

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori Kewenangan

Teori kewenangan sebagai dasar atau landasan teoritik pada penelitian skripsi ini, karena kewenangan Pengadilan Negeri dalam memutus sebuah perkara tidak terlepas dari teori kewenangan yang di dalamnya memuat ajaran tentang jenis dan sumber kewenangan. Jenis kewenangan meliputi kewenangan terikat dan kewenangan bebas. Sedangkan sumber-sumber kewenangan, antara lain: atribusi, delegasi dan mandat.

Dalam konsep Hukum Tata Negara, kewenangan atau wewenang dideskripsikan sebagai "*rechtsmacht*" (kekuasaan hukum). Dalam hukum publik, wewenang terkait kekuasaan⁸ terdapat sedikit perbedaan antara kewenangan (*Authority, gezag*) adalah apa yang disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu dari kewenangan. Kewenangan dalam bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili lazim disebut kompetensi atau yurisdiksi.

⁸Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, Yuridika, Volume No.5 & 6, Tahun XII, September-Desember, 1997, hal.1

Di Belanda konsep *bevoegdheid* dipergunakan baik dalam lapangan hukum publik, oleh karena itu *bevoegdheid* tidak memiliki watak hukum⁹. Sedangkan di Indonesia, konsep wewenang selalu dimaknai sebagai konsep hukum publik, sebab wewenang selalu dikaitkan dengan penggunaan kekuasaan. Sesuai dengan pendapat di atas, Prajudi Atmosudirdjo menyatakan : “wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan di dalam lapangan hukum publik, sedangkan kekuasaan untuk melakukan tindakan dalam lapangan hukum privat disebut hak”.¹⁰

Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu : pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan, bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum; komponen dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas; dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standart yang jelas (untuk wewenang umum), dan standart khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.¹¹

Setiap penggunaan wewenang harus memiliki dasar legalitas di dalam hukum positif untuk mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang.

⁹Disarikan dari bahan kuliah Philipus M. Hadjon, Dalam Mata Kuliah Sistem Perlindungan Hukum Bagi Rakyat, Pada Program Magister Hukum Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya, 1997

¹⁰Prajudi Admosudirjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, cet.9. Jakarta, 1998. hal.76

¹¹Indroharto, Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal.68

Penggunaan wewenang pemerintahan selalu dalam batas-batas yang ditetapkan sekurang-kurangnya oleh hukum positif. Dalam kaitannya dengan konsep negara hukum, penggunaan Kewenangan tersebut dibatasi atau selalu tunduk pada hukum yang tertulis maupun tidak tertulis,¹² yang selanjutnya untuk hukum tidak tertulis di dalam hukum pemerintahan di Indonesia disebut dengan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” hal ini sesuai dengan penjelasan Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, yang berbunyi : “Negara hukum adalah Negara yang dalam segala aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan untuk meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan dan bertanggung jawab”.

Seperti di kemukakan di atas, bahwa dalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan¹³. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudisial adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kekuasaan merupakan suatu kemampuan individu atau kelompok untuk melaksanakan kemauannya meskipun menghadapi pihak lain yang menentangnya.¹⁴

¹²*Ibid*, hal.69

¹³Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, Tanpa Tahun, hal.01

¹⁴Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi, Kencana Pranadamedia Groub, Jakarta, cet-ke 6, 2014, hal.73

Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administrative. Kewenangan merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari wewenang. Wewenang (*Authority*) adalah hak untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi. Wewenang dapat juga didefinisikan sebagai kekuasaan membuat Keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan Keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi¹⁵ :

- a. Kewenangan yang bersifat atributif (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*atributie : toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*). Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada

¹⁵HD Van Wijk/Willem Konijnenbelt, Hoofdstukken Van Administratief Recht, Vugas'Gravenhage, hal.129, Dikutip dari Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi, Rajawali Prees, Jakarta, 2010, hal. 102

suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini di tunjukan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi/undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan.

