

**REKONSTRUKSI PENGATURAN KEWENANGAN
KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA DI BIDANG PERDATA
DAN TATA USAHA NEGARA DALAM UPAYA
MAKSIMALISASI BANTUAN HUKUM KEPADA NEGARA
BERBASIS KEMANFAATAN**

DISERTASI



Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

Oleh :
ANTON RUDIYANTO
NIM : 10301700158

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNISSULA
SEMARANG
2021**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**REKONSTRUKSI PENGATURAN KEWENANGAN KEJAKSAAN REPUBLIK
INDONESIA DI BIDANG PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA DALAM
UPAYA MAKSIMALISASI BANTUAN HUKUM KEPADA NEGARA
BERBASIS KEMANFAATAN**

Oleh :

ANTON RUDIYANTO
NIM : 10301700158

Disusun Untuk Ujian Tertutup Disertasi Pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

Telah disetujui bahwa disertasi layak diuji
Pada tanggal, tahun 2021

Promotor,

Co-Promotor,

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum.
NIDN : 06-0503-6205

Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.
NIDN : 210.303.040

Mengetahui :
Ketua Program Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH)
Fakultas Hukum Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.
NIDN: 210.303.040

PERNYATAAN

Yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : **Anton Rudiyanto**

NIM : **10301700158**

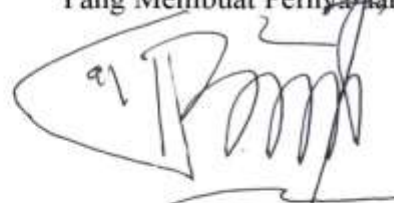
Alamat : Gondangan Rt 1 Rw 44 Kelurahan Sardonoarjo
Kecamatan Ngaglik Kabupaten Sleman Yogyakarta

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya Disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik (Sarjana, Magister, dan/atau Doktor di universitas/ perguruan tinggi manapun;
2. Karya Disertasi ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian penulis sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Promotor dan Co-Promotor;
3. Dalam Karya Disertasi ini tidak terdapat karya-karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas mencantumkan sebagai acuan dan menuliskan sumber acuan tersebut dalam daftar pustaka;
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya, dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena Disertasi ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku diperguruan tinggi ini.

Semarang, 25 Februari 2020

Yang Membuat Pernyataan.



Anton Rudiyanto
NIM : 10301700158

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum Wr.Wb.

Puji syukur kehadirat Allah S.W.T atas segala limpahan rahmat, hidayah, karunia, dan pengetahuan-Nya, alhamdulillah penulis dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini. Shalawat serta salam penulis haturkan kepada Baginda Nabi Muhammad S.A.W sebagai junjungan dan suri tauladan umat.

Penulis menyadari bahwa disertasi yang berjudul : **“Rekonstruksi Pengaturan Kewenangan Kejaksaan Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Dalam Upaya Maksimalisasi Bantuan Hukum Kepada Negara Berbasis Ke-manfaatan”** masih belum sempurna, sehingga penulis membutuhkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak untuk penyempurnaan disertasi ini.

Dalam penyelesaian disertasi ini, berbagai pihak telah memberikan bimbingan, motivasi dan bantuan moril kepada penulis. Oleh karena itu, perkenankanlah penulis mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaannya kepada Ayahanda Alm Suharjo Harjomartono dan Ibunda Alm Tumini tercinta, Kakanda Alm Sugeng Wahyudi, Kakanda Gunanto, Kakanda Gunarso, Kakanda Gunardi, Kakanda Puji Astuti, Kakanda Sapto Harnowo, serta Keluarga yang telah mendoakan dan membantu penulis dalam segala hal untuk selesainya penulisan disertasi ini.

Dalam penyusunan disertasi ini, penulis mengucapkan banyak terima dan juga penghargaan tertinggi kepada :

1. Drs. Bedjo Santoso, M.T., Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang;

2. Prof. Dr. H. Gunarto,S.H.,S.E.Akt.,M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
3. Wakil Dekan I dan Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
4. Prof. Dr. H. Gunarto,S.H.,S.E.Akt.,M.Hum. selaku Promotor dan Prof. Dr. Hj.Anis Mashdurohatun,S.H.,M.Hum. selaku Co-Promotor yang telah memberikan bimbingan, motivasi, dan kemudahan bagi penulis untuk menyelesaikan disertasi ini;
5. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun,S.H.,M.Hum. selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
6. Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih,S.H.,M.Hum. selaku Sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
7. Bapak dan Ibu Dosen serta Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas bantuannya selama ini;
8. Rekan-rekan mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah membantu hingga terselesaikannya disertasi ini;
9. Teman-teman yang selama ini telah membantu dan tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu.

Setelah penulis melakukan penelitian mengenai kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara untuk mendukung penulisan disertasi ini, ditemukan fakta bahwa pengaturan kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan

tata usaha negara belum maksimal dimanfaatkan oleh pemerintah maupun badan hukum/instansi pemerintah. Kewenangan yang diberikan kepada Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara, merupakan upaya dari kekuasaan legislatif di dalam rangka memantapkan kedudukan dan peranan Kejaksaan agar lebih mampu dan berwibawa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Wewenang Kejaksaan dalam bidang hukum perdata dan hukum tata usaha negara merupakan wewenang yang bersifat atributif oleh sebab kewenangan ini merupakan kewenangan yang didapatkan dari undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Keberadaan Jaksa bidang perdata dan tata usaha negara mempunyai banyak manfaat atau keuntungan, akan tetapi tidak banyak lembaga/badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah, BUMN/BUMD, yang memanfaatkan peranan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara ini.

Terdapat kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah, antara lain karena adanya kelemahan di dalam substansi hukum (peraturan perundang-undangan), struktur hukum (lembaga), dan kultur hukum (budaya masyarakat). Kelemahan dalam substansi hukum, yakni kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara belum dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, belum dicantumkan penjelasan mengenai Jaksa menjadi Jaksa Pengacara Negara atau belum disebutkan istilah Jaksa Pengacara Negara dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 belum menjelaskan kedudukan

Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara mengingat Lembaga Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan, kedudukan Jaksa Pengacara Negara menjadi pilihan dan tidak diharuskan menggunakan bantuan jasa hukum dari Kejaksaan sehingga bantuan hukum dari Kejaksaan kurang maksimal karena tidak adanya keharusan atau kewajiban menggunakan bantuan hukum dari Kejaksaan, serta penjelasan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 hanya dinyatakan cukup jelas, sehingga tidak ada penegasan terhadap pelaksanaan kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara; kelemahan dalam struktur hukum yakni kewenangan Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara masih bersifat pasif, dan kewenangan kejaksaan hanya bersifat delegatif dalam penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara untuk pemerintah maupun negara; serta kelemahan dalam kultur hukum yakni pemahaman hukum masyarakat terhadap Undang-Undang Kejaksaan yang masih kurang, dan kualitas sumber daya manusia di Kejaksaan perlu ditingkatkan.

Kelemahan-kelemahan yang menjadi kendala dalam pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah tersebut harus dicari upaya penyelesaiannya, dan dilakukan rekonstruksi agar pengaturan kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara dalam pemberian bantuan hukum kepada negara lebih maksimal dan bermanfaat, mengingat apa yang diperjuangkan oleh Jaksa Pengacara Negara adalah kepentingan negara atau rakyat Indonesia, sehingga keberadaan Jaksa Pengacara Negara dapat menjaga kewibawaan pemerintah dan menyelamatkan aset negara, oleh karena konflik-

konflik yang melibatkan pemerintah atau instansi pemerintah, cenderung dapat merugikan negara, seperti kehilangan aset negara, sehingga keberandaan Jaksa Pengacara Negara sangat dibutuhkan demi mewujudkan negara hukum yang sejahtera berdasarkan Pancasila,

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa disertasi penulis ini belum dapat dikatakan sempurna, oleh karena itu penulis sangat mengharapkan saran dan kritik dari semua pihak. Penulis sangat berharap disertasi ini dapat bermanfaat dan menambah wawasan serta pengetahuan bagi pembaca.

Akhirnya hanya kepada Allah S.W.T jualah, penyusun memohon bimbingan dan kemudahan dalam menyusun disertasi ini, semoga selama penulis belajar dan menimba ilmu di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, mendapatkan ilmu yang bermanfaat bagi agama, negara, dan masyarakat serta mendapat rahmat dan hidayah baik di dunia maupun di akhirat. Aamiin.

Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.

Semarang, 25 Februari 2021

Penulis

ABSTRAK

Kejaksaan dikenal sebagai lembaga penuntutan dalam perkara pidana. Kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, bagi sebagian besar masyarakat Indonesia belum mengetahui. Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dalam hal ini adalah Jaksa Pengacara Negara mewakili pemerintah dengan surat kuasa khusus untuk menyelesaikan perkara di bidang perdata dan tata usaha negara. Pengaturan kewenangan Jaksa Pengacara Negara perlu dimaksimalkan, karena besarnya manfaat bagi negara, terutama dalam menjaga wibawa pemerintah dan menyelamatkan aset negara.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui, mendeskripsikan, menganalisis, dan menelaah tentang pelaksanaan dan kelemahan pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah belum berbasis kemanfaatan, serta rekonstruksi pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaatan.

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme. Metode pendekatan yang digunakan adalah *juridis sosiologis*, dengan spesifikasi penelitian bersifat *deskriptif analisis*. Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder, yang kemudian dianalisa secara *kualitatif*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) pengaturan kewenangan Kejaksaan dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah belum berbasis kemanfaatan, dikarenakan belum diberdayakan oleh para *stakeholder*. Kejaksaan belum memperlihatkan eksistensinya sebagai pelaksana penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara; (2) kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kewenangan Kejaksaan dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah, dapat dilihat dari segi substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum; serta (3) rekonstruksi pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaatan, dari segi (a) substansi hukum : (i) mencantumkan kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara, (ii) mencantumkan penjelasan mengenai istilah Jaksa Pengacara Negara, (iii) menjelaskan kedudukan Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara, (iv) kewajiban menggunakan bantuan jasa hukum dari Kejaksaan, serta (v) penegasan terhadap pelaksanaan kewenangan Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara; (b) struktur hukum : (i) Jaksa Pengacara Negara lebih pro-aktif, dan (ii) pembentukan Kantor Jaksa Pengacara Negara; serta (c) kultur hukum : (i) sosialisasi bagi masyarakat mengenai pemahaman hukum, dan (ii) peningkatan kualitas sumber daya manusia di Kejaksaan melalui pendidikan tinggi hukum.

