada pemeriksaan berkas setelah penyidikan selesai menuju keterlibatan penuntut umum sejak awal. Meskipun demikian, keterlibatan tersebut tetap bersifat fungsional. Penuntut umum memberikan penilaian dan kebutuhan pembuktian yang relevan dengan penuntutan, sedangkan penyidik menentukan teknik serta pelaksanaan tindakan penyidikan. Pembagian ini penting agar integrasi proses tidak berubah menjadi penumpukan kekuasaan penyidikan dan penuntutan pada satu institusi.

4.2.2 Pengendalian terhadap Kelayakan dan Keberlanjutan Penuntutan

Pasal 61 KUHAP 2025 menentukan bahwa setelah penyidikan selesai, penyidik menyerahkan hasil penyidikan dan berkas perkara kepada penuntut umum. Penuntut umum kemudian melakukan penelitian berkas dalam jangka waktu paling lama tujuh hari. Apabila berkas dinilai belum lengkap, penuntut umum mengembalikannya kepada penyidik dengan petunjuk mengenai hal-hal yang harus dilengkapi. Penyidik wajib melaksanakan penyidikan tambahan sesuai hasil koordinasi dalam jangka waktu paling lama empat belas hari (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025, Pasal 61).

Kewenangan meneliti berkas dan memberikan petunjuk merupakan bentuk pengendalian fungsional penuntut umum. Pengendalian tersebut diperlukan karena penuntut umum memikul tanggung jawab untuk menyusun dakwaan, membuktikan perkara di persidangan, dan memastikan bahwa penuntutan tidak dilakukan tanpa dasar hukum dan alat bukti yang memadai. Dalam posisi tersebut, penuntut umum bukan sekadar penerima hasil penyidikan, tetapi penjaga gerbang penuntutan yang menentukan apakah suatu perkara layak diajukan ke pengadilan (Riyanto, 2021, pp. 481–92).

Apabila hasil penyidikan tambahan masih dinilai belum lengkap, Pasal 62 KUHAP 2025 menyediakan mekanisme pengembalian berkas dan gelar perkara. Gelar perkara menjadi forum untuk mempertemukan penilaian penyidik dan penuntut umum mengenai kecukupan hasil penyidikan. Dalam keadaan penyidik menilai penyidikan telah cukup bukti, sedangkan penuntut umum menilai penyidikan belum maksimal, penyidik dapat menyerahkan tersangka, hasil penyidikan, dan alat bukti kepada

penuntut umum untuk ditentukan kelanjutannya menurut hukum (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025, Pasal 62).

Konstruksi tersebut menegaskan bahwa *dominus litis* berada paling kuat pada keputusan mengenai kelayakan penuntutan. Penuntut umum tidak mengendalikan seluruh teknik penyidikan, tetapi memiliki kewenangan akhir untuk menentukan apakah perkara dapat dilimpahkan ke pengadilan. Karena penuntut umum bertanggung jawab terhadap dakwaan dan pembuktian, ia tidak dapat diwajibkan membawa perkara ke pengadilan apabila menilai bahwa unsur tindak pidana atau alat bukti belum mencukupi.

Pada titik ini, *dominus litis* perlu dibedakan dari *single prosecution system*. *Dominus litis* berkaitan dengan pengendalian fungsional terhadap kelayakan dan keberlanjutan penuntutan, sedangkan *single prosecution system* berkaitan dengan kesatuan kebijakan, standar profesi, dan koordinasi kewenangan penuntutan. Penjelasan Pasal 64 KUHAP 2025 menegaskan posisi Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi dalam sistem penuntutan terpadu. Namun, kesatuan sistem tersebut tidak dengan sendirinya memberikan kewenangan kepada penuntut umum untuk mengambil alih seluruh tindakan penyidikan (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025, Pasal 64 dan Penjelasan Pasal 64).

4.2.3 Kekosongan Norma dalam Penyelesaian Perbedaan Penilaian

Meskipun KUHAP 2025 telah memperkuat koordinasi, pengaturannya belum sepenuhnya menyelesaikan akibat hukum dari perbedaan penilaian antara penyidik dan penuntut umum. Undang-undang telah menetapkan tenggat waktu, pengembalian berkas, penyidikan tambahan, dan gelar perkara. Namun, masih diperlukan pengaturan yang lebih operasional mengenai kekuatan hasil gelar perkara, standar untuk menyatakan berkas lengkap, dokumentasi perbedaan pendapat, dan pertanggungjawaban apabila tenggat koordinasi tidak dipenuhi.

Ketidakjelasan tersebut dapat menimbulkan dua risiko. Pertama, berkas perkara dapat berulang kali berada dalam ketegangan penilaian antara penyidik dan penuntut umum sehingga memperpanjang ketidakpastian bagi tersangka dan korban. Kedua, keterlibatan awal penuntut umum dapat berubah menjadi formalitas apabila pendapat mengenai kebutuhan pembuktian tidak memiliki tindak lanjut prosedural yang jelas. Pasal 63 KUHAP 2025 memang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara koordinasi kepada Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu, kualitas pengaturan pelaksana akan sangat menentukan apakah koordinasi tersebut benar-benar menghasilkan integrasi fungsional atau hanya menambah tahapan administratif (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025, Pasal 63).

Struktur kewenangan penuntutan harus mampu menyeimbangkan diskresi profesional, keseragaman kebijakan, dan pertanggungjawaban. Kekuasaan penuntutan yang terlalu tersebar dapat menghasilkan inkonsistensi, sedangkan konsentrasi kewenangan tanpa pengawasan dapat memperbesar risiko penyalahgunaan. Karena itu, pembentukan

kewenangan penuntutan harus disertai pembagian tanggung jawab, prosedur pengambilan keputusan, dan mekanisme koreksi yang jelas (Sepulveda & Wilenmann, 2022, pp. 680–95).

