

BAB IV

ANALISIS TERHADAP KEWENANGAN JAKSA DALAM MEMULIHKAN KEKAYAAN NEGARA DALAM KAJIAN *FIQH SIYĀSAH*

A. Analisis Kewenangan Jaksa Menurut UU Kejaksaan dalam Kajian *Fiqh Siyāsah*

Penegakan hukum dalam peradilan di Indonesia akan berjalan dengan baik dan hal tersebut tidak terlepas dari peran aparat penegak hukum yang telah diberi wewenang dan tugas dimasing-masing bidang tertentu. Salah satu aparat penegak hukum dalam peradilan di Indonesia adalah lembaga Kejaksaan, kejaksaan yang dikenal sebagai lembaga penuntut umum, karena tugas yang diamanahkan kepada lembaga kejaksaan adalah sebagai penuntut umum. Disamping sebagai penuntut umum, tugas dan wewenang kejaksaan terbagi dalam beberapa bidang, kejaksaan juga menjalankan tugas sebagai pelaksana putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Undang-undang Kejaksaan menyebutkan tentang wewenang dan tugas jaksa menjadi dua bagian, yakni tugas khusus dan tugas umum. Tugas umum jaksa terdapat dalam pasal 30 s/d pasal 34, diantara tugas tersebut adalah:

1. Bertugas dalam bidang pidana, diantaranya dapat melakukan penuntutan, melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana

pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat, dan dapat melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;

2. Di bidang perdata dan tata usaha negara, dengan kuasa khusus kejaksaan dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
3. Sedangkan dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan, diantaranya: meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, pengamanan kebijakan penegakan hukum, pengawasan peredaran barang cetakan, pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara, pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama.

Sedangkan wewenang dan tugas jaksa bagian khusus diantaranya, mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara, serta dapat mencegah atau menangkal orang tertentu untuk masuk atau keluar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan. lembaga kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum telah lama ada, bahkan sejak masa penjajahan.

Mengenai lembaga kejaksaan dalam peradilan umum dapat kita lihat dalam peradilan Islam yakni *wilāyah ḥisbah*. *Wilāyah ḥisbah* merupakan lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan amar ma'ruf nahi munkar, *wilāyah ḥisbah* yang ditetapkan oleh hukum Islam secara garis besar menyerupai lembaga Kejaksaan, sedangkan muhtasib dapat disamakan dengan Jaksa, karena mereka adalah orang-orang yang bertugas memelihara hak-hak umum serta tata tertib masyarakat.

Adapun tugas-tugas yang dijalankan oleh *wilāyah ḥisbah* merupakan tugas secara umum, namun *wilāyah ḥisbah* tidak menjalankan tugas yang sudah menjadi kekuasaan *wilāyah maẓalim* dan lembaga lainnya. Tugas *wilāyah ḥisbah* disini dapat mencakup beberapa hal, diantaranya dalam bidang keagamaan, bidang perekonomian, ketertiban masyarakat dan hal-hal yang dilarang oleh agama. *Wilāyah ḥisbah* juga dapat mengawasi perilaku pejabat pemerintah yang melakukan penyimpangan dalam pemerintahannya, dapat melakukan dakwaan terhadap seseorang yang melakukan penyimpangan.

Tugas dan wewenang lembaga kejaksaan yang dapat menyelesaikan perkara di luar pengadilan dengan cara perdamaian dapat juga dilakukan oleh *wilāyah ḥisbah* dalam menyelesaikan perkara yang berkenaan dengan bidangnya dan dilakukan di luar pengadilan. *Wilāyah ḥisbah* dapat melaksanakan tuntutan atas perkara yang bukan berada dalam bidang

kekuasaannya, serta dapat menyelesaikan perkara setelah mendapat pengaduan ataupun setelah melihat langsung adanya perkara yang harus diselesaikan, sedangkan lembaga kejaksaan dapat melaksanakan tugasnya apabila mendapat pengaduan dan telah diproses di pengadilan serta apabila telah mendapat kuasa khusus untuk menyelesaikan perkara di luar pengadilan.