Kata kunci : *Bantuan Hukum, Kejaksaan, Kemanfaatan, Kewenangan, Perdata, Tata Usaha Negara*

ABSTRACT

The Attorney General's Office is known as a prosecution institution in criminal cases. Most Indonesian people do not know the authority of the Attorney General's Office in civil and state administration. In the civil and state administration sector, the Attorney General's Office in this case is the State Attorney's Office representing the government with a special power of attorney to settle cases in the civil and state administrative fields. The regulation of the authority of the State Attorney General needs to be maximized, because of the huge benefits for the state, especially in maintaining the authority of the government and saving state assets.

The purpose of this research is to find out, describe, analyze, and examine the implementation and weaknesses in regulating the authority of the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia in providing legal assistance in the civil and state administration sector to the state or government have not been based on benefit, as well as reconstructing the regulatory authority of the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia in the field of civil and state administration in an effort to maximize benefit-based legal aid to the state.

This study uses a constructivism paradigm. The approach method used is sociological juridical, with the research specification is descriptive analysis. The data used are primary data and secondary data, which are then analyzed qualitatively.

The results showed that: (1) the regulation of the Attorney's authority in providing legal aid in the civil and state administration sector to the state or government has not been based on benefits, because it has not been empowered by stakeholders. The Attorney General's Office has not shown its existence as the executor of the settlement of civil cases and state administration; (2) weaknesses in the exercise of the Attorney General's Office in providing legal assistance in the civil and state administration sector to the state or government, can be seen from the perspective of legal substance, legal structure and legal culture; and (3) reconstruction of the authority of the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia in the field of civil and state administration in an effort to maximize benefit-based legal aid to the state, in terms of (a) legal substance : (i) lists the authority of the Prosecutor as State Lawyer, (ii) includes an explanation regarding the term State Attorney, (iii) explaining the position of the Prosecutor as Attorney, (iv) the obligation to use legal services from the Attorney General's Office, and (v) affirming the exercise of the Prosecutor's authority in the civil and state administration sector; (b) the legal structure : (i) the Attorney General's Office are more pro-active, and (ii) the establishment of the Attorney General's Office; and (c) legal culture : (i) socialization for the public regarding legal understanding, and (ii) improving the quality of human resources at the Attorney General's Office through higher education in law.

Keywords : *Attorney General's Office, Authority, Benefit, Civil Service, Legal Aid, State Administration*

RINGKASAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai suatu negara hukum modern, memiliki tujuan untuk menciptakan keadilan, kepastian hukum, dan kesejahteraan bagi rakyat. Dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi warga negaranya, dan untuk mewujudkan cita hukum bangsa Indonesia dan sekaligus tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kegunaan hukum (kemanfaatan hukum), institusi-institusi penegak hukum sangat penting peranannya, terutama dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang berkaitan dengan penegakan hukum. Berkaitan dengan penegakan hukum ini diperlukan juga fungsi pengawas, baik yang bersifat preventif maupun represif, untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, agar lebih menjamin penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen.

Dalam suatu proses penegakan hukum, tidak saja dibutuhkan per-angkat peraturan perundangan, tetapi juga dibutuhkan instrumen penggerak-nya, yakni institusi-institusi penegak hukum, salah satunya adalah Kejaksaan. Kejaksaan adalah merupakan salah satu lembaga penting untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman.

Keberadaan Kejaksaan menempati posisi sentral dan fungsinya yang strategis dalam proses penegakan hukum. Dalam sistem peradilan, Jaksa lah yang menentukan apakah seseorang harus diperiksa oleh pengadilan atau tidak. Jaksa pula yang menentukan apakah seseorang akan dijatuhi hukuman atau tidak melalui kualitas surat dakwaan dan tuntutan yang dibuatnya.

Kejaksaan adalah merupakan penuntut umum dalam perkara pidana yang mewakili negara dan masyarakat. Di lain sisi, Kejaksaan adalah sebagai pihak yang utama dalam mewakili negara di pengadilan dan melaksanakan kewajibannya untuk menerapkan peraturan-peraturan hukum.

Kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara melalui penegakan hukum, khususnya di bidang penuntutan, diharapkan untuk lebih berperan dalam me-

negakan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, dan penegakan hak asasi manusia. Akan tetapi, dalam praktiknya bahwa pergaulan masyarakat, berdasarkan hubungan hukum tidak jarang menimbulkan sengketa, baik dilihat dari aspek hukum pidana, hukum perdata maupun hukum tata usaha negara, maka sejak tahun 1991, Kejaksaan diberi tambahan tugas dan wewenang, yaitu di bidang perdata dan tata usaha negara, yaitu untuk bertindak atas nama dan mewakili negara atau pemerintah baik di luar maupun di dalam pengadilan.

Alasan mendasar yang menyebabkan Kejaksaan diberi peran dalam bidang hukum perdata dan tata usaha negara, karena adanya kondisi objektif yang memerlukan peran Kejaksaan di kedua bidang tersebut. Undang-undang memberikan tugas dan fungsi kepada Kejaksaan untuk berperan di bidang perdata dan tata usaha negara, karena Indonesia sebagai negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat banyak ditemukan keterlibatan dan kepentingan hukum dari negara atau pemerintah dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Sikap ini menggambarkan pandangan yang antisipatif dari kekuasaan legislatif dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang ber-sifat nasional dan internasional yang akan timbul dimasa depan di dalam bidang perdata dan tata usaha negara.

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa 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. Jadi, Kejaksaan tidak hanya sebagai penuntut umum, tetapi dalam menangani perkara perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan bertindak selaku kuasa hukum atau wakil pemerintah sebagai badan hukum dengan surat kuasa khusus melaksanakan tugasnya dengan baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama pemerintah dan negara. Dengan demikian, tugas Kejaksaan adalah memberikan bantuan hukum kepada negara atau pemerintah terhadap perkara perdata dan tata usaha negara, bantuan hukum di sini maka Jaksa bertindak selaku pengacara bagi negara.

Penggunaan advokat dalam menangani masalah yang dihadapi oleh pemerintah atau badan usaha milik pemerintah memang diperkenankan. Akan tetapi,

penggunaan Jaksa Pengacara Negara akan lebih memberikan manfaat, di antaranya Jaksa akan dapat berkompetisi dengan advokat atau pengacara swasta, menghemat keuangan negara karena tidak mengenal lawyer fee, tugas pokok dan fungsi dalam bidang perdata dan tata usaha negara dapat mencegah timbulnya permasalahan hukum, termasuk terjadinya tindak pidana korupsi, serta manfaat lainnya. Selain itu, perkara yang ditangani oleh Jaksa Pengacara Negara memiliki banyak kesempatan untuk menang dibandingkan dengan perkara yang ditangani oleh Advokat. Jaksa Pengacara Negara bekerja profesional dan tidak boleh menolak perkara yang diajukan kepadanya meskipun kesempatan untuk memenangkan perkara sangat kecil.

Pengaturan hukum terkait dengan posisi Kejaksaan untuk mewakili negara atau pemerintah dalam perkara Perdata dan Tata Usaha Negara memberikan manfaat yang besar, terutama bagi negara untuk mendayagunakan Kejaksaan dalam menangani perkara-perkara negara, mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dalam perkara perdata dan Tata Usaha Negara, selain itu juga dalam rangka penghematan keuangan negara.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, permasalahan yang diangkat dalam disertasi ini adalah : (1) pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah belum berbasis kemanfaatan, (2) kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah, serta (3) rekonstruksi pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaatan.

Berkaitan dengan permasalahan tersebut, tujuan yang hendak dicapai dalam disertasi ini adalah untuk mengetahui, mendeskripsikan, menganalisis, dan menelaah mengenai : (1) pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah belum berbasis kemanfaatan, (2) kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian

bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah, serta (3) rekonstruksi pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaatan.

Untuk mencapai tujuan penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa teori untuk menganalisis tiga pokok permasalahan tersebut, yaitu : *Pertama*, menempatkan Teori Negara Hukum dan Teori Negara Kesejahteraan sebagai *Grand Theory*; *Kedua*, Teori Sistem Hukum sebagai *Middle Theory*; dan *Ketiga*, Teori Kewenangan sebagai *Applied Theory*.

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme. Penelitian ini diarahkan untuk melakukan rekonstruksi terhadap konstruksi hukum yang ada. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum sosiologis, yang bersifat penelitian deskriptif analitis. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh wawancara dengan pihak Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah. Data sekunder diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan. Data yang diperoleh, di-analisa secara kualitatif yang menghasilkan data *deskriptif analitis*.

Temuan pertama, pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah belum berbasis kemanfaatan, dikarenakan peranan Kejaksaan khususnya di bidang perdata dan tata usaha negara belum diberdayakan oleh para *stakeholder* (pemangku kepentingan) dalam melaksanakan tindakan hukumnya. Hingga saat ini Kejaksaan dalam menangani kasus perdata dan tata usaha negara belum memperlihatkan eksistensinya sebagai pelaksana penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara, yang dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik dari segi subjek hukum itu sendiri maupun faktor lingkungan atau daerah wilayah hukum Kejaksaan tersebut. Hal ini menjadi penyebab yang membuat masyarakat umum tidak mengetahui peranan Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara yang dimaksudkan dalam peraturan perundang-undangan.

Temuan kedua, kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata

dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah, dari segi : (a) substansi hukum : (i) Dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-undang No 16 Tahun 2004 Belum mencantumkan pengertian kewenangan Jaksa Sebagai Pengacara Negara, (ii) Dalam Pasal 1 Undang-undang No 16 Tahun 2004 belum mencantumkan istilah jaksa pengacara negara, (iii) Dalam Pasal 2 ayat 1 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 belum menegaskan kedudukan Jaksa sebagai jaksa Pengacara negara, (iv) Dalam Pasal 30 ayat 2 Undang-undang No 16 Tahun 2004 kewenangan yang dimiliki Kejaksaan untuk memberikan bantuan hukum kepada negara maupun pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara hanya bersifat pilihan, serta (v) Dalam Penjelasan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor 16 Tahun 2004 Tidak ada penjelasan kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara.; (b) struktur hukum : (i) Kewenangan Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara belum ditegaskan, (ii) Fungsi jaksa sebagai pengacara negara dibidang perdata dan tata usaha negara menjadi tidak jelas, (iii) Kedudukan jaksa dibidang perdata dan tata usaha negara belum ditegaskan, (iv) Kewenangan kejaksaan hanya bersifat delegative dalam penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara untuk pemerintah maupun negara, (v) Di dalam penjelasan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor : 16 Tahun 2004 hanya dinyatakan cukup jelas sehingga tidak ada penegasan terhadap pelaksanaan kewenangan tersebut, serta (c) kultur hukum : (i) Kewenangan yang dimiliki Kejaksaan dalam mewakili penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara tidak secara penuh, (ii) Pemahaman hukum masyarakat/pemangku kepentingan terhadap fungsi jaksa sebagai pengacara negara menjadi kurang, (iii) Kedudukan jaksa sebagai jaksa pengacara negara belum tegas diatur sehingga pemanfaatan jaksa pengacara negara belum maksimal, (iv) Kejaksaan hanya sebagai pilihan dalam penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara untuk pemerintahan, serta (v) Kualitas Sumber Daya Manusia di Kejaksaan khususnya berkaitan dengan Jaksa pengacara negara dalam menangani perkara perdata dan tata usaha negara perlu ditingkatkan..