- b. Kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinil) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam politik hukum, pelimpahan wewenang dibedakan menjadi dua macam yaitu mandat dan delegasi. Dalam pelimpahan wewenang secara mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (mandaat : *eenbestuurorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*), mandat yang beralih hanya sebagian wewenang, pertanggungjawaban tetap pada

mandans. Hal ini dijelaskan Ridwan HR : “....sementara pada mandat, penerima mandat, mandataris bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans) tanggung jawab akhir Keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans”.¹⁶

Pelimpahan wewenang secara delegasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain (*delegatie : overdrach van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*) yang beralih adalah seluruh wewenang dari delegans, maka yang bertanggung jawab sepenuhnya adalah delegataris¹⁷. Syarat-syarat delegasi menurut Hadjon adalah :

- a. Delegasi harus definitif dan pemberian delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

¹⁶*Ibid*, hal. 105-106

¹⁷Philipus M Hadjon, Tentang Wewenang. Makalah pada Penataran Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1998, hal. 9-10

Atribusi, delegasi dan mandat adalah bentuk kewenangan organ (institusi) pemerintah yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa Kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu Keputusan yuridis yang benar¹⁸.

2.1.2 Teori Tujuan Hukum

A. Teori Keadilan Hukum

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan filsafat hukum. Tujuan hukum bukan hanya keadilan, tetapi kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Putusan hakim misalnya, sedapat mungkin merupakan *resultant* dari ketiganya. Sekalipun demikian, tetap ada yang berpendapat bahwa di antara ketiga tujuan hukum tersebut, keadilan merupakan tujuan hukum yang paling penting, bahkan ada yang berpendapat bahwa keadilan adalah tujuan satu-satunya.¹⁹

Keadilan sudah dibicarakan sejak zaman dulu kala. Dalam hubungan antara keadilan dengan negara, Plato (428-348 SM) menyatakan, bahwa negara ideal apabila didasarkan atas keadilan, dan keadilan baginya adalah keseimbangan dan harmoni. Harmoni di sini artinya warga yang hidup sejalan dan serasi dengan tujuan negara (polis), di mana masing-masing

¹⁸F.A.M Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal.209

¹⁹Soetanto Soepiadhy, Keadilan Hukum, 28 maret 2012

warga negara menjalani hidup secara baik sesuai dengan kodrat dan posisi sosialnya masing-masing.²⁰

Aristoteles (384-322 SM) dalam karyanya *Nichomachean ethics* mengungkapkan, bahwa keadilan mengandung arti berbuat kebijakan, atau dengan kata lain, keadilan adalah kebijakan yang utama. Menurut Aristoteles, *justice consists in treating equality and un-equals un-equality, in proportion to their inequality*. Prinsip ini beranjak dari asumsi “untuk hal-hal yang sama diperlukan secara sama, dan yang tidak sama juga diberlakukan tidak sama, secara proporsional.”²¹

Friedman menyatakan, bahwa formulasi keadilan Aristoteles merupakan suatu kontribusi terbesar bagi filsafat hukum. Di samping itu, ia juga membedakan keadilan menurut hukum dan keadilan menurut alam. Keadilan alamiah adalah keadilan yang daya berlakunya tidak dipengaruhi oleh ruang dan waktu, serta keberadaannya bukan hasil pemikiran masyarakat. Keadilan hukum adalah keadilan yang pada asalnya tidak berbeda, tetapi bilamana telah dijadikan landasan, ia menjadi berlainan.²²

Pemikiran kritis memandang, bahwa keadilan tidak lain sebuah fatamorgana, seperti orang melihat langit yang seolah-olah kelihatan, akan tetapi tidak pernah menjangkaunya, bahkan juga tidak pernah mendekatinya. Walaupun demikian, haruslah diakui, bahwa hukum tanpa keadilan akan terjadi kesewenang-wenangan. Sebenarnya keadilan dan

²⁰Soetanto Soepiadhy, *Op.Cit.*

²¹*Ibid*

²²E. Sumaryono, Etika Profesi Hukum, Kanisius Yogyakarta, 1995, hal.124

kebenaran merupakan nilai kebijakan yang paling utama, sehingga nilai-nilai ini tidak bisa ditukar dengan nilai apapun. Dari sisi teori etis ini, lebih mengutamakan keadilan hukum dengan mengurangi sisi kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, seperti sebuah bandul (pendulum) jam. Mengutamakan keadilan hukum saja, akan berdampak pada kurangnya kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, demikian sebaliknya.