B. Analisis Kewenangan Jaksa Dalam Memulihkan Kekayaan Negara Menurut UU Dalam Kajian *Fiqh Siyāsah*

Memulihkan kekayaan negara erat kaitannya dengan adanya kerugian keuangan negara yang terjadi, dari adanya kerugian negara tersebut maka kekayaan negara dipulihkan. Kerugian negara yang dimaksud adalah dalam UU Perbendaharaan Negara pasal 1 ayat 22:¹ “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.

Berdasarkan definisi tersebut, kerugian keuangan negara dapat ditinjau dari beberapa unsur, yakni: Bentuk material kerugian berupa uang, surat berharga, barang; Subjek hukum penderita kerugian yakni, negara atau daerah; Penyebab kerugian negara meliputi, perbuatan melawan hukum,

¹Lembaran negara No. 5 tahun 2004 (14 januari 2004) tentang Undang-undang Perbendaharaan Negara No. 1 tahun 2004.

Ukuran kerugian negara, yakni jumlahnya nyata dan pasti mencakup dalam satuan rupiah dan barang. Subyek hukum dalam kerugian keuangan negara adalah yang berkaitan dengan negara dan daerah, serta kekayaan didalamnya dan modal yang sebagian besar merupakan milik negara, subyek hukum disini seperti perseroan, BUMN/D yang mempunyai kaitan sangat erat dengan kekayaan negara.

Menyangkut kerugian keuangan negara, tidak terlepas dari makna keuangan negara dan kekayaan negara, dalam undang-undang no.31 tahun 1999 dan dalam penjelasan pada bab umum². Dalam undang-undang tersebut menegaskan bahwa keuangan negara merupakan seluruh harta kekayaan negara berupa apapun, keduanya saling berkaitan, yang mana keuangan negara merupakan sistem tata kelola keuangan pada negara, sedangkan kekayaan negara merupakan daftar kepemilikan negara atas hak kebendaan atau barang dalam negara, dan seluruh kekayaan lainnya.

Dalam konteks kerugian keuangan negara tidak lepas dari besar nilai kerugian yang harus diketahui jumlahnya, besaran nilai harus di buktikan secara nyata dan pasti, besarnya kerugian tersebut tidak bisa dikira-kira dan

²keuangan negara yang dimaksud adalah keseluruhan kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan dan tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala macam kekayaan negara dan segala hak yang timbul karena:

- a) Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban lembaga negara baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah;
- b) Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

diperkirakan, kepastian besaran kerugian ini yang dibutuhkan untuk memulihkan kekayaan negara. Dan harus ada lembaga yang berwenang dalam menghitung besarnya kerugian negara yang ditimbulkan.

UUD 1945 menegaskan: “untuk memeriksa, pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara diadakan Badan Pemeriksa Keuangan Negara yang bebas dan mandiri”. Lembaga yang ditugaskan tersebut misalnya Badan Pemeriksa Keuangan, penjelasan tersebut didasarkan pada UU No.15 tahun 2004. UU BPK diatur untuk menjadi pedoman dalam melakukan pemeriksaan (audit), selain mengikat pada pemeriksa dan mengikat bagi terperiksa. Jadi yang berhak untuk menghitung kerugian negara adalah badan pemeriksa keuangan atau lembaga lain yang diberikan wewenang oleh undang-undang, dan yang ahli dibidang audit keuangan negara sedangkan jaksa dapat menerima hasil dari badan pemeriksa keuangan terkait dengan terjadinya kerugian negara yang ditangani oleh jaksa.