Temuan ketiga, rekonstruksi kewenangan kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaatan, dari segi (1) : substansi hukum : (a) mencantumkan kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, (b) mencantumkan penjelasan mengenai Jaksa menjadi Jaksa Pengacara Negara atau istilah Jaksa Pengacara Negara dalam Undang-

Undang Nomor 16 Tahun 2004, (c) menjelaskan kedudukan Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara mengingat Lembaga Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, (d) keharusan atau kewajiban menggunakan bantuan jasa hukum dari Kejaksaan dalam perkara perdata dan tata usaha negara, serta (e) adanya penegasan terhadap pelaksanaan kewenangan Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004; (2) struktur hukum : (a) Jaksa pro-aktif dalam penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara, dan (ii) pembentukan Kantor Pengacara Negara di bawah Kejaksaan; serta (3) kultur hukum : (a) sosialisasi bagi masyarakat mengenai pemahaman hukum masyarakat, terkait dengan kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, dan (b) peningkatan kualitas sumber daya manusia di Kejaksaan melalui pendidikan tinggi hukum.

Berdasarkan temuan-temuan sebagaimana disebutkan, maka dapat diberikan saran, antara lain : (1) perlu mempertegas kewenangan pemberian bantuan hukum oleh Kejaksaan untuk mewakili negara atau pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara dalam Undang-Undang Kejaksaan, (2) perlu mensosialisasikan dan mengkampanyekan mengenai kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara kepada masyarakat, serta (3) perlu dilakukan rekonstruksi terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia khususnya mengenai kewenangan Kejaksaan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.

SUMMARY

The Unitary State of the Republic of Indonesia as a modern legal state, has the aim of creating justice, legal certainty and welfare for the people. In order to provide legal protection for its citizens, and to realize the ideals of Indonesian law, and at the same time the objectives of law, namely justice, legal certainty, and legal utility (legal utility), law enforcement institutions play a very important role, especially in carrying out their duties and functions related to law enforcement. With regard to law enforcement, a supervisory function, both preventive and repressive in nature, is needed to prevent abuse of power, in order to ensure consistent and consistent law enforcement.

In a law enforcement process, not only requires a set of laws, but also a driving instrument, namely law enforcement institutions, one of which is the Attorney General's Office. The Attorney General's Office is one of the important institutions for exercising judicial power.

The existence of Attorney General's Office occupies a central position and has a strategic function in the law enforcement process. In the judicial system, it is the prosecutor who determines whether a person should be examined by a court or not. It is also the prosecutor who determines whether a person will be sentenced or not through the quality of the indictment and the demands made.

The Attorney General's Office is a public prosecutor in criminal cases that represents the state and society. On the other hand, Attorney General's Office is the main party in representing the state in court and carrying out its obligations to implement legal regulations.

The position and role of the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia as a state institution that exercises state power through law enforcement, especially in the field of prosecution, is expected to play a greater role in upholding the rule of law, protecting public interests, and upholding human rights. However, in practice that social relations, based on legal relations often lead to disputes, both from the aspects of criminal law, civil law, and state administrative law, since 1991, the Attorney General's Office has been given additional duties

and powers, namely in the civil and state administration, namely to act on behalf of and represent the state or government both outside and inside the court.

The basic reason why Attorney General's Office is given a role in the field of civil law and state administration, is because there are objective conditions that require the role of Attorney General's Office in these two fields. The law assigns duties and functions to Attorney General's Office to play a role in the civil and state administration sector, because Indonesia as a rule of law that administers public welfare has found the involvement and legal interests of the state or government in the civil and state administration sector. This attitude illustrates the anticipatory view of the legislative power in dealing with problems of a national and international nature that will arise in the future in the civil and state administration sector.

Based on these provisions, that in the field of Civil and State Administration, the Attorney General's Office has the authority for and on behalf of the state or government as a plaintiff or defendant who in its implementation not only provides consideration or defends the interests of the state or government, but also defends and protects the interests of the people. So, the Attorney General's Office is not only a public prosecutor, but in handling civil and state administrative cases, the Attorney General's Office acts as a legal attorney or government representative as a legal entity with a special power of attorney to carry out its duties properly, inside and outside the court, for and on behalf of government and state. Thus, the task of the prosecutor is to provide legal assistance to the state or government for civil and state administrative cases, legal aid here, the prosecutor acts as a lawyer for the state.

The use of advocates in dealing with problems faced by the government or state-owned enterprises is indeed permitted. However, the use of State Attorneys will provide more benefits, including the prosecutors will be able to compete with private lawyers or lawyers, save state finances because they do not know lawyer fees, the main duties and functions in the civil and state administration sector can prevent legal problems, including the occurrence of criminal acts of corruption, as well as other benefits. In addition, cases handled by the State Attorney General

have more chances to win compared to cases handled by Advocates. The State Attorney General works professionally and should not refuse a case brought to him even though the chance of winning the case is very small.

Legal arrangements related to the position of the Attorney General's Office to represent the state or government in civil and state administration cases provide great benefits, especially for the state to empower the Attorney General's Office in handling state cases, preventing the occurrence of criminal acts of corruption in civil cases and state administration, in addition to it is also in the context of saving state finances.

Based on the background description of the problem, the issues raised in this dissertation are : (1) the regulation of the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia in providing legal assistance in the civil and state administration sector to the state or government has not been based on benefits, (2) weaknesses in the exercise of authority The Attorney General's Office of the Republic of Indonesia in providing legal assistance in the civil and state administration sector to the state or government, and (3) reconstructing the regulatory authority of the Republic of Indonesia Attorney General's Office in the civil and state administration sector in an effort to maximize benefit-based legal aid to the state.

In connection with these problems, the objectives to be achieved in this dissertation are to find out, describe, analyze, and examine : (1) the regulation of the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia in providing legal assistance in the civil and state administration sector to the state or government has not been based on benefits, (2) weaknesses in the exercise of the authority of the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia in providing legal assistance in the civil and state administration sector to the state or government, and (3) reconstruction of the regulatory authority of the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia in civil and state administration in an effort to maximize legal aid to the benefit-based country.

To achieve the objectives of this study, the researcher used several theories to analyze the three main issues, namely : *First*, placing the Law State Theory and

the Welfare State Theory as *Grand Theory*; *Second*, the Law System Theory as *Middle Theory*; and *Third*, Authority Theory as *Applied Theory*.

This study uses a constructivism paradigm. This research is directed to reconstruct existing legal constructs. In this study, the authors used a sociological legal research type, which is analytical descriptive research. The data used in this study are primary data and secondary data. Primary data obtained by interviews with the prosecutor at the Central Java High Court. Secondary data obtained from library materials through library research. The data obtained were analyzed qualitatively which resulted in descriptive analytical data.

The first finding, the regulation of the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia in providing legal assistance in the civil and state administration sector to the state or government has not been based on benefit, because the role of the Attorney, especially in the civil and state administration sector, has not been empowered by stakeholders in carrying out legal actions . Until now, the Attorney General's Office in handling civil cases and state administration has not shown its existence as the executor of civil and state administrative case settlement, which is influenced by various factors, both in terms of the legal subject itself and environmental factors or the jurisdiction of the Attorney General's Office. This is the reason why the general public does not know the role of the Attorney General as State Attorney Law as intended by statutory regulations.

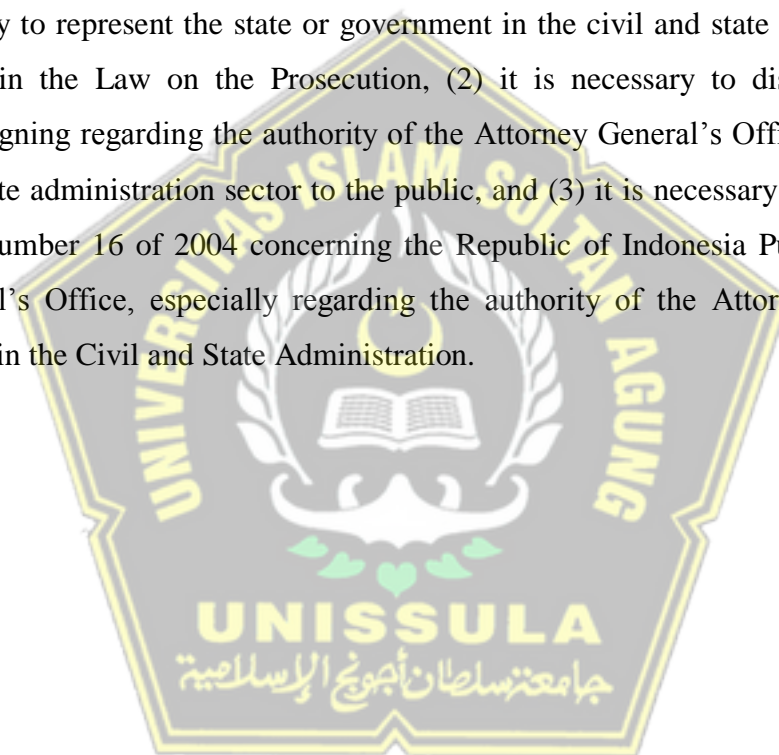
The second finding, weaknesses in the exercise of the authority of the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia in providing legal assistance in the civil and state administration sector to the state or government, in terms of: (a) legal substance: (i) In Article 1 paragraph 1 of Law No. 16 Year 2004 Has not included the definition of the authority of the Attorney as State Attorney, (ii) In Article 1 of Law No. 16 of 2004 does not include the term state attorney attorney, (iii) In Article 2 paragraph 1 of Law Number 16 of 2004 has not confirmed the position of the prosecutor as state attorney, (iv) In Article 30 paragraph 2 of Law No. 16 of 2004 the authority of the prosecutor to provide legal assistance to the state and government in the civil and state administration sector

is only optional, and (v) In the Elucidation of the Article 30 paragraph (2) Law Number 16 Year 2004 There is no explanation regarding the authority in the civil and state administration sector; (b) legal structure: (i) The power of prosecutors in civil and state administration has not been confirmed, (ii) The function of prosecutors as state lawyers in civil and state administration is unclear, (iii) The position of prosecutors in civil and state administration has not been confirmed, (iv) The authority of the prosecutor's office is only delegative in the resolution of civil and state administrative cases for the government and the state, (v) In the elucidation of Article 30 paragraph (2) of Law Number 16 of 2004 it is only stated clearly enough so that there is no confirmation regarding the implementation of this authority, as well as (c) legal culture: (i) The authority possessed by the Attorney in representing the settlement of civil cases and state administration is not fully, (ii) Public / stakeholder legal understanding of the prosecutor's function as state lawyer is less, (iii) The position of state attorneys as state attorneys has not been firmly regulated so that the utilization of state attorneys has not been maximized, (iv) only as an option in the settlement of civil cases and state administration for government, and (v) the quality of human resources in the prosecutor's office, especially in relation to state attorneys, lawyers in handling civil cases and state administration, needs to be improved.

