

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kejaksaan merupakan suatu lembaga eksekutif yang berkaitan dengan kekuasaan yudikatif. Kedudukan, tugas, fungsi, serta wewenang kejaksaan untuk bertindak sebagai penuntut umum, pelaksana putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dan wewenang lain berdasarkan undang-undang yang telah diatur dalam Undang Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Walaupun pada kenyataannya kejaksaan tidak pernah disebut dalam Undang Undang Dasar 1945, namun pada hakekatnya pengertian kejaksaan dan jaksa agung sebenarnya telah termasuk dalam ruang lingkup kekuasaan kehakiman Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”.¹ Dikarenakan tugas dan kewenangan kejaksaan berkaitan dengan kekuasaan kehakiman maka secara implisit, Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945 merupakan dasar konstitusional lembaga kejaksaan.

Seperti yang telah diuraikan diatas menurut Jimly Asshiddiqie, Kejaksaan Agung tidak diatur eksplisit dalam UUD 1945. Meskipun semula hal ini diusulkan dalam rancangan Perubahan UUD 1945, tetapi sampai Perubahan Keempat disahkan dalam Sidang MPR Tahun 2002, hal itu tidak mendapatkan kesepakatan. Akan tetapi, dalam kaitannya dengan ketentuan Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945,

¹ Pasal 24 Undang Undang Dasar 1945

maka fungsi kejaksaan jelas sangat berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, Kejaksaan Agung dapat dikatakan sebagai salah satu badan yang dimaksud, yang juga penting secara konstitusional (*constitutionally important state institution*).²

Dalam rangka supremasi hukum, kejaksaan sangat penting fungsinya dalam mewujudkan hukum in concreto. Menurut Bagir Manan, mewujudkan hukum in concreto bukan hanya merupakan fenomena pengadilan atau hakim, tetapi termasuk dalam pengertian itu adalah pejabat administrasi pemberi pelayanan hukum dan penegak hukum.³

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, kejaksaan haruslah memiliki profesionalitas serta kreatif untuk melaksanakan penegakan hukum progresif, khususnya bagi kelompok masyarakat kecil. Oleh karena itu kejaksaan sangatlah disegani dan dipercayai oleh pemerintah dan masyarakat agar dapat menolong pemerintah dan memberikan keadilan bagi masyarakat yang dirugikan untuk mencari kebenaran dari suatu tindak kejahatan. Tetapi banyak pada saat sekarang ini dapat kita temukan kasus-kasus yang menyeret sebagian nama dari para jaksa, diantaranya:

- a. Urip Tri Gunawan dari Kejaksaan Agung yang tertangkap basah menerima suap senilai US\$ 660 ribu atau setara Rp 6 miliar dari Artalyta Suryani pada 2 Maret 2008. Ia juga menerima suap dari

² Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie S.H., *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006, hal. 218.

³ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, LPPM-UNISBA, Bandung, 1995, hal.17.

mantan Kepala Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) Glenn Yusuf melalui pengacara Reno Iskandarsyah senilai Rp 1 miliar.

- b. Fahri Nurmolo dari Kejati Jawa Tengah pada saat itu menjadi Ketua tim jaksa yang menangani kasus korupsi penyalahgunaan dana BPJS Kabupaten Subang, Jawa Barat, diduga menerima suap Rp 528 juta dari Ojang yang merupakan Bupati Subang agar namanya tidak disebut dalam perkara yang menjerat Ojang di Kejati Jawa Barat.
- c. Devianti Rohaini dari Kejati Jawa Barat yang merupakan seorang jaksa penuntut umum di Kejati Jawa Barat, bersama jaksa Fahri menerima suap dalam penanganan kasus korupsi penyalahgunaan dana BPJS Kabupaten Subang, Jawa Barat.⁴
- d. Farizal dari Kejati Sumatera Barat yang diduga menerima suap Rp 440 juta dari Direktur Utama CV Semesta Berjaya, Xaveriandy Sutanto.⁵

Berdasarkan kasus di atas jika kita mengacu pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Tetapi apa yang terjadi dalam kenyataan (Das Sein) tidak sesuai dengan apa yang seharusnya terjadi (Das

⁴ Diakses dari <https://m.detik.com/news/berita/3583794/ini-daftar-panjang-jaksa-ditangkap-kpk-termasuk-kajari-pamekasan> Tanggal 23 Februari 2018 Pukul 09.10 WIB.