4.2.4. Model Pengendalian Fungsional yang Akuntabel

Pengendalian fungsional yang akuntabel sekurang-kurangnya membutuhkan empat pengaman. Pertama, setiap petunjuk penuntut umum mengenai kelengkapan berkas harus diberikan secara tertulis, spesifik, dan berhubungan dengan unsur tindak pidana serta kebutuhan pembuktian. Kedua, hasil koordinasi dan gelar perkara harus dituangkan dalam berita acara yang mencatat posisi hukum masing-masing institusi. Ketiga, seluruh pengiriman berkas, petunjuk, pemenuhan petunjuk, dan perubahan keputusan harus dicatat dalam sistem digital yang menghasilkan jejak audit. Keempat, perkara kompleks atau perkara yang melibatkan konflik kepentingan perlu melalui pemeriksaan sejawat atau panel penuntutan yang tidak terlibat langsung dalam proses penyidikan.

Pengawasan terhadap pengendalian perkara tidak boleh dilakukan dengan mengambil alih penilaian profesional penuntut umum. Pengawasan diarahkan pada legalitas prosedur, konsistensi penerapan pedoman, konflik kepentingan, dan kecukupan alasan keputusan. Korban harus memperoleh mekanisme untuk meminta peninjauan atas penghentian perkara, sedangkan tersangka tetap dapat menggunakan praperadilan atau mekanisme pengujian lain yang disediakan KUHAP untuk menguji keabsahan tindakan penegak hukum. Independensi penuntutan dengan demikian berjalan bersama akuntabilitas dan kontrol yudisial yang proporsional (CCPE, 2018, paras. 19, 39–44).

Berdasarkan konfigurasi tersebut, KUHAP 2025 telah memperkuat landasan normatif pelaksanaan *dominus litis* melalui keterlibatan awal penuntut umum, penelitian berkas, pemberian petunjuk, penyidikan tambahan, dan gelar perkara. Namun, penguatan tersebut belum membentuk hubungan hierarkis antara penuntut umum dan penyidik. *Dominus litis* Indonesia tetap merupakan pengendalian fungsional terhadap kelayakan dan keberlanjutan penuntutan. Efektivitas normatifnya akan ditentukan oleh kejelasan peraturan pelaksana, konsekuensi hukum atas perbedaan penilaian, kewajiban memberikan alasan tertulis, integrasi administrasi perkara, serta tersedianya mekanisme pengawasan yang tidak mengintervensi substansi keputusan penuntutan.

4.3. Model Otonomi Penuntutan yang Akuntabel

Temuan pada bagian sebelumnya menunjukkan bahwa persoalan independensi Kejaksaan bukan semata-mata terletak pada kedudukannya sebagai lembaga pemerintahan, tetapi juga pada tata kelola kewenangan penuntutan dan perlindungan terhadap jaksa yang menangani perkara. Oleh karena itu, model ideal yang ditawarkan dalam penelitian ini bukan independensi absolut, melainkan otonomi penuntutan yang akuntabel. Model tersebut memberikan kebebasan kepada Kejaksaan dan penuntut umum untuk mengambil keputusan berdasarkan hukum serta alat bukti, tetapi tetap

membatasi penggunaan kewenangan melalui prosedur, alasan tertulis, pengawasan etik, dan kontrol yudisial.

Independensi dan akuntabilitas bukan dua prinsip yang saling meniadakan. Independensi tanpa akuntabilitas dapat menghasilkan diskresi yang sewenang-wenang, sedangkan akuntabilitas yang memungkinkan intervensi terhadap perkara akan menghilangkan independensi itu sendiri. Penelitian Gutmann dan Voigt menunjukkan bahwa independensi penuntutan akan lebih efektif mendukung pertanggungjawaban pejabat publik apabila berjalan bersama integritas dan akuntabilitas penuntut umum (Gutmann & Voigt, 2019, pp. 1–19). Karena itu, desain kekuasaan penuntutan harus menjelaskan siapa yang berwenang mengambil keputusan, dasar yang digunakan, prosedur koreksi, dan pihak yang bertanggung jawab atas keputusan tersebut (Sepulveda & Wilenmann, 2022, pp. 680–695).

4.3.1. Jaminan Kelembagaan

Pada tingkat konstitusional, fungsi penuntutan perlu ditegaskan sebagai kekuasaan negara yang dijalankan secara merdeka, imparial, dan akuntabel. Jaminan tersebut tidak berarti menempatkan Kejaksaan di bawah Mahkamah Agung karena penuntut umum harus tetap terpisah dari lembaga yang memeriksa dan memutus perkara. Norma konstitusional yang direkomendasikan dapat dirumuskan bahwa “kekuasaan penuntutan dilaksanakan oleh Kejaksaan yang merdeka, imparial, dan bertanggung jawab menurut Undang-Undang Dasar dan undang-undang.” Adapun asas satu dan tidak terpisahkan tetap diatur pada tingkat undang-undang agar pelaksanaannya dapat disesuaikan dengan kebutuhan sistem peradilan pidana.