B. Teori Kepastian Hukum

Aristoteles dalam bukunya *Rhetorica* menjelaskan, bahwa tujuan hukum adalah menghendaki keadilan semata-mata dan isi (materi muatan) hukum ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang dikatakan adil dan apa yang dikatakan tidak adil. Memuat teori ini, hukum mempunyai tugas suci dan luhur, yakni keadilan dengan memberikan kepada tiap-tiap orang, apa yang berhak diterima serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Untuk terlaksananya hal tersebut, maka menurut teori ini, hukum harus membuat apa yang dinamakan *algamene regels* (peraturan/ketentuan umum) di mana peraturan/ketentuan umum ini diperlukan masyarakat demi kepastian hukum.²³

Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketenteraman dan ketertiban dalam masyarakat, karena kepastian hukum mempunyai sifat sebagai berikut :

²³Satjipto Rahardjo, *Op.Cit*

- a. Adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan perantara alat-alatnya.
- b. Sifat undang-undang yang berlaku bagi siapa saja²⁴

Kepastian di tunjukan pada sikap lahir manusia, ia tidak mempersoalkan apakah sifat batin seseorang itu baik atau buruk, yang diperhatikan adalah bagaimana perbuatan lahiriahnya. Kepastian hukum tidak memberi sanksi kepada seseorang yang mempunyai sikap batin yang buruk, akan tetapi yang diberi sanksi adalah perwujudan dari sikap batin yang buruk tersebut, atau menjadikannya perbuatan yang nyata atau konkret.²⁵

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam Mariani tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir), dan logis dalam artian menjadi suatu sistem norma dengan norma lain, sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian peraturan perundang-undangan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma.²⁶

Menurut Gustav Radbruch, “terdapat dua macam pengertian kepastian hukum, yaitu kepastian hukum oleh karena hukum” dan “kepastian hukum dalam atau dari hukum” :

²⁴*Ibid*

²⁵Soetanto Soepiadhy, Kepastian Hukum, Surabaya Pagi, Rabu, 4 April 2012

²⁶*Ibid*

Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang berguna. “kepastian hukum oleh karena hukum” memberi dua tugas hukum yang lain, yaitu menjamin keadilan hukum serta hukum harus tetap berguna; sedangkan “kepastian hukum dalam hukum” tercapai, apabila hukum tersebut sebanyak-banyaknya undang-undang. Dalam undang-undang tersebut tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang bertentangan (undang-undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan praktis). Undang-undang dibuat berdasarkan *rechtwerkelijkheid* (keadaan hukum yang sungguh-sungguh) dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.²⁷

Dalam prakteknya, apabila kepastian hukum dikaitkan dengan keadilan hukum, maka akan kerap kali tidak sejalan satu sama lain. Adapun hal ini dikarenakan di satu sisi tidak jarang kepastian hukum mengabaikan prinsip-prinsip keadilan hukum, sebaliknya tidak jarang pada keadilan hukum mengabaikan prinsip-prinsip kepastian hukum. Apabila dalam prakteknya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan hukum, maka keadilan hukum yang harus diutamakan. Alasannya adalah bahwa keadilan hukum pada umumnya lahir dari hati nurani pemberi keadilan, sedangkan kepastian hukum lahir dari suatu yang konkrit.

C. Teori Kemanfaatan Hukum

Menurut Achmad Ali, bahwa aliran etis dapat dianggap sebagai ajaran moral ideal, atau ajaran moral teoretis, sebaliknya ada aliran yang dapat dimasukkan dalam ajaran moral praktis, yaitu aliran utilitas. Pakar-pakar penganut aliran utilitas ini, terutama adalah Jeremy Bentham yang dikenal sebagai *the father of legal utilitarianism*. Selain Bentham, juga James Mill, John Stuart Mill; tetapi Jeremy Bentham-lah merupakan pakar yang paling

²⁷E. Utrecht dalam Sudirman Sidabuke, Kepastian Hukum Perolehan Hak Atas Tanah Bagi Investor, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2007

radikal di antara pakar utilitas²⁸. Penganut aliran utilitas ini menganggap, bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Penanganannya didasarkan pada filsafat sosial, bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan dan hukum merupakan salah satu alatnya.²⁹

Jeremy Bentham (1748-1832) adalah seorang filsuf, ekonom, yuris, dan reformer hukum, yang memiliki kemampuan untuk menformulasikan “prinsip kegunaan/kemanfaatan” (utilitas) menjadi doktrin etika, yang dikenal sebagai *utilitarianism* atau mazhab utilitas. Prinsip *utility* tersebut dikemukakan oleh Bentham dalam karya monumentalnya *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789). Bentham mendefinisikannya sebagai sifat segala benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan atau kebahagiaan atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan atau kejahatan serta ketidakbahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan.³⁰