Mengenai wewenang jaksa dalam memulihkan kekayaan negara, yang disebutkan dalam uu no.16 tahun 2004 pasal 30 ayat 2 : “Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Dari penjelasan mengenai tugas jaksa dalam bidang perdata dan tata usaha negara, jaksa baru berhak menjalankan tugasnya setelah mendapat

kuasa khusus dari pihak atau instansi pemerintah yang mempunyai kepentingan dalam kasus bidang perdata dan tata usaha negara. Akan tetapi tidak semua jaksa bisa mendapatkan kuasa khusus, kecuali jaksa yang bertugas dibidang perdata dan tata usaha negara yakni Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan tata usaha negara.

Ruang lingkup sekaligus penjelas dari pasal 30 ayat tersebut yakni Peraturan Presiden no.38 tahun 2010 pasal 24, yakni:³

Lingkup bidang perdata dan tata usaha negara sebagaimana dimaksud meliputi: penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lain kepada negara atau pemerintah, meliputi lembaga/badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah, Badan Usaha Milik Negara/Daerah di bidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.

Disebutkan pula dalam Keppres no 86 tahun 1999 tentang susunan organisasi dan tata kerja kejaksaan RI pasal 20, yaitu:⁴ Pasal 20 Keppres no 86 tahun 1999: “Jaksa Agung Muda bidang Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang dalam melakukan penegakan, bantuan, pertimbangan, dan pelayanan hukum kepada instansi pemerintah dan negara dibidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan kekayaan

³ Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

⁴ Keputusan Presiden No 86 tahun 1999 tentang susunan organisasi dan tata kerja kejaksaan RI.

negara dan menegakkan kewibawaan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung”.

Kewenangan ini sangat tepat untuk difungsikan dalam upaya penyelesaian tindakan kerugian keuangan negara yang merupakan sumber kekayaan negara. Dengan memperhatikan pengaruh dan dampak negatif dari kerugian negara, maka yang menjadi pusat perhatian adalah cara penanggulangannya, cara tersebut salah satunya dengan memfungsikan peran jaksa dalam bidang perdata.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh jaksa dalam memulihkan kekayaan negara, yaitu dengan cara menerapkan fungsi jaksa dibidang perdata dan tata usaha negara lainnya, yang mana fungsi tersebut saling berkaitan antara satu dengan fungsi lainnya, diantara tugas-tugas tersebut adalah: Penegakan hukum, memberikan pertimbangan hukum, memberikan penyuluhan hukum, dan memberikan bantuan hukum.

Dari upaya penyelesaian kerugian keuangan negara dan cara memulihkan kekayaan negara, kejaksaan perlu benar-benar mendalami tentang peranan dan fungsi dalam sistem dalam bidang tersebut yang dianut dalam perundang-undangan, dengan memahami peran dan fungsinya sendiri, penanganan tindakan kerugian negara dan dalam memulihkan kekayaan negara dapat diletakkan secara proporsional.

Dua kegiatan penting yang dilakukan jaksa dalam memulihkan kekayaan negara, yakni menyelesaikan perkara melalui proses pengadilan (litigasi) dan di luar pengadilan (non litigasi). Untuk memulihkan kekayaan negara dengan menyelesaikan kerugian negara melalui pengadilan, maka jaksa menggunakan instrumen perdata tanpa mengenyampingkan proses pidana. Pembuktian dalam bidang perdata dibebankan pada jaksa atau pihak yang dirugikan dengan membuktikan, bahwa benar telah terjadi perbuatan melawan hukum, dan adanya sebab akibat dari perbuatan tersebut.

Tidak semua sengketa perdata dan tata usaha harus diselesaikan melalui pengadilan, karena masalah tersebut dapat juga diselesaikan di luar pengadilan. Upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan dilakukan dengan beberapa kegiatan: proses negosiasi yaitu proses yang digunakan para pihak untuk memperoleh kesepakatan diantara mereka yang bersengketa.