Pengangkatan Jaksa Agung harus menggunakan mekanisme berlapis. Panitia seleksi independen melakukan penjangkaran dan penilaian berdasarkan integritas, kompetensi, pengalaman penuntutan, rekam jejak etik, ketidakberpihakan, serta keterbukaan harta dan konflik kepentingan. Panitia mengajukan tiga calon kepada Presiden, Presiden memilih satu calon, dan DPR memberikan persetujuan melalui uji kelayakan yang terbuka serta berbasis kriteria. Komposisi panitia seleksi harus mewakili unsur Komisi Kejaksaan, purnajaksa, mantan hakim, akademisi, advokat, dan masyarakat sipil serta tidak boleh diisi oleh pengurus partai politik atau pihak yang memiliki konflik kepentingan.

Jaksa Agung direkomendasikan untuk menjabat selama tiga tahun dalam satu periode dan tidak dapat diangkat kembali. Masa jabatan tersebut dihitung sejak pengucapan sumpah dan tidak berakhir karena pergantian presiden yang mengangkatnya. Masa jabatan tiga tahun dipilih untuk menyeimbangkan kebutuhan akan stabilitas kepemimpinan dan pertanggungjawaban demokratis. Independensi Jaksa Agung dijamin melalui masa jabatan yang pasti, larangan pengangkatan kembali, serta ketentuan bahwa pergantian Presiden tidak dengan sendirinya mengakhiri masa jabatan Jaksa Agung. Desain tersebut mengurangi ketergantungan personal kepada presiden tanpa

memberikan masa kekuasaan yang terlalu panjang kepada pimpinan lembaga penuntutan (Voigt & Wulf, 2019, pp. 99–120).

Pemberhentian sebelum berakhirnya masa jabatan hanya dapat dilakukan apabila Jaksa Agung mengalami ketidakmampuan permanen, dipidana berdasarkan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, atau melakukan pelanggaran etik berat. Dugaan pelanggaran etik berat harus diperiksa oleh Majelis Kehormatan Jaksa Agung yang bersifat ad hoc dan independen. Jaksa Agung harus memperoleh pemberitahuan, akses terhadap bahan pemeriksaan, kesempatan membela diri, dan hak menguji keputusan pemberhentian melalui pengadilan. Presiden menetapkan pemberhentian setelah memperoleh persetujuan DPR berdasarkan rekomendasi majelis tersebut.

Fungsi penuntutan pidana harus dilindungi dari konflik kepentingan yang timbul karena Kejaksaan juga bertindak sebagai penasihat dan pengacara pemerintah. Dalam jangka pendek, perlindungan dilakukan melalui pemisahan organisasi, larangan pertukaran informasi, kewajiban mengundurkan diri dari penanganan perkara atau *recusal*, dan pendelegasian kewenangan apabila bidang perdata dan tata usaha negara menangani kepentingan pemerintah yang berkaitan dengan perkara pidana. Dalam jangka panjang, pembentuk undang-undang dapat mempertimbangkan pembentukan lembaga advokat negara yang terpisah agar Jaksa Agung berfokus pada penuntutan dan pelaksanaan putusan pidana.

4.3.2. Tata Kelola Keputusan Penuntutan

Undang-Undang Kejaksaan harus membedakan antara kebijakan penuntutan umum dan instruksi dalam perkara konkret. Kebijakan umum berlaku secara prospektif, diterbitkan secara terbuka, dan memuat prioritas penuntutan, standar kecukupan bukti, kepentingan publik, perlindungan korban, keadilan restoratif, pengakuan bersalah, serta perjanjian penundaan penuntutan. Kebijakan tersebut tidak boleh dibuat untuk menentukan hasil perkara tertentu.

Instruksi perkara hanya dapat diberikan oleh pejabat yang memiliki kewenangan berdasarkan undang-undang. Setiap instruksi yang memengaruhi pasal dakwaan, tuntutan pidana, penghentian penuntutan, penyelesaian alternatif, atau perubahan penuntut umum harus diberikan secara tertulis, memuat alasan hukum, dan tercatat dalam sistem administrasi perkara. Instruksi lisan dalam keadaan mendesak wajib dikonfirmasi secara tertulis paling lama satu kali dua puluh empat jam. Standar internasional juga menegaskan bahwa organisasi penuntutan tetap dapat bersifat hierarkis, tetapi instruksi internal harus diberikan secara tertulis, transparan, dan ditujukan untuk menegakkan hukum serta administrasi peradilan yang baik (CCPE, 2018, paras. 39–43).

Jaksa yang menilai bahwa suatu instruksi bertentangan dengan hukum atau kode etik berhak mengajukan keberatan kepada Panel Peninjauan Profesional paling lama tiga hari kerja sejak instruksi diterima. Panel harus memberikan keputusan disertai alasan paling lama lima hari kerja. Pengajuan keberatan tidak menghentikan tindakan yang

mendesak untuk melindungi tersangka, korban, barang bukti, atau kepentingan peradilan, tetapi jaksa yang mengajukan keberatan harus dilindungi dari mutasi, penurunan penilaian kinerja, dan tindakan pembalasan lainnya.

Pelaksanaan *single prosecution system* harus dimaknai sebagai kesatuan standar profesi, kebijakan umum, dan pertanggungjawaban penuntutan. Prinsip tersebut tidak boleh digunakan untuk menghapus kewenangan khusus KPK atau membenarkan intervensi Jaksa Agung terhadap perkara yang menimbulkan konflik kepentingan. Semua penuntut harus tunduk pada standar legalitas, objektivitas, imparsialitas, dan etik yang setara, tetapi lembaga khusus dapat memiliki otonomi penugasan dan rantai pertanggungjawaban tersendiri berdasarkan undang-undang.