Menurut Bentham, alam telah menempatkan manusia di bawah pengaturan dua “penguasa” yang berdaulat (*two sovereign master*), yaitu penderitaan (pain) dan kegembiraan (pleasure). Keduanya menunjukkan apa yang harus dilakukan, dan menentukan apa yang akan dilakukan. Fakta bahwa kita menginginkan kesenangan, dan berharap untuk menghindari

²⁸Soetanto Soepiadhy, *Op.Cit*

²⁹*Ibid*

³⁰Achmad Ali, Teori Hukum dan Teori Peradilan Termasuk Interpretasi Undang-Undang, kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hal.273

penderitaan, digunakan oleh Bentham untuk membuat Keputusan, bahwa kita harus mengejar kesenangan.³¹

Aliran utilitas yang menganggap, bahwa pada prinsipnya tujuan hukum itu hanyalah untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan masyarakat. Aliran utilitas memasukan ajaran moral praktis yang menurut penganutnya bertujuan untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin warga masyarakat Bentham berpendapat, bahwa negara dan hukum semata-mata ada manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat. Itulah sebabnya Jeremy Bentham kemudian terkenal dengan motonya, bahwa tujuan hukum adalah untuk mewujudkan *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan yang terbesar, untuk terbanyak orang).³²

Konsep Jeremy Bentham mendapat kritikan yang cukup keras. Dengan adanya kritikan-kritikan terhadap prinsip kemanfaatan hukum tersebut, maka John Rawls mengembangkan sebuah teori baru yang menghindari banyak masalah yang tidak terjawab oleh *utilitarianism*. Teori kritikan terhadap utilitas dinamakan teori Rawls atau *justice as fairness* (keadilan sebagai kejujuran).³³

Kritik Rawls tegasnya, bahwa untuk memperbesar kebahagiaan, terlebih dahulu tentunya, harus memiliki ukuran kebahagiaan. Lalu, bagaimana caranya mengukur kebahagiaan itu ? sesuatu yang menyenangkan

³¹*Ibid*

³²Soetanto Soepiadhy, *Op.Cit*

³³*Ibid*

seseorang, belum tentu juga menyenangkan bagi orang lain. Seseorang yang senang membaca, kemungkinan besar tidak senang berjudi. Sebaliknya, seseorang yang senang berjudi, juga kemungkinan besar tidak senang membaca. Bahkan, bagi kita sendiri, sangat sulit untuk mengukur kebahagiaan. Hal-hal yang berbeda memberikan kesenangan yang berbeda pula, yang sulit untuk diperbandingkan. Bagaimana caranya membandingkan kebahagiaan yang di peroleh dari makan dan kebahagiaan yang di peroleh dari membaca ? bahkan, hal yang serupa, seperti makan, dapat memberikan kesenangan yang berbeda tingkatnya. Pada waktu dan suasana yang berbeda. Makan, jauh lebih menyenangkan ketika sedang kelaparan, daripada ketika seseorang sedang kenyang. Jadi, dapat dilihat, bahwa kebahagiaan tidak mungkin untuk mendefinisikan dan diukur secara konkrit.³⁴

2.2 Uraian Konsep

2.2.1 Kejaksaan dan Jaksa Pengacara Negara

A. Kejaksaan

Dalam UU Kejaksaan, Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-undang disebut kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Kekuasaan negara sebagaimana dimaksud dilaksanakan secara merdeka, kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan. Kekuasaan negara

³⁴*Ibid*

sebagaimana yang dimaksud adalah diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri. Kejaksaan Agung berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia dan daerah hukumnya meliputi wilayah kekuasaan Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi berkedudukan di Ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi, Kejaksaan Negeri berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota yang daerah hukumnya meliputi daerah Kabupaten/Kota.

Jaksa diangkat dan dan diberhentikan oleh Jaksa Agung, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya jaksa bertindak untuk dan atas nama negara serta bertanggung jawab menurut hierarki. Jaksa melakukan penuntutan dengan keyakinan berdasarkan alat bukti yang sah, jaksa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya jaksa senantiasa bertindak berdasarkan hukum dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, kesusilaan serta wajib menggali dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat serta senantiasa menjaga kehormatan dan martabat profesinya.