The third finding is the reconstruction of the authority of the Republic of Indonesia Attorney General's Office in the civil and state administration in an effort to maximize benefit-based legal aid to the state, in terms of (1) : legal substance : (a) lists the authority of the Prosecutor as State Attorney in Law Number 16 of 2004, (b) includes an explanation of the Prosecutor becoming State Attorney, or the term State Attorney in Law Number 16 of 2004, (c) explaining the position of the Prosecutor as State Attorney considering that the Public Prosecution Service is one and inseparable from the Law Number 16 of 2004, (d) the necessity or obligation to use legal assistance from the Attorney General's Office in civil and state administration cases, and (e) there is an affirmation of the implementation of the Prosecutor's authority in the civil and state administration in Law Number 16 of 2004; (2) legal structure : (a) prosecutors are pro-active in

the settlement of civil and state administrative cases, and (ii) the establishment of a State Law Office under the Attorney General's Office; and (3) legal culture : (a) socialization for the public regarding the understanding of community law, related to the authority of the Attorney General's Office in civil and state administration, and (b) improving the quality of human resources at the Attorney General's Office through higher education in law.

Based on the aforementioned findings, suggestions can be given, among others : (1) it is necessary to affirm the authority to provide legal aid by the attorney to represent the state or government in the civil and state administration sector in the Law on the Prosecution, (2) it is necessary to disseminate and campaigning regarding the authority of the Attorney General's Office in the civil and state administration sector to the public, and (3) it is necessary to reconstruct Law Number 16 of 2004 concerning the Republic of Indonesia Public Attorney General's Office, especially regarding the authority of the Attorney General's Office in the Civil and State Administration.



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK.....	ix
ABSTRACT.....	x
RINGKASAN.....	xi
SUMMARY.....	xvii
DAFTAR ISI.....	xxiii
DAFTAR SINGKATAN.....	xxvii
GLOSARIUM.....	xxx
DAFTAR TABEL.....	xlv
DAFTAR GAMBAR.....	xlvii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	19
C. Tujuan Penelitian.....	19
D. Manfaat Penelitian.....	20
E. Kerangka Konseptual.....	21
F. Kerangka Teoretis.....	33

G. Kerangka Pemikiran.....	82
H. Metode Penelitian.....	84
I. Orisinalitas Penelitian	92
J. Sistematika Penulisan.....	98

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Kejaksaan.....	101
1. Sejarah Kejaksaan/Jaksa	101
2. Jaksa Pengacara Negara (JPN).....	109
B. Tinjauan Umum tentang Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara	118
1. Hukum Perdata.....	118
2. Hukum Tata Usaha Negara	132
C. Tinjauan Umum tentang Bantuan Hukum	141
1. Konsep Bantuan Hukum	141
2. Landasan Yuridis Tentang Bantuan Hukum.....	160
D. Tinjauan Umum tentang Negara	164
1. Unsur-Unsur Negara	164
2. Negara Hukum Indonesia.....	174
E. Pemberian Jasa Hukum Dalam Perspektif Islam	182

BAB III PENGATURAN KEWENANGAN KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA DALAM PEMBERIAN BANTUAN HUKUM DI BIDANG PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA KEPADA

**NEGARA ATAU PEMERINTAH BELUM BERBASIS KE-
MANFAATAN**

- A. Rangkap Fungsi Jaksa Penuntut Umum dan Jaksa Peng-
acara Negara 207
- B. Manfaat Pemberian Bantuan Hukum di Bidang Perdata
dan Tata Usaha Negara Oleh Kejaksaan Republik Indo-
nesia 242
- C. Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Pemberian Bantuan
Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Belum
Berbasis Kemanfaatan 294

**BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN DALAM PELAKSANAAN KE-
WENANGAN KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA DALAM
PEMBERIAN BANTUAN HUKUM DI BIDANG PERDATA
DAN TATA USAHA NEGARA KEPADA NEGARA ATAU
PEMERINTAH**

- A. Kelemahan Dari Segi Substansi Hukum 340
- B. Kelemahan Dari Segi Struktur Hukum 352
- C. Kelemahan Dari Segi Budaya Hukum 356

**BAB V REKONSTRUKSI PENGATURAN KEWENANGAN KEJAKSA-
AN REPUBLIK INDONESIA DI BIDANG PERDATA DAN
TATA USAHA NEGARA DALAM UPAYA MAKSIMALI-SASI
BANTUAN HUKUM KEPADA NEGARA BERBASIS KE-
MANFAATAN**

- A. Urgensi Kewenangan Kejaksaan Di Bidang Perdata dan
Tata Usaha Negara Dalam Negara Hukum dan Negara
Kesejahteraan 369

B. Penyelesaian Terhadap Kelemahan-Kelemahan Dalam Kewenangan Kejaksaan Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.....	406
C. Perbandingan Pelayanan Hukum Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Antara Indonesia dengan Negara Lain	443
D. Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila.....	454

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan.....	472
B. Saran-saran	477
C. Implikasi Kajian.....	477
1. Implikasi Teoretis.....	477
2. Implikasi Praktis.....	478

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



DAFTAR SINGKATAN

SINGKATAN	KEPANJANGAN
AAUPB	Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik
ABRI	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
BW	Burgerlijk Wetboek voor Indonesie
c.q.	Casu Quo
HAM	Hak Asasi Manusia
HIR	Herziene Indische Reglement
IS	Indische Staatsregeling
Jamdatun	Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara
JPN	Jaksa Pengacara Negara
jo.	Juncto
Keppres	Keputusan Presiden
KKN	Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme
KUHAP	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
KUHPerdata	Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
PPKI	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
Peratun	Peradilan Tata Usaha Negara
Perja	Peraturan Jaksa Agung
PN	Pengacara Negara
PN	Pengadilan Negeri
PRPP	Pusat Rekreasi dan Promosi Pembangunan
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara

Q.S.	Qur'an Surat
RBg	Rechtreglement voor de Buitengewesten
RIS	Republik Indonesia Serikat
RI	Republik Indonesia
S.A.W	Shallallahu 'alaihi wasallam
S.H.	Sarjana Hukum
S.W.T	Subhanahu wata'ala
Stb.	Staatsblaad
SKK	Surat Kuasa Khusus
TUN	tata usaha negara
UUMA	Undang-Undang Mahkamah Agung
VOC	Verenigde Oost Indische Compagnie
WvS	Wetboek van Strafrecht
WvK	Wetboek Van Koopandle



GLOSARIUM

A

- Analisa** Suatu usaha dalam mengamati secara detail pada suatu hal atau benda dengan cara menguraikan komponen-komponen pembentuknya atau menyusun komponen tersebut untuk dikaji lebih lanjut.
- Anglo-Saxon** Negara-negara maritim kepulauan yang terletak di Eropa. Sebutan ini dapat disederhanakan, Anglo-Saxon merupakan negara-negara yang termasuk Britania Raya dan negara-negara lainnya di Kepulauan Britania.
- Atribut** Spesifikasi yang mendefinisikan properti suatu objek, elemen, atau *file*. Ini juga dapat merujuk atau menetapkan nilai spesifik untuk contoh yang diberikan tersebut.

B

- Bumiputra** Bumiputera atau Bumiputra merupakan kata bahasa Melayu, berasal dari kata bahasa Sanskerta Bhumi putra yang dapat diterjemahkan sebagai putra bumi atau anak tanah (bhumi = bumi, putra = anak).

Burgerlijkrecht	Hukum privat adalah hukum yang mengatur hubungan antara sesama manusia, antar satu orang dengan orang yang lain dengan menitikberatkan pada kepentingan perorangan. Hukum privat merupakan hukum yang mengatur tentang hubungan antara individu dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.
Burgerlijk Wetboek	Hukum perdata di Indonesia pada dasarnya bersumber pada Hukum Napoleon berdasarkan Staatsblaad Nomor 23 Tahun 1847.
Check and balance	Saling mengontrol, menjaga keseimbangan antara lembaga-lembaga negara atau yang biasa kita sebut dengan cabang-cabang kekuasaan negara.
Civil law	Sistem hukum yang diilhami dari hukum Romawi dengan ciri ditulis dalam suatu kumpulan, dikodifikasi, dan tidak dibuat oleh hakim.
Common law	Hukum yang dibangun oleh para juri melalui putusan-putusan pengadilan dan tribunal yang serupa, sebagai kebalikan dari hukum statuta yang diterima melalui proses legislasi atau peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga eksekutif.



D

Das Solen Apa yang seharusnya hukum sebagai fakta hukum yang diungkapkan para ahli hukum dalam tataran teoritik (*law in the books*), yakni hukum dalam bentuk cita-cita bagaimana seharusnya.

Das Sein Hukum sebagai fakta (yang senyatanya), yaitu hukum yang hidup berkembang dan berproses di masyarakat (*law in action*).

Distribution of power Pembagian kekuasaan, yang artinya lembaga negara satu dan lembaga negara lain memiliki kordinasi dan hubungan, seperti contoh bahwa Indonesia adalah negara hukum yang di dalamnya ada lembaga eksekutif legislatif dan yudikatif.



E

Een en ondeelbaar Satu dan tidak terpisahkan.

Ensiklopedia Karya referensi atau ringkasan yang menyediakan rangkuman informasi dari semua cabang pengetahuan atau dari bidang tertentu. Ensiklopedia terbagi dalam artikel atau entri yang sering disusun menurut alfabet dan terkadang oleh kategori tematik.

Epistemologis Teori pengetahuan, yaitu membahas tentang bagaimana cara mendapatkan pengetahuan dari objek yang ingin dipikirkan.



Falsafah Anggapan, gagasan, dan sikap batin yang paling dasar yang dimiliki oleh orang atau masyarakat; pandangan hidup.

Filosofis Pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Freies Ermessen Orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu.



Groundnorm Norma dasar adalah sebuah konsep dalam Teori Hukum Murni yang diciptakan oleh Hans Kelsen, seorang ahli hukum dan filsuf hukum. Kelsen menggunakan istilah ini untuk menunjukkan norma dasar,

perintah, atau aturan yang membentuk dasar dari sebuah sistem hukum.