KUHAP 2025 perlu dilaksanakan melalui peraturan pemerintah dan pedoman bersama yang menetapkan tahapan koordinasi, tenggat waktu, format petunjuk, tata cara gelar perkara, akibat hukum atas perbedaan penilaian, serta dokumentasi seluruh keputusan. Penuntut umum terlibat sejak penerimaan surat pemberitahuan dimulainya penyidikan dan memberikan pendapat mengenai kebutuhan pembuktian. Namun, penyidik tetap mengendalikan teknik penyidikan, sedangkan penuntut umum mengendalikan kelayakan serta keberlanjutan penuntutan sesuai pembagian kewenangan dalam Pasal 58 sampai dengan Pasal 63 KUHAP 2025 (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025, Pasal 58–63).

4.3.3. Pengawasan Eksternal dan Penuntut Khusus

Komisi Kejaksaan perlu diperkuat sebagai pengawas eksternal independen. Komisi berwenang menerima pengaduan, memanggil pihak terkait, mengakses bagian berkas yang diperlukan dengan kewajiban menjaga kerahasiaan, serta memeriksa dugaan intervensi, konflik kepentingan, diskriminasi, penggunaan instruksi lisan, dan penyalahgunaan hierarki. Komisi tidak berwenang mengganti penilaian yuridis penuntut umum atau memerintahkan seseorang untuk dituntut maupun tidak dituntut. Rekomendasi Komisi wajib dijawab secara tertulis oleh Kejaksaan paling lama tiga puluh hari dan ketidakpatuhan terhadap kewajiban memberikan jawaban dapat diumumkan kepada publik.

Mekanisme penuntut khusus diperlukan ketika rantai komando Kejaksaan menghadapi konflik kepentingan aktual dan serius. Mekanisme tersebut dapat diaktifkan apabila perkara melibatkan Presiden, Wakil Presiden, Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung, atau pimpinan Kejaksaan yang memiliki kewenangan langsung atas penanganan perkara. Penuntut khusus diangkat oleh panel independen untuk perkara tertentu, memiliki masa tugas terbatas, anggaran tersendiri, kewenangan yang dirumuskan secara jelas, dan tidak tunduk pada instruksi pimpinan yang menjadi subjek konflik kepentingan. Pembentukan penuntut khusus tidak menghapus kewenangan KPK atau lembaga lain yang telah ditentukan oleh undang-undang. Model penuntutan khusus harus tetap tunduk pada pengawasan pengadilan, kode etik, audit anggaran, dan laporan akhir kepada publik. Pengalaman komparatif menunjukkan bahwa lembaga penuntutan

husus diperlukan terutama untuk menjaga independensi ketika institusi penuntutan biasa menghadapi konflik kepentingan atau perkara korupsi yang kompleks (Klimek & Šramel, 2025, pp. 1–23).

Akuntabilitas publik dilakukan melalui laporan tahunan yang memuat data agregat mengenai keputusan penuntutan, penghentian perkara, keadilan restoratif, pengakuan bersalah, perjanjian penundaan penuntutan, disparitas regional, pengaduan intervensi, tindak lanjut pengawasan, dan penggunaan anggaran. DPR mengawasi kebijakan umum serta anggaran, tetapi tidak boleh menggunakan fungsi pengawasan untuk memengaruhi hasil perkara yang sedang berjalan. Pengadilan mengawasi legalitas tindakan penegak hukum, sedangkan Komisi Kejaksaan mengawasi etik, konflik kepentingan, dan perlindungan independensi jaksa.

Adapun model ideal penuntutan yang akuntabel dapat direkomendasikan secara normatif, sebagaimana tabel di bawah ini:

Tabel 2. Model Ideal Penuntutan yang Akuntabel

Agenda Pembaruan	Dasar Hukum	Desain Minimum
Kedudukan Kejaksaan	Perubahan UUD 1945	Penegasan kekuasaan penuntutan yang merdeka, imparial, dan akuntabel
Seleksi & Masa Jabatan	Undang-Undang Kejaksaan	Seleksi independen, daftar tiga calon, persetujuan DPR, masa jabatan tiga tahun, satu periode, dan tidak berakhir karena pergantian Presiden
Pemberhentian	Undang-Undang Kejaksaan	Alasan limitatif, pemeriksaan Majelis Kehormatan, hak membela diri, persetujuan DPR, dan pengujian yudisial
Instruksi perkara	Undang-undang dan peraturan internal	Tertulis, beralasan, tercatat, dapat diaudit, serta tersedia keberatan kepada Panel Peninjauan Profesional
Koordinasi KUHAP	Peraturan pemerintah dan pedoman bersama	Tahapan, tenggat, format petunjuk, gelar perkara, akibat perbedaan penilaian, dan jejak audit digital
Pengawasan Eksternal	Penguatan dasar hukum Komisi Kejaksaan	Pemeriksaan intervensi, konflik kepentingan, dan penyalahgunaan hierarki tanpa mengambil alih penilaian yuridis
Penuntut Khusus	Undang-Undang	Pemicu konflik kepentingan, panel pengangkatan, yurisdiksi terbatas, masa tugas, anggaran, kontrol pengadilan, dan laporan publik

Berdasarkan desain tersebut, model otonomi penuntutan yang akuntabel dibangun atas tujuh prinsip: kemerdekaan fungsi penuntutan; legitimasi demokratis melalui seleksi berlapis; keamanan masa jabatan dan pemberhentian berbasis alasan hukum; perlindungan independensi individual melalui instruksi tertulis; diskresi berdasarkan pedoman dan alasan yang dapat diuji; pengawasan plural tanpa intervensi perkara; serta penuntut khusus ketika terdapat konflik kepentingan institusional. Ketujuh prinsip tersebut menghubungkan independensi kelembagaan, independensi fungsional, dan independensi individual dalam satu sistem pertanggungjawaban yang terukur.