Dalam penanganan terhadap pelaku tindak pidana korupsi jaksa selaku wakil negara mempunyai wewenang untuk mengajukan seorang terdakwa ke depan sidang pengadilan pidana sesuai dengan hukum acara yang berlaku. Selain wewenang secara pidana, kejaksaan dalam perkara korupsi juga mempunyai wewenang secara perdata untuk mengajukan gugatan pembayaran uang pengganti kepada terpidana jumlahnya

sebanyak-banyaknya sama dengan uang negara yang di korupsi. Untuk mengajukan gugatan pembayaran uang pengganti pada dalam perkara korupsi diperlukan adanya putusan perkara pidana yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, menyatakan bahwa terdakwa telah bersalah melakukan tindak pidana korupsi seperti yang didakwakan oleh penuntut umum serta penjatuhan hukuman yang berupa hukuman penjara dan atau denda serta pembayaran uang pengganti berdasarkan Pasal 38 C UU PTPK 1999. Di samping itu sebagai dasar hukum pengajuan gugatan, keputusan hakim dalam perkara pidana tersebut juga dapat dijadikan sebagai suatu bukti tentang perbuatan yang telah dilakukan seperti dinyatakan dalam Pasal 1918 KUH perdata yang menyebutkan :

Suatu putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan mutlak, dengan mana seorang telah dijatuhkan hukuman karena suatu kejahatan maupun pelanggaran, di dalam suatu perkara perdata dapat diterima sebagai suatu bukti tentang perbuatan yang telah dilakukan, kecuali jika dapat dibuktikan sebaliknya.

Selain adanya putusan perkara pidana, yang menjadi dasar lain pengajuan gugatan pembayaran uang pengganti dalam perkara korupsi adalah Pasal 1365 KUH perdata sebab seorang terdakwa yang telah melakukan tindak pidana korupsi secara nyata telah merugikan keuangan negara atau perekonomian negara adalah telah melakukan perbuatan melanggar hukum (*Onrechtmatige daad*), yang oleh Prof. Dr. Wirjono Prodjodikoro SH. Disebutkan sebagai perbuatan melawan hukum, seperti bunyi Pasal 1365 KUH Perdata yang menyatakan : Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian pada orang lain,

mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Dalam perkara Tindak Pidana Korupsi di mana negara sangat dirugikan, maka sesuai Pasal 1365 KUH perdata seorang terdakwa berkewajiban mengganti kerugian akibat dari perbuatan yang telah dilakukannya, yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan uang yang di korupsi. Mengenai pembagian perbuatan melanggar hukum dalam praktek dapat bersifat aktif maupun pasif. Bersifat aktif berarti apabila seseorang melakukan perbuatan dan menimbulkan kerugian bagi orang lain, sedangkan bersifat pasif berarti bahwa seseorang itu tidak berbuat sesuatu yang akibatnya menimbulkan kerugian bagi orang lain.

Di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, Kejaksaan mempunyai kewenangan untuk dan atas nama negara atau pemerintah sebagai penggugat atau tergugat yang dalam pelaksanaannya tidak hanya memberikan pertimbangan atau membela kepentingan negara atau pemerintah, tetapi juga membela dan melindungi kepentingan rakyat.

B. Jaksa Pengacara Negara

Jaksa Pengacara Negara adalah jaksa yang mempunyai “kuasa khusus” dalam bidang keperdataan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 30 ayat 2 UU Kejaksaan, dengan sendirinya identik dengan pengacara. Istilah pengacara negara adalah terjemahan dari *landasadvocaten* yang dikenal dalam *staatblad* 1922 No. 522 tentang *Vertegenwoordige (keterwakilan) Van Den Lande In Rechten*. Pasal 2

staatblad 1922 No.522 menyebutkan dalam suatu proses atau sengketa yang ditangani secara perdata, bertindak untuk pemerintah sebagai penanggung jawab negara di pengadilan adalah opsir yustisi atau jaksa.

Dari ketentuan tersebut di atas dapat diketahui bahwa seorang jaksa yang akan tampil sebagai Jaksa Pengacara Wakil Negara baik sebagai penggugat maupun tergugat diharuskan adanya surat kuasa khusus dari kepala departemen atau kepala daerah yang akan diwakilkannya dalam sengketa perkara perdata maupun tata usaha negara.