Selanjutnya proses mediasi yakni pemecahan masalah dimana pihak luar yang tidak memihak bekerja sama dengan pihak yang bersengketa untuk mencari kesepakatan bersama. Mediator tidak berwenang untuk memutus sengketa, melainkan hanya membantu para pihak untuk menyelesaikan sengketa yang dikuasakan kepadanya, serta arbitrase, proses tersebut merupakan proses yang dipilih untuk menyelesaikan sengketa oleh penengah yang dipilih sendiri oleh kedua belah pihak dan keputusan penengah tersebut

dipilih terlebih dahulu untuk diambil suatu kesepakatan diantara kedua belah pihak.

Upaya litigasi yang dilakukan oleh jaksa setelah mendapat kuasa khusus merupakan upaya terakhir dalam menyelesaikan perkara, karena penyelesaian dengan jalan damai di luar pengadilan merupakan upaya pertama sebelum dilanjutkan ke pengadilan.

Pandangan dalam kajian *fiqh siyāsah* mengenai kewenangan jaksa dalam memulihkan kekayaan negara, memang tidak dijumpai mengenai pemulihan kekayaan negara akibat dari kerugian negara oleh *wilāyah ḥisbah*. Akan tetapi *wilāyah ḥisbah* yang mempunyai tugas dalam melaksanakan amar ma'ruf nahi munkar, pelaksana undang-undang dan mempunyai tugas dalam melakukan pengawasan terhadap pejabat negara yang melakukan penyimpangan.

Dari tugas dalam pengawasan terhadap perilaku pejabat negara dapat saja terjadi penyimpangan salah satunya dalam hal kekayaan negara yang dapat merugikan keuangan negara, karena pengelolaan kekayaan negara adalah tugas-tugas dari pada pejabat negara. Apabila pejabat yang berwenang menangani penarikan zakat, sedekah maupun infaq dari kaum muslimin dalam praktek pemungutannya menyalahi aturan yang sebenarnya, maka *wilāyah ḥisbah* berhak menarik kembali harta yang bukan menjadi haknya, semisal hadiah-hadiah yang diberikan karena sebuah aktifitas.

Sementara disebutkan dalam *Ṣaḥīḥ* Bukhari Muslim dari Abi Humaid As-Sā'idī r.a yang mengatakan bahwa Rasulullah SAW telah mengangkat seorang pejabat dari Azdi (sebuah wilayah di Islam) bernama Ibnu Lutbiyyah untuk mengurus sedekah, maka Rasulullah bersabda:⁵

مَا بَالُ الرَّجُلِ نَسْتَعْمِلُهُ عَلَى الْعَمَلِ مِمَّا وَلَا نَا اللَّهَ، فَيَقُولُ: هَذَا لَكُمْ وَهَذَا أُهْدِيَ إِلَيَّ؟ فَهَلَّا جَلَسَ فِي بَيْتِ أَبِيهِ أَوْ بَيْتِ أُمِّهِ. فَيَنْظُرُ أَيُّهُدَى إِلَيْهِ أَمْ لَا؟ وَالَّذِي نَفْسِي بِيَدِهِ، لَا يَأْخُذُ مِنْهُ شَيْئًا، إِلَّا جَاءَ بِهِ يَوْمَ الْقِيَامَةِ حَتَّى رَأَيْنَا عُفْرَتِي يَحْمِلُهُ عَلَى رَقَبَتِهِ، إِنْ كَانَ بَعِيرًا لَهُ رُغَاءٌ، أَوْ بَقْرَةً لَهَا خَوَارٌ، أَوْ شَاةً تَبْعُرُ. ثُمَّ رَفَعَ يَدَيْهِ إِبْطِيهِ، ثُمَّ قَالَ: اللَّهُمَّ هَلْ بَلَّغْتُ؟ اللَّهُمَّ هَلْ بَلَّغْتُ؟ اللَّهُمَّ هَلْ بَلَّغْتُ؟ ثَلَاثًا. (رواه الشيخان)