4.4. Rancangan Norma Pokok yang Direkomendasikan

Model otonomi penuntutan yang akuntabel memerlukan penerjemahan ke dalam norma yang membedakan jaminan konstitusional, tata kelola kelembagaan, pengendalian keputusan perkara, pengawasan eksternal, dan koordinasi dalam hukum acara pidana. Pembagian tersebut diperlukan agar independensi tidak berhenti sebagai deklarasi, tetapi memiliki prosedur, batas kewenangan, dan mekanisme pertanggungjawaban yang dapat dilaksanakan. Rancangan berikut bersifat konseptual-preskriptif sehingga penomoran pasal dan redaksi akhirnya tetap memerlukan harmonisasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

4.4.1 Rancangan Norma Konstitusional

Jaminan konstitusional perlu difokuskan pada kemerdekaan fungsi penuntutan. Asas satu dan tidak terpisahkan tidak perlu dimasukkan ke dalam UUD 1945 karena asas tersebut berkaitan dengan desain organisasi yang lebih tepat diatur dalam undang-undang. Norma konstitusional yang direkomendasikan adalah:

Pasal X

- (1) Kekuasaan penuntutan dilaksanakan oleh Kejaksaan Republik Indonesia secara merdeka, imparial, dan akuntabel.
- (2) Dalam melaksanakan kekuasaan penuntutan, Kejaksaan Republik Indonesia bebas dari intervensi yang bertentangan dengan hukum.
- (3) Kedudukan, susunan, kewenangan, dan pertanggungjawaban Kejaksaan Republik Indonesia diatur dengan undang-undang.

Rumusan tersebut menegaskan kemerdekaan fungsi penuntutan tanpa menyamakan kedudukan jaksa dengan hakim atau menempatkan Kejaksaan di bawah Mahkamah Agung. Independensi diberikan untuk melindungi keputusan penuntutan dari intervensi yang tidak sah, sedangkan akuntabilitas memastikan bahwa kewenangan tersebut tetap dijalankan berdasarkan hukum, alat bukti, dan mekanisme pengawasan.

4.4.2 Rancangan Norma dalam Undang-Undang Kejaksaan

Pengangkatan dan Masa Jabatan Jaksa Agung

Pasal X

- (1) Calon Jaksa Agung diseleksi secara terbuka oleh panitia seleksi yang independen berdasarkan integritas, kompetensi, pengalaman, rekam jejak etik, ketidakberpihakan, dan keterbukaan terhadap konflik kepentingan.
- (2) Panitia seleksi menyampaikan tiga calon Jaksa Agung kepada Presiden.
- (3) Presiden memilih satu calon untuk memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat melalui uji kelayakan dan kepatutan yang terbuka serta berbasis kriteria.
- (4) Presiden mengangkat calon yang telah memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Jaksa Agung.

- (5) Jaksa Agung menjabat selama tiga tahun dalam satu masa jabatan dan tidak dapat diangkat kembali.
- (6) Masa jabatan Jaksa Agung tidak berakhir karena pergantian Presiden atau berakhirnya masa jabatan Presiden yang mengangkatnya.

Masa jabatan Jaksa Agung direkomendasikan selama tiga tahun dalam satu periode dan tidak dapat diperpanjang. Pilihan tersebut berada di antara model Korea Selatan yang menetapkan masa jabatan *Prosecutor General* selama dua tahun tanpa pengangkatan kembali dan praktik Singapura yang menggunakan periode pengangkatan tiga tahunan dengan kemungkinan pengangkatan kembali. Berbeda dengan kedua negara tersebut, hukum Indonesia belum menentukan periode jabatan yang mandiri karena masa jabatan Jaksa Agung mengikuti periode presiden yang mengangkatnya. Oleh karena itu, masa jabatan tetap selama tiga tahun, disertai larangan pengangkatan kembali dan pemberhentian berdasarkan alasan limitatif, dapat memberikan kepastian tanpa membentuk kekuasaan penuntutan yang terlalu panjang (*Constitution of the Republic of Singapore*, Art. 35(4); *Prosecutors' Office Act*, Art. 12(3); Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, Pasal 22).

Pemberhentian Jaksa Agung

Pasal Y

- (1) Jabatan Jaksa Agung berakhir karena meninggal dunia, mengundurkan diri, atau berakhirnya masa jabatan.
- (2) Jaksa Agung hanya dapat diberhentikan sebelum berakhirnya masa jabatan karena mengalami ketidakmampuan permanen, dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, atau terbukti melakukan pelanggaran etik berat.
- (3) Dugaan pelanggaran etik berat diperiksa oleh Majelis Kehormatan Jaksa Agung yang bersifat ad hoc, independen, dan bebas dari konflik kepentingan.
- (4) Jaksa Agung berhak memperoleh pemberitahuan mengenai alasan pemeriksaan, mengakses bahan pemeriksaan, mengajukan bukti, didampingi penasihat hukum, dan memberikan pembelaan.
- (5) Pemberhentian ditetapkan oleh Presiden setelah memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan rekomendasi Majelis Kehormatan Jaksa Agung.
- (6) Keputusan pemberhentian dapat diuji melalui mekanisme peradilan.

Ketentuan tersebut menghilangkan pemberhentian yang semata-mata didasarkan pada hilangnya kepercayaan politik. Presiden tetap memiliki kewenangan formal menetapkan pemberhentian, tetapi kewenangan itu dibatasi oleh alasan, pemeriksaan independen, partisipasi DPR, hak membela diri, dan pengujian yudisial.