Hak Segala sesuatu yang harus di dapatkan oleh setiap orang yang telah ada sejak lahir bahkan sebelum lahir.

HIR Herzien Inlandsch Reglement yang sering diterjemahkan menjadi Reglemen Indonesia Yang Diperbaharui, yaitu hukum acara dalam persidangan perkara perdata maupun pidana yang berlaku di pulau Jawa dan Madura.

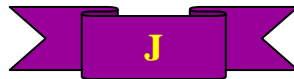
Hukum Peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah.

Ijtihad Sebuah usaha yang sungguh-sungguh, yang sebenarnya bisa dilaksanakan oleh siapa saja yang sudah berusaha mencari ilmu untuk memutuskan suatu perkara yang tidak dibahas dalam Al Qur'an maupun Hadist dengan syarat menggunakan akal sehat dan pertimbangan matang.

Indische Staatsregeling Undang-undang dasar yang mengatur tata negara dan pemerintahan Hindia Belanda. IS mulai berlaku pada

1 Januari 1926 sebagai pengganti dari *Regerings reglement* 1854.

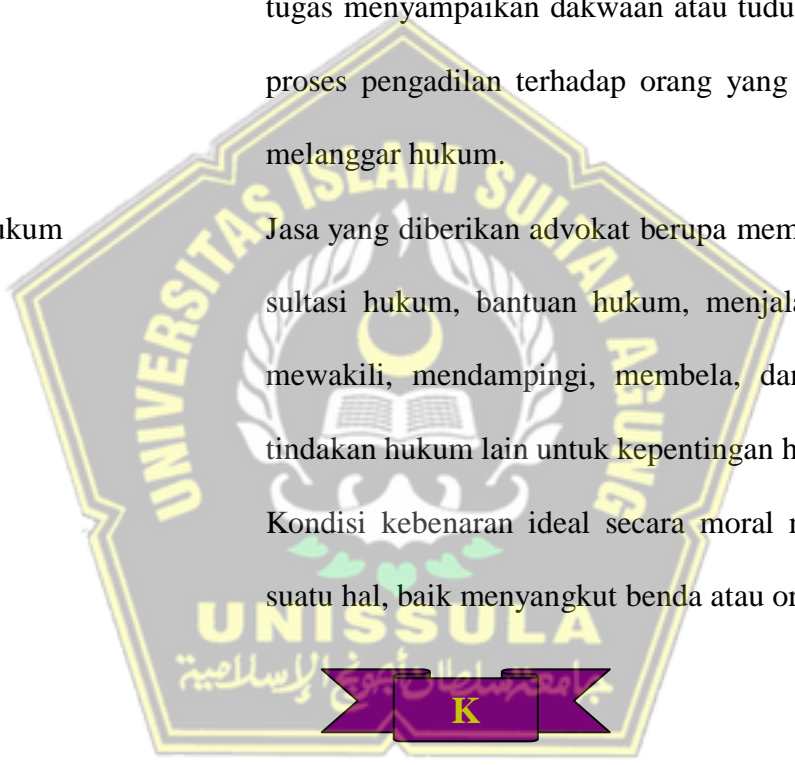
Instansi Badan pemerintah umum (seperti jawatan, kantor).



Jaksa Pegawai pemerintah dalam bidang hukum yang bertugas menyampaikan dakwaan atau tuduhan di dalam proses pengadilan terhadap orang yang diduga telah melanggar hukum.

Jasa Hukum Jasa yang diberikan advokat berupa memberikan konsultasi hukum, bantuan hukum, menjalankan kuasa, mewakili, mendampingi, membela, dan melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum klien.

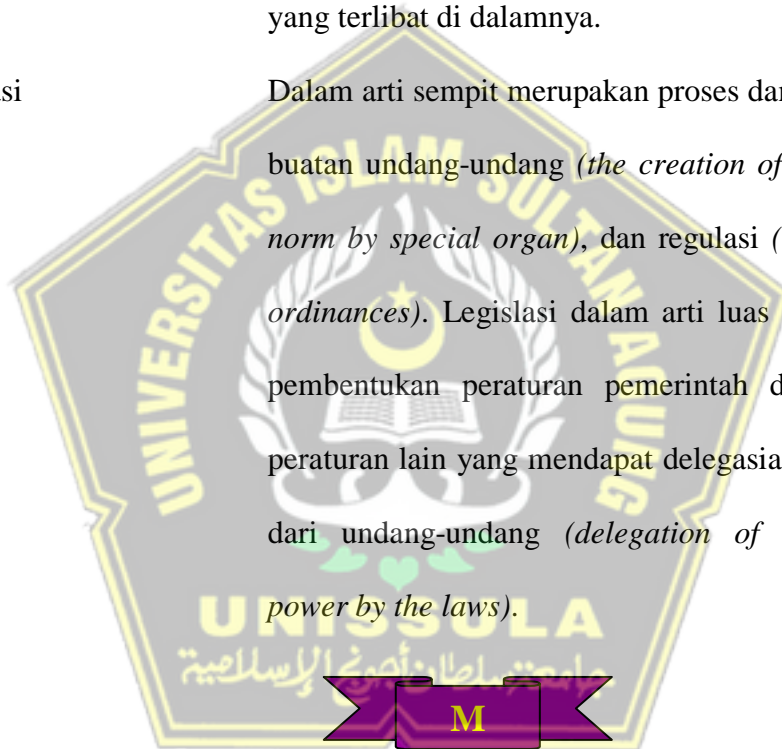
Justice Kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang.



Kewenangan Hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan biasanya dihubungkan dengan kekuasaan. Penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi.

Konstruktivisme	Suatu upaya membangun tata susunan hidup yang berbudaya modern. Konstruktivisme merupakan landasan berfikir (filosofi) pembelajaran konstektual, yaitu bahwa pengetahuan dibangun oleh manusia sedikit demi sedikit, yang hasilnya diperluas melalui konteks yang terbatas dan tidak secara tiba-tiba.
KUHPerduta	Suatu aturan hukum yang dibuat oleh pemerintah Hindia Belanda yang ditujukan bagi kaum golongan warga negara bukan asli, yaitu dari Eropa, Tionghoa, dan timur asing. Namun, berdasarkan kepada Pasal 2 Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, seluruh peraturan yang dibuat oleh pemerintah Hindia Belanda berlaku bagi warga negara Indonesia (asas konkordasi).
Legal culture	Komponen yang berkaitan dengan nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang baik sehingga dianut dan apa yang dianggap buruk sehingga harus dihindari.
Legal substance	Komponen yang berkaitan dengan isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun hukum acara

	<p>untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan.</p>
Legal structure	<p>Komponen yang mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem hukum yang berupa lembaga-lembaga formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajibannya serta sumber daya manusia yang terlibat di dalamnya.</p>
Legislasi	<p>Dalam arti sempit merupakan proses dan produk pembuatan undang-undang (<i>the creation of general legal norm by special organ</i>), dan regulasi (<i>regulations or ordinances</i>). Legislasi dalam arti luas termasuk pula pembentukan peraturan pemerintah dan peraturan-peraturan lain yang mendapat delegasian kewenangan dari undang-undang (<i>delegation of rule making power by the laws</i>).</p>
Maslahah	<p>Memelihara tujuan syara' dan meraih manfaat/menghindarkan kemudharatan.</p>
Masyarakat	<p>Sekelompok orang dalam sebuah sistem semi tertutup atau semi terbuka yang sebagian besar interaksinya adalah antara individu-individu yang berada dalam kelompok tersebut.</p>



	<p>untuk mendapatkan informasi-informasi yang dibutuhkan untuk melanjutkan suatu penelitian.</p>
Ontologi	<p>Asas dalam menerapkan batas atau ruang lingkup wujud yang menjadi objek penelaahan (objek ontologis atau objek formal dari pengetahuan) serta penafsiran tentang hakikat realita (metafisika) dari objek ontologi atau objek formal tersebut dan dapat merupakan landasan ilmu yang menanyakan apa yang dikaji oleh pengetahuan dan biasanya berkaitan dengan alam kenyataan dan keberadaan.</p>
Otoritas	<p>Kekuasaan yang sah yang diberikan kepada lembaga dalam masyarakat yang memungkinkan para pejabatnya menjalankan fungsinya.</p>
Paradigma	<p>Cara pandang orang terhadap diri dan lingkungannya yang akan mempengaruhinya dalam berpikir, bersikap, dan bertindak laku.</p>
Peraturan	<p>Instrumen hukum yang bersifat umum, berisi pengaturan, berlaku serta mengikat untuk umum.</p>
Perjanjian	<p>Kesepakatan antara dua orang atau lebih mengenai hal tertentu yang disetujui oleh mereka. Ketentuan umum</p>

mengenai kontrak diatur dalam KUHPerdara Indonesia.



Qiyas

Penetapan suatu hukum dan perkara baru yang belum ada pada masa sebelumnya namun memiliki kesamaan dalam sebab, manfaat, bahaya dan berbagai aspek dengan perkara terdahulu sehingga dihukumi sama.

Qodhi

Seorang hakim yang membuat keputusan berdasarkan syariat Islam. Islam tidak mengenal adanya pemisahan masalah agama maupun yang berkaitan dengan hukum, sehingga *qodhi* berperan dalam penengakan aturan bagi setiap Muslim.



Rechtsstaat

Sebuah doktrin hukum Eropa Daratan yang berasal dari sistem hukum Jerman. Dalam bahasa Indonesia, istilah ini dapat diterjemahkan menjadi negara hukum.

Rechtsstaat adalah sebuah negara konstitusional yang membatasi kekuasaan pemerintah dengan hukum.

Rekonstruksi

Sebuah pembentukan kembali atau penyusunan ulang untuk memulihkan hal yang sebenarnya yang awalnya tidak benar menjadi benar.

Revolusi Perubahan sosial dan kebudayaan yang berlangsung secara cepat dan menyangkut dasar atau pokok-pokok kehidupan masyarakat. Di dalam revolusi, perubahan yang terjadi dapat direncanakan atau tanpa direncanakan terlebih dahulu dan dapat dijalankan tanpa kekerasan atau melalui kekerasan.



Satya Kesetiaan yang bersumber pada rasa jujur, baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa, terhadap diri pribadi dan keluarga maupun kepada sesama manusia.

Social engineering Rekayasa sosial adalah manipulasi psikologis dari seseorang dalam melakukan aksi atau menguak suatu informasi rahasia.

Sosiologis Peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris tentang perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.



Tradisional Sikap dan cara berpikir serta bertindak yang selalu berpegang teguh pada norma dan adat kebiasaan yang ada secara turun-temurun.