Artinya: “Bagaimana keadaan seseorang yang kami angkat untuk sebuah amal yang Allah percayakannya kepada kita. Kemudian (dia) berkata, “ini untukmu dan ini aku hadiahkan kepada diriku”, maka marilah duduk-duduk (berkunjung) di rumah ayah atau ibunya, sebenarnya kita lihat benarkah diahadiahkan kepadanya atau tidak (berhakkah ia mengambil harta itu atau tidak?). demi Dzat dan jiwaku berada dalam genggamannya, dia tidak berhak mengambil sesuatu, kecuali pada hari kiamat nanti akan menjadi beban dipundaknya. Jika yang diambil itu berupa onta, maka onta itu akan melenguh, jika yang diambil itu sapi, maka sapi itu akan melenguh, jika berupa kambing, maka ia akan mengembik (di hadapan tuannya tanda protes). “kemudian Rasulullah saw. Mengangkat kedua tangannya sampai kami melihat kedua ketiak beliau yang berwarna putih, seraya berdo’a, “ya Allah, bukankah aku telah menyampaikannya?”. Rasulullah mengucapkan itu tiga kali”. (HR. Syaikh)

Dari tugas *wilāyah ḥisbah* dalam menyelesaikan sengketa, maka *wilāyah ḥisbah* berhak mengajukan tuntutan karena terjadinya penyimpangan tersebut untuk memperoleh kembali hak dengan terjadinya

⁵ Ibnu Taimiyah, *Siyasah Syar’iyah, Etika Politik Islam*, (Surabaya: Risalah Gusti, 1995), 41-42.

penyimpangan. Jadi dapat dibenarkan mengenai tugas jaksa penuntut umum dalam memulihkan kekayaan negara, salah satunya dengan mengajukan tuntutan atau gugatan agar kekayaan negara dapat dipulihkan kembali dengan tugas *wilāyah ḥisbah* dalam melakukan tuntutan sebagai penuntut umum dalam peradilan Islam.

Dan salah satu tugas *wilāyah ḥisbah* adalah menyelesaikan sengketa di luar peradilan, tugas tersebut dapat berupa memutuskan perkara dalam sengketa yang harus segera diselesaikan dan menyelesaikan sengketa secara damai dengan menjadi wasit sebagai penengah. Dengan cara memanggil para pihak untuk meluruskan suatu sengketa dan untuk memperoleh keputusan yang dapat disepakati bersama. Maka tugas jaksa penuntut umum yang dapat menyelesaikan sengketa di luar pengadilan dengan cara damai, sama halnya dengan tugas *wilāyah ḥisbah* dalam menyelesaikan sengketa di luar peradilan dengan jalan damai.

Penyelesaian sengketa secara damai di luar pengadilan dalam peradilan di Indonesia saat ini ternyata telah dikembangkan Islam sejak lama, bahkan sebelum Nabi Muhammad mengemban tugas ke Rasulannya, dengan menjadi wasit dari pihak-pihak yang bersengketa, serta telah penyelesaian sengketa dengan cara damai telah dijelaskan dalam firman Allah surat Al-Hujurat: 9, yaitu:

وَإِنْ طَافَتَانِ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ اقْتَتَلُوا فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا ^ط فَإِنْ بَغَتْ إِحْدَاهُمَا عَلَى الْأُخْرَى فَاقْتُلُوا الَّتِي تَبَغَى حَتَّى تَفِيءَ إِلَى أَمْرِ اللَّهِ ^ج فَإِنْ فَاءَتْ فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا بِالْعَدْلِ وَأَقْسِطُوا ^ط إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ

Artinya: "Dan kalau ada dua golongan dari mereka yang beriman itu berperang hendaklah kamu damaikan antara keduanya! tapi kalau yang satu melanggar Perjanjian terhadap yang lain, hendaklah yang melanggar Perjanjian itu kamu perangi sampai surut kembali pada perintah Allah. kalau Dia telah surut, damaikanlah antara keduanya menurut keadilan, dan hendaklah kamu Berlaku adil; Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang Berlaku adil. (QS. Al-Hujurat: 9)"⁶

⁶ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Bandung: Syaamil Al-Qur'an, 2007), 316.