Larangan Intervensi dan Instruksi Perkara

Pasal Z

- (1) Setiap orang dilarang memberikan tekanan, pengaruh, atau arahan terhadap hasil penanganan perkara di luar mekanisme yang ditentukan oleh undang-undang.
- (2) Kebijakan penuntutan umum harus dibedakan dari instruksi dalam perkara individual.
- (3) Kebijakan penuntutan umum berlaku prospektif, diumumkan kepada publik, dan tidak boleh ditujukan untuk menentukan hasil perkara tertentu.
- (4) Instruksi substantif dalam perkara individual hanya dapat diberikan oleh pejabat yang berwenang, secara tertulis, disertai alasan hukum, dan dicatat dalam sistem administrasi perkara.
- (5) Instruksi lisan dalam keadaan mendesak wajib dikonfirmasi secara tertulis paling lama satu kali dua puluh empat jam sejak instruksi diberikan.
- (6) Jaksa yang menilai bahwa suatu instruksi bertentangan dengan hukum atau kode etik berhak mengajukan keberatan kepada Panel Peninjauan Profesional.
- (7) Jaksa yang mengajukan keberatan dengan iktikad baik dilindungi dari mutasi, penurunan penilaian kinerja, tindakan disiplin, dan bentuk pembalasan lainnya.

Pengaturan tersebut mempertahankan hierarki untuk menjaga konsistensi penuntutan, tetapi mengubah dasar kepatuhan dari kehendak personal atasan menjadi kepatuhan terhadap perintah yang sah. Standar internasional juga mengakui organisasi penuntutan yang hierarkis sepanjang instruksi diberikan secara tertulis, transparan, dapat dipertanggungjawabkan, dan tersedia mekanisme keberatan terhadap instruksi yang melanggar hukum (CCPE, 2018, paras. 39–43).

Pengawasan Eksternal

Pasal A

- (1) Komisi Kejaksaan melakukan pengawasan eksternal terhadap etik, konflik kepentingan, dugaan intervensi, penggunaan instruksi tidak tertulis, tindakan pembalasan terhadap jaksa, dan penyalahgunaan hierarki.
- (2) Dalam melaksanakan pengawasan, Komisi Kejaksaan berwenang menerima pengaduan, meminta keterangan, memanggil pihak terkait, dan mengakses bagian berkas yang relevan dengan tetap menjaga kerahasiaan perkara.
- (3) Komisi Kejaksaan tidak berwenang memerintahkan seseorang untuk dituntut atau tidak dituntut dan tidak mengambil alih penilaian yuridis penuntut umum.
- (4) Rekomendasi Komisi Kejaksaan wajib dijawab secara tertulis oleh Kejaksaan paling lama tiga puluh hari sejak diterima.

- (5) Komisi Kejaksaan dapat mengumumkan rekomendasi dan ketidakpatuhan terhadap kewajiban memberikan jawaban dengan tetap melindungi kerahasiaan perkara dan hak para pihak.

Penuntut Khusus

Pasal B

- (1) Penuntut khusus dibentuk apabila terdapat konflik kepentingan aktual dan serius pada pimpinan Kejaksaan yang menyebabkan perkara tidak dapat ditangani secara independen melalui rantai komando biasa.
- (2) Konflik kepentingan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggap ada apabila perkara melibatkan Presiden, Wakil Presiden, Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung, atau pimpinan Kejaksaan yang memiliki kewenangan langsung terhadap penanganan perkara.
- (3) Penuntut khusus dipilih oleh panel independen dan diangkat untuk menangani perkara tertentu dalam masa tugas yang terbatas.
- (4) Penuntut khusus tidak tunduk pada instruksi pejabat yang menjadi subjek konflik kepentingan dan memperoleh dukungan anggaran serta administrasi secara mandiri.
- (5) Pelaksanaan kewenangan penuntut khusus tunduk pada hukum acara pidana, pengawasan pengadilan, kode etik, audit anggaran, dan kewajiban menyampaikan laporan akhir.
- (6) Pembentukan penuntut khusus tidak menghapus atau mengurangi kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dan lembaga lain yang diberikan kewenangan berdasarkan undang-undang.

Penuntut khusus bukan lembaga penuntutan paralel yang bersifat permanen, melainkan mekanisme terbatas untuk mengatasi konflik kepentingan institusional. Desain demikian memastikan perkara sensitif tetap ditangani secara independen tanpa membentuk kekuasaan penuntutan baru yang tidak terkendali (Klimek & Šramel, 2025, pp. 1–23).

4.4.3. Rancangan Norma Pelaksana KUHAP

Pasal C

- (1) Koordinasi antara penyidik dan penuntut umum dilaksanakan sesuai kewenangan masing-masing serta didokumentasikan dalam sistem administrasi perkara terpadu.
- (2) Pendapat penuntut umum mengenai kelengkapan formal dan materiel berkas perkara harus diberikan secara tertulis, spesifik, dan berkaitan dengan unsur tindak pidana serta kebutuhan pembuktian.
- (3) Apabila terdapat perbedaan penilaian mengenai kecukupan hasil penyidikan, penyidik dan penuntut umum wajib melaksanakan gelar perkara yang dituangkan dalam berita acara.
- (4) Berita acara gelar perkara harus memuat pokok perbedaan penilaian, dasar hukum dan pembuktian masing-masing pihak, tindak lanjut yang disepakati, serta pihak yang bertanggung jawab melaksanakannya.

- (5) Keputusan penuntut umum mengenai pelimpahan, penghentian, atau penyelesaian perkara melalui mekanisme alternatif harus disertai alasan hukum yang dapat ditinjau melalui mekanisme yang ditentukan undang-undang.
- (6) Pengiriman surat pemberitahuan dimulainya penyidikan, berkas perkara, petunjuk, pemenuhan petunjuk, hasil gelar perkara, dan keputusan penuntutan dicatat dalam sistem digital yang menghasilkan jejak audit.