Trias Politica Pemisahan kekuasaan adalah sebuah ide bahwa sebuah pemerintahan berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas, mencegah satu orang akan tetapi kelompok mendapatkan kuasa yang terlalu banyak.



Valid Perbuatan/tindakan ataupun sesuatu yang dilakukan secara sah atau sesuai dengan aturan yang semestinya. Arti valid juga bisa bermakna sudah diotorisasi secara resmi oleh undang-undang dan memiliki akibat hukum atau kekuatan.

Validitas Sejauhmana suatu konsep, kesimpulan atau pengukuran memiliki dasar yang kuat dan kemungkinan berhubungan secara akurat dengan dunia nyata.



Wanprestasi Pelaksanaan kewajiban yang tidak dipenuhi atau ingkar janji atau kelalaian yang dilakukan oleh debitor, baik karena tidak melaksanakan apa yang telah diperjanjikan maupun malah melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukan.

Wawancara Percakapan antara dua orang atau lebih dan berlangsung antara narasumber dan pewawancara. Tuju-

an dari wawancara adalah untuk mendapatkan informasi yang tepat dari narasumber yang terpercaya. Wawancara dilakukan dengan cara penyampaian sejumlah pertanyaan dari pewawancara kepada narasumber.

Welfarestate

Negara kesejahteraan adalah konsep pemerintahan ketika negara mengambil peran penting dalam perlindungan dan pengutamaan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya.

Yudikatif

Lembaga yang memiliki tugas untuk mengawal serta memantau jalannya perundang-undangan atau penegakan hukum di Indonesia, seperti Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Yuridis

Menuruti hukum yang telah diakui oleh pemerintah. jika aturan ini dilarang, maka siapapun yang melanggar akan mendapatkan teguran. Yuridis ini bersifat memaksa dan mengikat artinya seseorang haruslah mematuhiya dan mengikat semua orang yang ada di sebuah wilayah dimana hukum ini diberlakukan. yuridis memiliki dua bentuk aturan, yaitu berbentuk tulisan dan juga lisan. aturan yang berbentuk tulisan tertulis di dalam undang-undang,

sedangkan aturan yang berbentuk lisan terdapat dalam aturan hukum adat.



DAFTAR TABEL

TABEL	KETERANGAN	HALAMAN
Tabel 1	Perbandingan Dengan Disertasi Lainnya	92
Tabel 2	Istilah Hukum Tata Usaha Negara Menurut Ahli	135
Tabel 3	Pengaturan Jaksa Penuntut Umum (JPU) dan Jaksa Pengacara Negara (JPN) Dalam Perundang-Undangan Peraturan	208
Tabel 4	Contoh Peraturan Perundang-Undangan Terkait Kejaksan Zaman Tentara Pendudukan Jepang (Osamu Seirei Nomor 2 Tahun 1944)	221
Tabel 5	Rangkuman Dasar Hukum Kejaksan dari Zaman Ke Zaman	222
Tabel 6	Tiga Arus Utama Sistem Kedudukan Kejaksan	238
Tabel 7	Data Penanganan Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara Pada Kejaksan Tinggi dan Kejaksan Negeri	293
Tabel 8	Data Rekapitulasi Pelaksanaan Kesepakatan Bersama JAMDATUN Dengan Stakeholder Periode Januari s/d Desember 2019	305
Tabel 9	Data Rekapitulasi Kesepakatan Bersama Kejaksan Tinggi se-Indonesia Periode Januari s/d Desember 2019	306
Tabel 10	Kelemahan-kelemahan Pelaksanaan Kewenangan Kejaksan Dalam Pemberian Bantuan Hukum Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara	367

Tabel 11	Perkembangan Tugas, Fungsi, dan Wewenang Kejaksaan dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara	399
Tabel 12	Upaya Penyelesaian Kelemahan-kelemahan Pelaksanaan Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Pemberian Bantuan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kepada Negara atau Pemerintah	442
Tabel 13	Perbandingan Wewenang Kejaksaan RI, <i>Commonwelth Attorney General's Department Office Australia, Ai-Ya Karn Thailand, Openbaar Ministerie Belanda Department of Justice Amerika Serikat, dan Attorney General Chamber Malaysia</i>	450
Tabel 14	Rekonstruksi Pengaturan Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Dalam Upaya Maksimalisasi Bantuan Hukum Kepada Negara Berbasis Kemanfaatan	469

DAFTAR GAMBAR

GAMBAR	KETERANGAN	HALAMAN
Gambar 1	Kedudukan Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara	111



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai suatu negara hukum modern, memiliki tujuan untuk menciptakan keadilan, kepastian hukum, dan kesejahteraan bagi rakyat. Dalam konsep negara hukum modern atau negara hukum sosial, negara berkewajiban mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, baik kesejahteraan sosial maupun ekonomi.

Ciri negara berkesejahteraan atau negara hukum sosial (*sociale rechtsstaat*) adalah negara berupaya mensejahterakan kehidupan rakyatnya, dan negara wajib memberikan pelayanan sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada rakyatnya. Dari ciri tersebut, muncul 2 (dua) konsekuensi dalam negara berkesejahteraan, yaitu :¹

1. Campur tangan pemerintah terhadap kehidupan rakyat sangat luas, hingga mencakup hampir semua aspek kehidupan rakyat; dan
2. Dalam pelaksanaan fungsinya, pemerintah menggunakan asas *freies Ermessen* atau diskresi.

Dalam Alinea Pertama Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa: "...Sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan

¹ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI, Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Cetakan Pertama, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 34.

di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan”. Pada Alinea Kedua terdapat kata-kata “...mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Pada Alinea Ketiga diakui adanya “...kehidupan kebangsaan yang bebas..”, kemudian pada Alinea Keempat dijumpai kata-kata “...memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Semuanya itu merupakan dasar bahwa Indonesia adalah negara hukum modern karena memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dalam bidang politik, sosial, ekonomi, dan pendidikan.

Selain itu, pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengatur hak-hak warga negara, yang meliputi kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; hak-hak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan; kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan; kebebasan untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaan itu; tiap-tiap warga negara berhak untuk mendapat pendidikan; fakir-miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara, perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; dan bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Hak-hak asasi warga negara yang meliputi hak-hak politik, ekonomi, sosial, dan budaya sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukan hanya sekadar dijamin dan diakui oleh negara. Negara berkewajiban mewujudkan hak-hak tersebut karena hak-hak tersebut merupakan tujuan negara, yaitu masyarakat yang adil dan makmur.

Sebagai negara hukum, yang berlandaskan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa : “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, maka segala tindakan para penyelenggara negara maupun masyarakat harus berdasarkan atas hukum, dan sebagai negara hukum, Indonesia harus mengupayakan perlindungan terhadap hak asasi warga negaranya. Tidak ada yang bisa mengabaikan bahkan merampas hak-hak warga negara, termasuk negara sekalipun.

Bagir Manan mengemukakan bahwa ajaran negara hukum memuat 3 (tiga) dimensi penting, yaitu :²

1. Dimensi politik, negara hukum memuat prinsip pembatasan kekuasaan, yang menjelma dalam keharusan paham negara untuk berkonstitusi, melakukan pembagian (pemisahan) kekuasaan, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan memberi jaminan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi;
2. Dimensi hukum, negara hukum harus menciptakan suatu tertib hukum dan perlindungan hukum bagi setiap orang tanpa diskriminasi;

² Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan Kedua, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 7.

3. Dimensi sosial ekonomi, negara hukum (negara atau pemerintah) harus mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial.

Dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi warga negaranya, dan untuk mewujudkan cita hukum bangsa Indonesia dan sekaligus tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kegunaan hukum (ke-manfaatan hukum), institusi-institusi penegak hukum sangat penting peranannya, terutama dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang berkaitan dengan penegakan hukum. Berkaitan dengan penegakan hukum ini diperlukan juga fungsi pengawasan, baik yang bersifat preventif maupun represif, untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, agar lebih menjamin penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen.³

Penegakan hukum sebagai usaha semua kekuatan bangsa termasuk Indonesia, menjadi kewajiban kolektif semua komponen bangsa. Penegakan hukum merupakan salah satu persoalan yang serius bagi bangsa Indonesia.⁴ Penegakan hukum merupakan hal yang sangat esensial dan substansial dalam konsep negara hukum seperti di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan sebagaimana dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo bahwa salah satu unsur untuk menciptakan atau memulihkan keseimbangan tatanan di dalam masyarakat adalah penegakan hukum.⁵

³ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 36.

⁴ Viswandro, Maria Matilda dan Bayu Saputra, *Mengenal Profesi Penegak Hukum, Buku Rujukan Berkarier Di Bidang Hukum, Hakim-Jaksa-Polisi-Advokat*, Cetakan Pertama, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2015, hlm. 1.

⁵ Edi Setiadi dan Kristian, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2017, hlm. 135.

Abdulkadir Muhammad mengungkapkan bahwa penegakan hukum dapat dirumuskan sebagai usaha melaksanakan hukum sebagaimana mestinya dan jika terjadi pelanggaran, maka hal yang harus dilakukan adalah memulihkan hukum yang dilanggar itu supaya ditegakkan kembali.⁶ Notohamidjojo mengatakan bahwa setidaknya terdapat empat norma penting dalam penegakan hukum, yaitu kemanusiaan, keadilan, kepatutan, dan kejujuran.⁷

Penegakan hukum merupakan bagian tak terpisahkan dari pembangunan hukum, sedangkan pembangunan hukum itu sendiri adalah komponen integral dari pembangunan nasional. Penegakan hukum sebagai landasan tegaknya supremasi hukum, tidak saja menghendaki komitmen ketaatan seluruh komponen bangsa terhadap hukum, tetapi mewajibkan aparat penegak hukum menegakkan dan menjamin kepastian hukum.⁸

Dalam suatu proses penegakan hukum, tidak saja dibutuhkan perangkat peraturan perundangan, tetapi juga dibutuhkan instrumen penggerakannya, yakni institusi-penegak hukum, salah satunya adalah Kejaksaan. Kejaksaan adalah merupakan salah satu lembaga penting untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman.

Eksistensi Kejaksaan RI dalam perspektif konsep *rechtsstaat*, konsep *the rule of law*, dan konsep negara hukum Indonesia hendaknya diwujudkan

⁶ Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 115.