Keuntungan menggunakan Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa Pengacara Negara memberikan pelayanan hukum kepada kepada klien dituntut bersifat profesional karena Jaksa Pengacara Negara juga PNS yang terikat dengan kode etik profesional dan juga terikat dengan PP No.53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Dalam mewakili klien Jaksa Pengacara Negara dilindungi oleh UU Kejaksaan dan tidak tunduk kepada UU No.18 tahun 2003 tentang kode etik Advokat.

Posisi jaksa selaku “pengacara” negara tak lantas membuat seluruh jaksa bisa menjadi jaksa pengacara negara. Sebutan itu hanya kepada jaksa-jaksa yang secara struktural dan fungsional melaksanakan tugas-tugas perdata dan tata usaha negara. Setiap jaksa yang ditugaskan sebagai pengacara negara wajib memiliki dan mengelola buku perkara

jaksa dengan mencatat semua kegiatan dan penanganan perkara perdata dan tata usaha negara yang dipercayakan oleh pimpinan kepadanya.³⁵

Jaksa selaku Jaksa Pengacara Negara, ketika telah dikeluarkan putusan berkekuatan hukum tetap, jaksa selaku eksekutor mencari hartanya untuk disita. Jadi mulai dari penyidikan, penuntutan, dan putusan inkrah jaksa memiliki Kewenangan penyitaan. Sampai benar-benar keuangan negara yang dirugikan dapat dikembalikan sebanyak-banyaknya dengan kerugian yang dialami oleh negara.³⁶

2.2.2 Tindak Pidana Korupsi dan Uang Pengganti Dalam Tindak Pidana Korupsi

A. Tindak Pidana Korupsi

Korupsi diartikan sebagai suatu tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi sebuah jabatan negara karena keuntungan status atau uang yang menyangkut pribadi (perorangan, keluarga dekat, kelompok sendiri) atau melanggar aturan-aturan pelaksanaan beberapa tingkah laku pribadi, termasuk masalah etika dan moral menurut pandangan masyarakat umum.³⁷

Secara umum istilah korupsi selama ini mengacu pada berbagai tindakan gelap dan tidak sah untuk mendapat keuntungan pribadi atau kelompok yang dikualifisir sebagai perbuatan melawan hukum

³⁵Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : KEP-157/A/JA/11/2012, tentang Administrasi Perkara Perata dan Tata Usaha Negara.

³⁶Studi Kasus Korupsi Di Kejaksaan Tinggi Jawa Timur, Kendala Jaksa Dalam Eksekusi Pidana Tambahan Uang Pengganti Pada Perkara Tindak Pidana Korupsi, Tahun 2015

³⁷Robert Klitgaard, membasmi korupsi (terjemahan), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005, hal.31

memperkaya diri sendiri, orang lain, atau badan hukum (yang diperluas dengan istilah korporasi). Tetapi dalam perkembangan terakhir, dari beragam pengertian korupsi terdapat perkenaan, bahwa korupsi adalah penyalahgunaan kekuasaan atau kedudukan publik untuk keuntungan pribadi, orang lain dan korporasi.³⁸

Penyimpangan pengelolaan keuangan negara atau daerah yang dilakukan oleh aparatur negara sehingga menyebabkan terjadinya korupsi. Sebab-sebab terjadinya suatu tindak pidana korupsi oleh Soedjono Dirdjosisworo diuraikan sebagai berikut :

- a. Kurangnya kesadaran dan kepatuhan hukum di berbagai bidang kehidupan.
- b. Ketidaktertiban di dalam mekanisme administrasi pemerintah.
- c. Pengaruh samping dari meningkatnya volume pembangunan yang meningkat secara relatif cepat.
- d. Masalah kependudukan, kemiskinan, pendidikan dan lapangan kerja, berkaitan dengan akibat dari padanya yakni kurangnya gaji pegawai dan buruh.
- e. Faktor-faktor sosial budaya yang berpengaruh terhadap psikologi perilaku misalnya kultur malu pada suatu keluarga apabila keluarga tersebut termasuk berkedudukan dan terpandang tetapi tidak mampu menampung dan memberi kesenangan kepada saudara-saudaranya.