Norma tersebut merupakan pengaturan operasional dari Pasal 58 sampai dengan Pasal 63 KUHAP 2025. Tujuannya bukan menjadikan penuntut umum sebagai atasan penyidik, tetapi memastikan bahwa pengendalian fungsional terhadap kelayakan dan keberlanjutan penuntutan dapat dilaksanakan melalui prosedur yang pasti, terdokumentasi, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Keseluruhan rancangan tersebut mempertahankan asas satu dan tidak terpisahkan sebagai dasar kesatuan kebijakan serta standar profesi Kejaksaan. Namun, hierarki dibatasi oleh prinsip legalitas perintah atau *legality of command*. Atasan berwenang mengoreksi kekeliruan, menjaga keseragaman penerapan hukum, dan mengendalikan mutu penuntutan, tetapi tidak berwenang mengarahkan hasil perkara untuk kepentingan politik, ekonomi, atau personal. Dengan demikian, garis komando Kejaksaan ditransformasikan dari rantai kekuasaan personal menjadi rantai alasan hukum yang tertulis, transparan, dan dapat diuji.

5. PENUTUP

Independensi Kejaksaan dalam pelaksanaan *dominus litis* belum memperoleh kepastian hukum yang utuh. Pernyataan bahwa fungsi Kejaksaan dilaksanakan secara merdeka belum disertai jaminan yang memadai terhadap independensi kelembagaan, fungsional, dan individual. Kerentanan utama terletak pada kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan, masa jabatan Jaksa Agung yang mengikuti siklus Presiden, alasan pemberhentian yang belum sepenuhnya membatasi kekuasaan Presiden, serta belum tersedianya mekanisme instruksi tertulis dan keberatan profesional bagi jaksa yang menangani perkara.

KUHAP 2025 telah memperkuat keterlibatan penuntut umum sejak awal penyidikan melalui koordinasi, penelitian berkas, pemberian petunjuk, penyidikan tambahan, dan gelar perkara. Namun, hubungan penyidik dan penuntut umum tetap bersifat setara sehingga *dominus litis* tidak dapat dimaknai sebagai komando jaksa atas penyidikan, melainkan sebagai pengendalian fungsional terhadap kelayakan dan keberlanjutan penuntutan. Atas dasar itu, model yang sesuai bagi Indonesia adalah otonomi penuntutan yang akuntabel, yaitu independensi yang dilindungi melalui jaminan kelembagaan, masa jabatan Jaksa Agung selama lima tahun, instruksi perkara yang tertulis dan dapat diuji, pengawasan eksternal tanpa intervensi terhadap substansi perkara, serta penuntut khusus ketika terdapat konflik kepentingan institusional.

MPR perlu mempertimbangkan penegasan konstitusional mengenai kekuasaan penuntutan yang merdeka, imparisial, dan akuntabel, sedangkan Presiden bersama DPR perlu merevisi Undang-Undang Kejaksaan untuk mengatur seleksi terbuka, masa jabatan tunggal selama lima tahun, alasan dan prosedur pemberhentian yang limitatif, perlindungan independensi individual, penguatan Komisi Kejaksaan, serta mekanisme penuntut khusus. Pemerintah juga perlu membentuk peraturan pelaksana KUHAP 2025 yang memperjelas tahapan koordinasi, akibat hukum atas perbedaan penilaian antara penyidik dan penuntut umum, kewajiban mendokumentasikan gelar perkara, dan integrasi sistem administrasi perkara. Penelitian lanjutan perlu menguji secara empiris pelaksanaan instruksi berjenjang, pola mutasi, keputusan penghentian penuntutan, dan persepsi jaksa terhadap independensi individual setelah berlakunya KUHAP 2025.

REFERENSI

- Afandi, F. (2025). Regulating prosecutorial independence and impartiality in the Indonesian criminal justice system. *Kosmik Hukum*, 25(2), 304–318. <https://doi.org/10.30595/kosmikhukum.v25i2.25981>
- Arifin, R., Idris, S. H., Munandar, T. I., & Nte, N. D. (2023). Striking a balance: Navigating peace, justice, and restorative justice in Indonesian prosecutorial process. *The Prosecutor Law Review*, 1(3), 73–96. <https://doi.org/10.64843/prolev.v1i3.25>
- Chan, G. K. Y. (2013). Prosecutorial discretion and the legal limits in Singapore. *Singapore Academy of Law Journal*, 25, 15–50. https://ink.library.smu.edu.sg/sol_research/1185
- Chisholm, N. (2024a). Prosecutorial independence lost: How prosecutorial bureaucracy is politicized in South Korea. *Emory International Law Review*, 38(3), 585–681.
- Chisholm, N. (2024b). Prosecutorial independence in comparative perspective: Continental legal tradition and the “paradox of democratization” in South Korea. *Washington University Global Studies Law Review*, 23(1), 1–90.
- Emirsya, M., Subaidi, J., & Saputra, F. (2025). Penerapan asas dominus litis oleh Jaksa Penuntut Umum dalam tindak pidana umum berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, 8(3). <https://doi.org/10.29103/jimfh.v8i3.22997>
- Friedman, L. M. (1975). *The legal system: A social science perspective*. Russell Sage Foundation.
- Garg, A. (2024). A dynamic theory of prosecutorial roles in adversarial trials. *Asian Journal of Law and Society*, 11(2), 152–177. <https://doi.org/10.1017/als.2024.12>
- Gutmann, J., & Voigt, S. (2019). The independence of prosecutors and government accountability. *Supreme Court Economic Review*, 27, 1–19. <https://doi.org/10.1086/7037>
- Hutchinson, T., & Duncan, N. (2012). Defining and describing what we do: Doctrinal legal research. *Deakin Law Review*, 17(1), 83–119. <https://doi.org/10.21153/dlr2012vol17no1art70>
- Klimek, L., & Šramel, B. (2025). Special prosecutor’s offices and their position in a state governed by the rule of law: Is the abolition of Office of Special Prosecution in

Slovakia unconstitutional? *Laws*, 14(2), Article 25.
<https://doi.org/10.3390/laws14020025>

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum (Edisi revisi)*. Kencana.