⁷ *Ibid.*

⁸ Marwan Effendy, *Pemberantasan Korupsi dan Good Governance*, Cetakan Pertama, Timpani Publishing, Jakarta, 2010, hlm. 39.

melalui konsep pembagian kekuasaan dalam penegakan hukum di Negara Republik Indonesia. Kehadiran Kejaksaan RI dalam dunia peradilan adalah :⁹

1. Sebagai upaya preventif, membatasi, mengurangi atau mencegah kekuasaan pemerintah atau administrasi negara (konsep *rechtsstaat*) yang diduga sewenang-wenang yang dapat merugikan, baik rakyat maupun pemerintah sendiri, bahkan supaya tidak terjadi Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN), sedangkan upaya represifnya adalah menindak kesewenang-wenangan pemerintah atau administrasi negara dan praktik-praktik KKN;
2. Kejaksaan RI seharusnya ditempatkan pada kedudukan dan fungsi yang mandiri dan independen untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam penegakan hukum agar terwujud peradilan yang adil, mandiri, dan independen pula (konsep *the rule of law*);
3. Menjaga keserasian hubungan hak dan kewajiban antara pemerintah dan rakyat melalui tugas penuntutan (penegakan hukum) dalam proses peradilan (konsep Negara Hukum Indonesia).

Posisi Kejaksaan dalam ketatanegaraan Indonesia memang tidak disebut secara spesifik di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, akan tetapi lembaga Kejaksaan sangat penting keberadaannya. Ada beberapa hal mengapa Kejaksaan dianggap penting di dalam tatanan ketatanegaraan Indonesia, yakni :¹⁰

⁹ Muhamad Jusuf, *Hukum Kejaksaan, Eksistensi Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara*, Cetakan Pertama, Laksbang Justitia, Surabaya, 2014, hlm. 53.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 10 dan 11.

1. Kejaksaan adalah lembaga yang ada di setiap sistem ketatanegaraan di negara manapun di seluruh dunia, dengan demikian Kejaksaan RI tidak bisa dikesampingkan posisi dan perannya di dalam penegakkan hukum di Indonesia, dan secara *de facto* pun sudah mengambil perannya sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tahun 1945;
2. Posisi secara kesejarahan sejak sistem ketatanegaraan zaman Kerajaan Majapahit, Mataram, dan Kasultanan Cirebon lalu berlanjut sampai Pemerintah Kolonial Hindia Belanda, dan terus ada hingga zaman kemerdekaan baik di zaman orde lama, orde baru, maupun orde reformasi;
3. Posisi Kejaksaan dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia saat ini (pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945) menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia adalah bagian dari sistem Peradilan Pidana Perdata dan Tata Usaha Negara;
4. Secara *de jure*, eksistensi lembaga Kejaksaan pun sejak kemerdekaan Indonesia tahun 1945 sudah dilindungi peraturan perundang-undangan, baik peraturan perundang-undangan produk Hindia Belanda, maupun peraturan perundang-undangan yang dibuat setelah kemerdekaan. Pada saat ini berlaku Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Keberadaan Kejaksaan menempati posisi sentral dan fungsinya yang strategis dalam proses penegakan hukum. Dalam sistem peradilan, Jaksa lah yang menentukan apakah seseorang harus diperiksa oleh pengadilan atau tidak.

Jaksa pula yang menentukan apakah seseorang akan dijatuhi hukuman atau tidak melalui kualitas surat dakwaan dan tuntutan yang dibuatnya.¹¹

Dengan posisi strategis di dalam proses peradilan, idealnya Kejaksaan diisi oleh orang-orang profesional dan berintegritas tinggi. Kejaksaan diharapkan mandiri dan independen serta mempunyai aparaturnya yang dapat melaksanakan kekuasaan negara di bidang penegakan hukum secara proporsional, profesional, dan berkeadilan.

Kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan seperti dijelaskan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 adalah sebagai : “Lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”.

Kejaksaan adalah merupakan penuntut umum dalam perkara pidana yang mewakili negara dan masyarakat. Di lain sisi, Kejaksaan adalah sebagai pihak yang utama dalam mewakili negara di pengadilan dan melaksanakan kewajibannya untuk menerapkan peraturan-peraturan hukum.¹²

Kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara melalui penegakan hukum, khususnya di bidang penuntutan, diharapkan untuk lebih berperan dalam menegakan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, dan penegakan hak asasi manusia. Akan tetapi, dalam praktiknya bahwa pergaulan masyarakat, berdasarkan hubungan hukum tidak jarang menimbulkan

¹¹ *Ibid.*

¹² Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1995, hlm. 20.

sengketa, baik dilihat dari aspek hukum pidana, hukum perdata maupun hukum tata usaha negara, maka sejak tahun 1991, Kejaksaan diberi tambahan tugas dan wewenang, yaitu di bidang perdata dan tata usaha negara, yaitu untuk bertindak atas nama dan mewakili negara atau pemerintah baik di luar maupun di dalam pengadilan.¹³

Apabila terjadi sengketa dalam ruang lingkup Hukum Pidana, maka sudah selayaknya peranan Kejaksaan dalam menangani permasalahan tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menyebutkan bahwa : “Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”.

Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 menyatakan bahwa Kejaksaan adalah satu-satunya lembaga pemerintah pelaksana kekuasaan negara yang mempunyai tugas dan wewenang bidang penuntutan. Pasal 1 butir 13 KUHAP juga menegaskan bahwa Penuntut Umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penuntutan.

Dalam hal terjadinya sengketa perdata maupun tata usaha negara, di mana salah satu pihak yang terlibat adalah negara, maka Kejaksaan dapat berperan dan berwenang menjadi kuasa negara dalam perkara perdata maupun

¹³ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hal. 12.

tata usaha negara. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yaitu : “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”. Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tersebut diatur kemudian oleh Pasal 24 Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, yang berbunyi sebagai berikut :

Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang 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.

Dalam praktik, pelaksanaan tugas sebagai kuasa negara dapat juga dilaksanakan oleh pengacara berprofesi advokat, di samping Jaksa dalam kapasitas sebagai kuasa yang mewakili negara, bukan dalam kapasitas sebagai penuntut umum. Dengan demikian, fungsi Jaksa sebagai kuasa negara harus mengarah kepada kecenderungan global dan kebijakan nasional.¹⁴

Alasan mendasar yang menyebabkan Kejaksaan diberi peran dalam bidang hukum perdata dan tata usaha negara, karena adanya kondisi objektif yang memerlukan peran Kejaksaan di kedua bidang tersebut. Undang-undang memberikan tugas dan fungsi kepada Kejaksaan untuk berperan di bidang perdata dan tata usaha negara, karena Indonesia sebagai negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat banyak ditemukan keterlibatan

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 15.

dan kepentingan hukum dari negara atau pemerintah dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Sikap ini menggambarkan pandangan yang antisipatif dari kekuasaan legislatif dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang bersifat nasional dan internasional yang akan timbul dimasa depan di dalam bidang perdata dan tata usaha negara.

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa 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. Jadi, Kejaksaan tidak hanya sebagai penuntut umum, tetapi dalam menangani perkara perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan bertindak selaku kuasa hukum atau wakil pemerintah sebagai badan hukum dengan surat kuasa khusus melaksanakan tugasnya dengan baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama pemerintah dan negara. Dengan demikian, tugas Kejaksaan adalah memberikan bantuan hukum kepada negara atau pemerintah terhadap perkara perdata dan tata usaha negara, bantuan hukum di sini maka Jaksa bertindak selaku pengacara bagi negara.

Di tengah pesatnya perkembangan hukum serta kebiasaan dalam dunia usaha, munculnya berbagai forum kerjasama ekonomi baik global maupun regional, serta semakin majemuknya peran negara di tengah kehidupan masyarakat (dalam negara kesejahteraan), maka keberadaan Jaksa Pengacara Negara semakin memiliki peranan yang strategis dalam mata rantai penegakan hukum,

khususnya di bidang perdata dan tata usaha negara. Amanah yang diberikan untuk mewakili negara berdasarkan surat kuasa khusus maupun melaksanakan berbagai tugas yang diembankan oleh undang-undang, harus dipandang sebagai bagian dari upaya menjaga kewibawaan hukum di setiap aspek kehidupan.¹⁵

Kejaksaan mempunyai tugas atau wewenang dalam mewakili negara atau pemerintah dalam memberikan bantuan hukum ketika menghadapi gugatan di pengadilan juga dianut oleh negara-negara selain Indonesia, yakni antara lain negara Amerika Serikat, China, Australia, Singapura, Malaysia, Thailand, dan India.¹⁶ Hal ini menggambarkan bahwa kedudukan Jaksa sangat penting dalam mewakili kepentingan umum.

Istilah bantuan merupakan hal yang baru bagi bangsa Indonesia dan, masyarakat Indonesia baru mengenal dan mendengar istilah bantuan hukum pada sekitar tahun 1970-an.¹⁷ Aliran bantuan hukum yang berkembang di Indonesia pada hakikatnya tidak luput dari perkembangan bantuan hukum yang terdapat pada negara-negara yang sudah maju. Hal ini dikarenakan dalam bantuan hukum tersebut terdapat kompleksitas elemen dan permasalahan, yaitu bukan hanya membahas tentang hukum dan perkembangan sosial masya-

¹⁵ *Ibid.*, hlm. Vii.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 48.

¹⁷ Frans Hendra Winata, *Advokat Indonesia, Citra, Idealisme dan Keprihatinan*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1995, hlm. 10.

rakat, namun juga termasuk membahas tentang esensi yang terdapat dalam rumusan atau konsep bantuan hukum itu sendiri.¹⁸

Arief Sidharta memberikan definisi bantuan hukum sebagai hal pemberian pelayanan jasa-jasa tertentu secara berkeahlian dan terorganisasikan oleh para ahli dalam situasi-situasi problematis dan/atau situasi-situasi konflik, yang dapat ditangani dengan penerapan aturan-aturan hukum dengan atau tanpa memanfaatkan prosedur-prosedur yuridis. Bantuan hukum yang dimaksud dalam pengertian tersebut termasuk meliputi bantuan hukum pada penyelesaian konflik secara formal di pengadilan (proses peradilan), dan bantuan hukum di luar proses peradilan.¹⁹

Maksud bantuan hukum di luar proses peradilan adalah mencakup upaya pencegahan konflik dalam bentuk pemberian pendapat hukum atau opini hukum, penyelesaian konflik secara informal dalam bentuk negosiasi atau mediasi dan penerapan hukum di luar konflik. Pemberian bantuan hukum tentunya diberikan oleh orang yang memiliki kemampuan dan keahlian tertentu di bidang hukum. Selama ini, pemberian bantuan hukum diberikan oleh advokat dan orang-orang yang bukan advokat, namun memiliki keahlian yang sama dengan advokat. Perbedaannya terbatas pada ada atau tidak adanya legitimasi yang diberikan oleh badan-badan tertentu yang berwenang untuk memberikan izin praktik.²⁰

¹⁸ Yahman dan Nurtin Tarigan, *Peran Advokat Dalam Sistem Hukum Nasional*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2019, hlm. 21.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 24 dan 25.