⁵ Diakses dari <https://www.google.co.id/amp/s/nasional.tempo.co/amp/845295/suap-gula-sni-jaksa-farizal-didakwa-terima-uang-rp-440-juta> Tanggal 23 Februari 2018 Pukul 09.00 WIB.

Sollen), dimana lembaga-lembaga penegak hukum di Indonesia khususnya lembaga kejaksaan masih rentan terhadap tingkah laku korupsi.

Padahal jika kita mengamati kedalam struktur lembaga kejaksaan kita dapat menemukan salah satu fungsi dari Jaksa Agung Muda Pengawasan yang diatur di dalam Peraturan Jaksa Agung (PERJA) Nomor PER-006/ A/ JA/ 07/ 2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia Pasal 522 huruf b yang berbunyi “Pelaksanaan dan pengendalian pengawasan intern Kejaksaan terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya”. Serta lebih dipertegas dalam PERJA Nomor PER-015/ A/ JA/ 07/ 2013 tentang perubahan atas Peraturan Jaksa Agung nomor PER-022/ A/ JA/ 03/ 2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia yang mengatur mengenai pelaksanaan dari pengawasan yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan.

Disamping itu lembaga Kejaksaan juga diawasi dari luar oleh Komisi Kejaksaan dan khususnya di bidang korupsi juga langsung ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. Keterkaitan antara pengawasan internal di lingkungan kejaksaan dengan pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Komisi Kejaksaan, diatur dalam Pasal 4 huruf e dan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia serta adanya Nota Kesepahaman Jaksa Agung dengan Ketua Komisi Kejaksaan Nomor KEP-009/ A/ JA/ 05/ 2011 dan Nomor: NK-001/ KK/ 05/ 2011 tentang Mekanisme Kerja Antara Kejaksaan dengan Komisi Kejaksaan dalam Melaksanakan Pengawasan, Pemantauan dan Penilaian Atas Kinerja dan Perilaku Jaksa dan Pegawai

Kejaksaan. Tetapi pada kenyataannya, fungsi pengawasan dalam kejaksaan dianggap belum mampu mencegah terjadinya korupsi di lembaga tersebut.

Padahal setiap tindakan dan wewenang yang dimiliki oleh seorang jaksa diatur dalam Peraturan Jaksa (PERJA) Nomor PER-014/ A/ JA/ 11/ 2012 tentang Kode Perilaku Jaksa yang tujuan di bentuknya PERJA adalah untuk mewujudkan jaksa yang memiliki integritas kepribadian serta disiplin tinggi guna melaksanakan tugas penegakan hukum dalam mewujudkan keadilan dan kebenaran. Namun walau telah dibentuknya aturan dengan sedemikian rupa tidak juga dapat memberikan pengaruh atau kesadaran bagi sebagian jaksa untuk memanfaatkan wewenang yang dimilikinya. Maka dari hal-hal tersebut, penulis tertarik mengangkat penelitian yang berjudul “FUNGSI BADAN PENGAWAS KEJAKSAAN DALAM SISTEM PENGAWASAN DI KEJAKSAAN BERDASARKAN PERATURAN JAKSA AGUNG NOMOR PER-015/A/JA/07/2013 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN JAKSA AGUNG NOMOR PER-022/A/JA/03/2011 TENTANG PENYELENGGARAAN PENGAWASAN KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dikemukakan dalam latar belakang diatas, maka rumusan masalah dapat peneliti rumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana fungsi Jaksa Agung Muda Pengawasan dalam mengawasi kinerja Kejaksaan?
2. Apa kendala yang dihadapi oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan selama melakukan pengawasan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana fungsi Jaksa Agung Muda Pengawasan dalam mengawasi kinerja Kejaksaan.
2. Untuk mengetahui apa kendala yang dihadapi oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan selama melakukan pengawasan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian adalah kontribusi yang diberikan oleh suatu penelitian. Manfaat penelitian umumnya menjadi dua kategori, yakni teoritis/ akademik dan praktis/ pragmatis.⁶

1. Manfaat Teoritis
 - a. Diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat bagi ilmu hukum pada umumnya dan ilmu hukum tata negara pada khususnya.
 - b. Diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat bagi peneliti-peneliti berikutnya dalam rangka pengembangan hasil penelitian.
2. Manfaat Praktis
 - a. Diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat bagi lembaga Kejaksaan berkaitan dengan evaluasi peraturan Jaksa kedepan.