Mufrohim, O., & Herawati, R. (2020). Independensi lembaga Kejaksaan sebagai legal structure di dalam sistem peradilan pidana (criminal justice system) di Indonesia. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 2(3), 373–386.
<https://doi.org/10.14710/jphi.v2i3.373-386>

Mulya, B., Kencana, U., Cholidi, & Zuhdi, M. (2022). Asas dominus litis bagi Kejaksaan dalam penuntutan tindak pidana berdasarkan undang-undang. *Wajah Hukum*, 6(2), 367–378. <https://doi.org/10.33087/wjh.v6i2.950>

Mulyana, A. N., et al. (2020). *Mandat konstitusional*. RajaGrafindo Persada.

Pangaribuan, A. (2025). Indonesia's criminal justice system: A case study of inter-agency conflict and the fight for power. *Asian Journal of Law and Society*, 12(4), 600–626.
<https://doi.org/10.1017/als.2025.10018>

Radbruch, G. (2006). Statutory lawlessness and supra-statutory law (B. L. Paulson & S. L. Paulson, Trans.). *Oxford Journal of Legal Studies*, 26(1), 1–11.
<http://www.jstor.org/stable/3600538>

Radbruch, G. (2006). Statutory lawlessness and supra-statutory law (B. L. Paulson & S. L. Paulson, Trans.). *Oxford Journal of Legal Studies*, 26(1), 1–11.
<https://doi.org/10.1093/ojls/gqi041>

Riyanto, T. A. (2021). Fungsionalisasi prinsip dominus litis dalam penegakan hukum pidana di Indonesia. *Lex Renaissance*, 6(3), 481–492. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol6.iss3.art4>

Sepulveda, C., & Wilenmann, J. (2022). Structuring prosecutorial power. *Legal Studies*, 42(4), 680–695. <https://doi.org/10.1017/lst.2022.14>

Sihombing, D. C., Syahrin, A., Ablisar, M., & Mulyadi, M. (2023). Penguatan kewenangan jaksa selaku dominus litis sebagai upaya optimalisasi penegakan hukum pidana berorientasi keadilan restoratif. *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, 3(2), 63–75.
<https://doi.org/10.56128/jkih.v3i2.42>

Soekanto, S. (2019). *Faktor-faktor yang memengaruhi penegakan hukum*. Rajawali Pers.

Sudirdja, R. P., Santoso, T., & Nelson, F. M. (2023). Independence of the prosecutor in conducting prosecutions viewed from the united command principle. *Journal of Namibian Studies*, 33, 532–548. <https://doi.org/10.59670/jns.v33i.521>

Toole, K. (2024). *Prosecuting crime in the public interest: How tension between independence and accountability threatens the rule of law in Australia*. Hart Publishing.

Voigt, S., & Wulf, A. J. (2019). What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial independence. *Journal of Institutional Economics*, 15(1), 99–120. <https://doi.org/10.1017/S1744137417000212>

Bahan Hukum Primer dan Sumber Resmi

Consultative Council of European Prosecutors. (2018). *Opinion No. 13 (2018): Independence, accountability and ethics of prosecutors*. Council of Europe.
<https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>

- Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia. (2004). *Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia*.
- Indonesia. (2020). *Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif*.
- Indonesia. (2021). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia*.
- Indonesia. (2025). *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*.
- Kim & Chang. (2026, March). *Enactment of the Public Prosecution Office Act and the Serious Crimes Investigation Agency Act*.
https://kimchang.com/cn/insights/detail.kc?sch_section=4&idx=34628
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2010). *Putusan Nomor 49/PUU-VIII/2010, 22 September 2010*.
- Republic of Korea. *Prosecutors' Office Act*.
- Republic of Singapore. *Constitution of the Republic of Singapore*.
- Republic of Singapore. *Criminal Procedure Code 2010*.
- Reuters. (2025, January 23). *South Korea investigators transfer Yoon's case to prosecutors for indictment*. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/south-korea-investigators-transfer-yoons-case-prosecutors-indictment-2025-01-23/>
- S Iswaran v Public Prosecutor [2024] SGHC 123; [2024] 4 SLR 965.
<https://www.elitigation.sg/gd/gd/2024 SGHC 123/pdf>
- Singapore Attorney-General's Chambers. (2025, June 17). *Prosecution guidelines*.
- United Nations. (1990). *Guidelines on the role of prosecutors*.
<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/guidelines-role-prosecutors>
- U.S.-Asia Law Institute. (2025, November 16). *South Korea reins in its powerful prosecutors*. <https://usali.org/usali-perspectives-blog/south-korea-reins-in-its-powerful-prosecutors>
- Yonhap News Agency. (2025, January 26). *Yoon indicted over insurrection charges in martial law case*. The Guardian.
<https://www.theguardian.com/world/2025/jan/26/south-korea-yoon-suk-yeoul-indicted>