³⁸Marwan Effendy, Penyimpangan Penggunaan Anggaran Dan Penyediaan Barang/Jasa Pemerintah dari Aspek Pidana, Jakarta,2005, hal.4-6

Keadaan ini akan mendorong seseorang untuk melakukan perbuatan korupsi hanya karena sebuah gengsi status sosial.³⁹

Selain sebab-sebab diatas, ada juga sebab lain yang menjadi faktor terjadinya korupsi antara lain : ketiadaan atau kelemahan kepemimpinan dalam posisi-posisi kunci yang mampu mempengaruhi tingkah laku yang menjinakkan korupsi, kurangnya pendidikan keagamaan dan etika, tingkat pendidikan masyarakatnya yang rendah, kemiskinan, dan keadaan masyarakat yang kondusif untuk timbulnya korupsi.⁴⁰

Dari beberapa faktor penyebab korupsi di atas, terlihat bahwa faktor manusia atau masyarakat sangat dominan dalam memberikan kesempatan yang menyebabkan korupsi menjadi tumbuh subur. Hal ini membuktikan bahwa penanggulangan atau pemberantasan tindak pidana korupsi tidak hanya bergantung pada kebijakan pembuatan peraturan perundang-undangan yang mengatur pemberian sanksi terhadap perbuatan korupsi seseorang, tetapi juga perlu dukungan dari seluruh lapisan masyarakat agar tidak lagi bersikap pesimis yang menimbulkan keadaan kondusif terhadap keberadaan korupsi tersebut.

B. Uang Pengganti Dalam Tindak Pidana Korupsi

Uang Pengganti merupakan merupakan suatu bentuk hukuman pidana tambahan dalam perkara korupsi. Pada hakikatnya baik secara hukum maupun doktrin, hakim tidak diwajibkan selalu menjatuhkan pidana tambahan. Walaupun demikian, khusus perkara korupsi hal

³⁹Soedjono Dirdjosisworo, Pungli : Analisa Hukum dan Kriminologi

⁴⁰Syed Hussein Alatas, 1982, *Op.Cit*, hal. 46-47

tersebut perlu untuk diperhatikan karena korupsi adalah suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum yang merugikan atau dapat merugikan keuangan negara. Dalam hal ini kerugian negara tersebut harus dipulihkan.

Tindak pidana korupsi memiliki keterkaitan dengan adanya kerugian keuangan negara. Kerugian keuangan negara inilah yang wajib diganti oleh terpidana kasus korupsi (koruptor). Arti kerugian keuangan negara itu sendiri telah dijelaskan dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU PTPK 1999 sebagaimana yang telah diubah oleh UU PTPK 2001:

yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.

Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab pegawai negeri atau pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan negara khususnya.

Adapun ketentuan mengenai Uang pengganti diatur dalam Pasal 18 UU PTPK 1999 jo. UU PTPK 2001 yaitu pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Dalam hal jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah

memperoleh kekuatan hukum tetap maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut.

Dimaksud dengan harta “harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi” dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b tersebut, jangan hanya ditafsirkan harta benda yang diperoleh dari hasil tindak pidana korupsi “masih dikuasai” oleh terpidana pada waktu pengadilan menjatuhkan putusannya, tetapi ditafsirkan termasuk pula harta benda yang diperoleh dari hasil tindak pidana korupsi, yang pada saat pengadilan menjatuhkan putusannya, harta benda tersebut oleh terdakwa sudah dialihkan penguasaannya kepada orang lain.⁴¹

Uang pengganti dalam perkara korupsi mengandung banyak permasalahan yang ternyata cukup rumit implementasinya, di antaranya belum mencapai kesempurnaan tentang seperangkat aturan peraturan yang menyertai persoalan ini. Salah satunya adalah penerapan pada UU PTPK 2001 tersebut masih terkendali karena kurang lengkap dan tegas dalam pengaturan tata cara pengadilan tindak pidana korupsi dalam hal pengembalian uang negara yang di korupsi.

Salah satu cara yang dapat dipakai guna memulihkan kerugian negara tersebut adalah dengan mewajibkan terdakwa yang terbukti dan meyakinkan telah melakukan tindak pidana korupsi untuk mengembalikan kepada negara hasil korupsinya tersebut dalam wujud uang pengganti. Jumlah uang pengganti adalah kerugian negara yang

⁴¹Studi Kasus Korupsi Di Kejaksaan Tinggi Jawa Timur, Kendala Jaksa Dalam Eksekusi Pidana Tambahan Uang Pengganti Pada Perkara Tindak Pidana Korupsi, Tahun 2015

secara nyata dinikmati atau memperkaya terdakwa atau karena kausalitas tertentu, sehingga terdakwa bertanggung jawab atas seluruh kerugian negara.