⁶ Widodo, *Metodologi Penelitian (Populer dan Praktis)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, hal. 37.

- b. Diharapkan hasil penelitian ini secara praktis dapat bermanfaat bagi lembaga terkait lainnya, sehubungan dengan evaluasi peraturan jaksa kedepan.

E. Metode Penelitian

Metoda penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi, hal ini di sebabkan oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.⁷ Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisis dan konstruksi terhadap data yang telah di kumpulkan dan diolah. Oleh karenanya penelitian merupakan suatu sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya, hal ini tidaklah berarti metodologi penelitian yang dipergunakan di berbagai ilmu pengetahuan pasti akan berbeda secara utuh, akan tetapi setiap ilmu pengetahuan mempunyai identitas masing-masing, sehingga pasti akan ada perbedaan.⁸

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini jika dilihat dari sumber datanya merupakan yuridis normatif yaitu prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.⁹ Penelitian dilakukan dengan cara memperoleh

⁷ Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 17.

⁸ Soerjono soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hal. 1.

⁹ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media, Malang, 2006, hal. 57.

norma hukum tertulis dan melakukan penelitian kepustakaan (*Library Research*) menggunakan bahan pustaka yang merupakan data sekunder.

2. Pendekatan penelitian

- a. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dimana penelitian dilakukan dengan cara menelaah produk perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian yang akan diteliti. Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Pendekatan historis (*historical approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Melalui pendekatan ini mempermudah penulis dalam memahami bentuk lembaga pemerintah khususnya Kejaksaan dalam melaksanakan tugasnya sebagai bagian dari lembaga peradilan.
- c. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yaitu pendekatan penelitian yang dilakukan berdasarkan kepada deskriptif analitis karena bertujuan memberikan gambaran secara menyeluruh tentang suatu keadaan atau gejala yang diteliti, serta menganalisis mengenai implementasi fungsi Badan Pengawas Kejaksaan sebagai wujud partisipasi publik dalam rangka pengawasan lembaga Kejaksaan. Hal ini diharapkan mampu memecahkan masalah dengan cara memaparkan obyek penelitian apa adanya berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh pada saat penelitian.¹⁰

¹⁰ Peter Mahfud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hal. 137.

3. Sumber Data

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.¹¹

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat yang dalam hal ini berupa peraturan perundang-undangan yaitu:

- i. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- ii. Undang Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- iii. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 Tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia.
- iv. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat.
- v. Peraturan Jaksa Nomor PER-009/ A/ JA/ 01/ 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.
- vi. Peraturan Jaksa Nomor PER-014/ A/ JA/ 11/ 2012 tentang Kode Perilaku Jaksa.
- vii. Peraturan Jaksa Nomor PER-015/ A/ JA/ 07/ 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-022/ A/ JA/ 03/ 2011 tentang Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia.

¹¹ Ibid, hal. 182.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat menunjang bahan hukum primer dan dapat membantu penulis dalam menganalisis dan memahami bahan hukum primer seperti : Literatur atau hasil penulisan yang berupa hasil penelitian, buku-buku, makalah, majalah, tulisan lepas, dan artikel.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

4. Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah prosedur sistematis untuk mempermudah data yang diperlukan yaitu dengan cara studi dokumen atau studi kepustakaan (*Library Research*) dilakukan dengan mempelajari bahan pustaka atau literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang akan di bahas. Dalam melakukan penelitian, terlebih dahulu dilakukan pengumpulan bahan. Dengan menggunakan pendekatan masalah di atas maka pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka dan wawancara.

a. Studi pustaka

Studi pustaka merupakan pengkajian terhadap peraturan-peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, literatur-literatur, tulisan para ahli hukum dan tulisan lain yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

b. Wawancara

Adapun wawancara yang dilakukan adalah untuk melengkapi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Wawancara dilakukan dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada beberapa ahli terkait secara terarah dan mendalam. Dari hasil wawancara ini diharapkan dapat memberi gambaran secara komprehensif tentang fungsi Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan dalam melakukan pengawasan terhadap Jaksa.

c. Analisis Data

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dikumpulkan dalam penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas. Dengan metode analisis kualitatif, penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan kesimpulan yang sesuai dengan tujuan penelitian, berupa kalimat secara deskriptif dalam bentuk skripsi.