²⁰ *Ibid.*

Sebagaimana contoh kasus yang digunakan dalam penulisan penelitian ini, yakni perkara gugatan perdata dengan Register terhadap H. M. Soeharto (Tergugat I) dan Yayasan Supersemar (Tergugat II) dengan Register Perkara Nomor : 904/Pdt.G/2007/PN.Jak.Sel oleh Pemerintah Republik Indonesia *c.q.* Presiden Republik Indonesia di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Negara Republik Indonesia *c.q.* Presiden Republik Indonesia, diwakili oleh Jaksa Pengacara Negara mengajukan gugatan kepada H. M. Soeharto sebagai Tergugat I dan Yayasan Supersemar sebagai Tergugat II, dengan pokok perkara : H. M. Soeharto (Tergugat I) pada tanggal 16 Mei 1974 berdasarkan Akta Notaris Drs. Gde Ngurah Rai, S.H., Notaris di Jakarta, Nomor 37 telah mendirikan Yayasan Beasiswa Supersemar, dengan tujuan sesuai dengan Pasal 3 ayat (2) Anggaran Dasar Yayasan Beasiswa Supersemar. Yayasan Supersemar menerima dana-dana dari bank-bank milik negara dan dana dari masyarakat, akan tetapi ternyata oleh H. M. Soeharto (Tergugat I) dan Yayasan Supersemar (Tergugat II) sejumlah uang tersebut tidak sepenuhnya digunakan sesuai dengan tujuannya, tetapi digunakan untuk kepentingan bisnis. Perbuatan para Tergugat tersebut bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1976 dan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor : 333/KMK.011/1978, serta Anggaran Dasar Yayasan Beasiswa Supersemar dan merupakan perbuatan melawan hukum, melanggar Pasal 1365 KUH Perdata. Negara sebagai penggugat telah menderita kerugian dan untuk memulihkan kerugian penggugat/negara tersebut, penggugat mengajukan gugatan yang diwakili oleh Jaksa Pengacara Negara.

Akan tetapi, masih terdapat dalam beberapa kasus, pemerintah menggunakan jasa dari advokat atau pengacara, sebagaimana kasus antara Gubernur Jawa Tengah yang diwakili oleh H. Ganjar Pranowo dan PT. Pusat Rekreasi dan Promosi Pembangunan (PT. PRPP) Jawa Tengah, yang mana PT. Pusat Rekreasi dan Promosi Pembangunan sebagai perusahaan daerah memberi kuasa kepada salah satu advokat atau pengacara di Kota Semarang, yang pada akhirnya kasus tersebut dapat diselesaikan oleh Jaksa Pengacara Negara dan pemerintah mendapatkan kembali aset yang diklaim oleh pihak lain.

Penggunaan advokat dalam menangani masalah yang dihadapi oleh pemerintah atau badan usaha milik pemerintah memang diperkenankan. Akan tetapi, penggunaan Jaksa Pengacara Negara akan lebih memberikan manfaat, di antaranya Jaksa akan dapat berkompetisi dengan advokat atau pengacara swasta, menghemat keuangan negara karena tidak mengenal *lawyer fee*, tugas pokok dan fungsi dalam bidang perdata dan tata usaha negara dapat mencegah timbulnya permasalahan hukum, termasuk terjadinya tindak pidana korupsi, serta manfaat lainnya. Selain itu, perkara yang ditangani oleh Jaksa Pengacara Negara memiliki banyak kesempatan untuk menang dibandingkan dengan perkara yang ditangani oleh Advokat. Jaksa Pengacara Negara bekerja profesional dan tidak boleh menolak perkara yang diajukan kepadanya meskipun kesempatan untuk memenangkan perkara sangat kecil.

Pemberian bantuan hukum oleh Jaksa kepada negara atau pemerintah memang merupakan tugas dan kewenangan Kejaksaan, sehingga berdasarkan istilah bantuan hukum tersebut, maka Kejaksaan diistilah sebagai Pengacara

Negara. Istilah Pengacara Negara, terjemahan dari *Landsadvocaat* versi Pasal 3 *Staatblaad* 1922 Nomor 522. Bahkan Kejaksaan mengistilahkan Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN) sebagai “Kantor Pengacara Negara”, sebuah pengistilahan yang berdampak pada aspek yuridis. Hal inilah yang kemudian mendapatkan reaksi pro kontra dan berbagai kalangan akademisi, praktisi, dan pengamat yang mempersoalkan pengistilahan sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN) dan “Kantor Pengacara Negara” yang dapat berdampak pada implikasi yuridis.²¹

Lahirnya Jaksa Pengacara Negara dalam tubuh Kejaksaan dibentuk pada tahun 1991. Kala itu konsep awal dibentuknya Jaksa Pengacara Negara ialah meniru dari Konsep Australia yang memiliki *Solicitor-General* sebagai Jaksa Pengacara Negara. Namun perbedaannya ialah bahwa pengadopsian tersebut dilakukan dengan memasukkan Jaksa Pengacara Negara berada di dalam Kejaksaan, yang mana di negara asalnya Jaksa Pengacara Negara merupakan sebuah Kantor sendiri yang berisi profesional hukum. Pihak yang dapat ditunjuk menjadi kuasa hukum di pengadilan Perdata. Untuk instansi Pemerintah, *Stbl.* 1941 Nomor 31 *jo.* Pasal 98 menyebutkan bahwa untuk berperkara di pengadilan perdata, instansi pemerintah dapat diwakili oleh :²²

1. Advokat (pengacara);
2. Kejaksaan sebagai pengacara negara;
3. Pegawai Negeri yang ditunjuk.

²¹ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 15 dan 16.

²² *Ibid.*, hlm. 17.

Kejaksaan sebagai Pengacara Negara (PN) dan istilah Jaksa Pengacara Negara (JPN) keduanya belum secara eksplisit diatur baik oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia maupun Keppres Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Justru secara formal istilah Jaksa Pengacara Negara termaktub dalam Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyatakan bahwa :

Dalam hal penyidikan menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.

Kewenangan Kejaksaan di dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara yang dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 belum tegas terkait dengan kewenangan Kejaksaan untuk mewakili negara atau pemerintah dalam perkara Perdata dan Tata Usaha Negara, sehingga diperlukan pengaturan hukum terkait dengan posisi Kejaksaan untuk mewakili negara atau pemerintah dalam perkara Perdata dan Tata Usaha Negara.

Menurut Gustav Radbruch bahwa hukum hanya berarti sebagai hukum kalau hukum itu merupakan suatu perwujudan keadilan atau sekurang-kurangnya merupakan usaha ke arah itu. Radbruch, mengajarkan konsep tiga ide unsur dasar hukum, yaitu kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Radbruch mengajarkan adanya skala prioritas yang harus dijalankan, di mana prioritas

pertama selalu keadilan, kemudian kemanfaatan, dan terakhir barulah kepastian hukum. Menurut Radbruch apabila ada pertentangan antara isi tata hukum dan keadilan menjadi begitu besar, sehingga tata hukum itu nampak tidak adil. Pada saat itu tata hukum itu boleh dilepaskan.²³

Pengaturan hukum terkait dengan posisi Kejaksaan untuk mewakili negara atau pemerintah dalam perkara Perdata dan Tata Usaha Negara memberikan manfaat yang besar, terutama bagi negara untuk mendayagunakan Kejaksaan dalam menangani perkara-perkara negara, mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dalam perkara perdata dan Tata Usaha Negara, selain itu juga dalam rangka penghematan keuangan negara.

Hukum harus ditujukan untuk sesuatu yang berfaedah atau memiliki manfaat. Penganut aliran utilitis yang dipelopori oleh Jeremy Bentham mengatakan bahwa hukum bertujuan untuk menjamin kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya (*the greatest good of the greatest number*), yang pada hakekatnya menjadi inti ajaran teori utilitis bahwa tujuan hukum adalah menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang terbanyak.²⁴

Berdasarkan uraian di atas, maka sangat penting untuk dilakukan penelitian secara lebih mendalam mengenai kewenangan Jaksa di dalam menangani perkara perdata dan tata usaha negara sebagai bentuk upaya penegak-

²³ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982, hlm. 161.

²⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum : Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2008, hlm. 80.

an hukum dan perlindungan atas kepentingan serta hak-hak rakyat sebagai perwujudan negara hukum dan negara kesejahteraan Indonesia, oleh karena itu, penulis sangat tertarik melakukan penelitian yang dalam bentuk disertasi dengan tema : **Rekonstruksi Pengaturan Kewenangan Kejaksaan Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Dalam Upaya Maksimalisasi Bantuan Hukum Kepada Negara Berbasis Kemanfaatan.**

B. Rumusan Masalah

Dalam penulisan penelitian ini, penulis telah merumuskan beberapa permasalahan, sebagai berikut :

1. Mengapa pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah belum berbasis kemanfaatan?
2. Bagaimana kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah?
3. Bagaimana rekonstruksi pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaatan?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah belum berbasis kemanfaatan;
2. Untuk menganalisis dan menelaah kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah;
3. Untuk mengemukakan dan mendeskripsikan rekonstruksi pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaatan.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik manfaat dari aspek teoritik dan aspek praktik, sebagai berikut :

1. Teoritik :
 - a. Untuk menentukan teori atau konsep baru tentang pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaatan;
 - b. Untuk mengembangkan ilmu hukum, khususnya dalam hukum perdata dan hukum administrasi negara terkait kewenangan Kejaksaan dalam penanganan perkara perdata;

- c. Bermanfaat sebagai bahan acuan, maupun referensi di bidang ilmu hukum, di kalangan akademisi, pemerintah, dan masyarakat pada umumnya, sekaligus dapat dijadikan perbandingan bagi penelitian-penelitian yang sejenisnya;
 - d. Diharapkan dapat menjadi bahan informasi dalam peningkatan pengetahuan, pemahaman bagi para penegak hukum, pemerintah, dan instansi terkait dengan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaatan.
2. Praktik :
- a. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah dan instansi terkait apabila terjadi permasalahan perdata dan tata usaha negara yang mengindikasikan kerugian keuangan negara untuk meminta bantuan hukum kepada Kejaksaan sebagai bentuk tugas dan tanggung jawab Kejaksaan kepada negara untuk mewakili kepentingan dan hak-hak rakyat;
 - b. Sebagai bahan sosialisasi mengenai pentingnya pembentukan peraturan hukum terkait kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam memberikan bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaatan.

E. Kerangka Konseptual

1. Rekonstruksi

Rekonstruksi dalam kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau peng-

gambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula. Rekonstruksi berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu hingga konsep pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir terdahulu sehingga sesuatu coba untuk dibangun kembali sesuai dengan keadaan sebenarnya dan terhindar dari subjektivitas yang berlebihan, yang nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin dibangun tersebut.²⁵

2. Pengaturan

Pengaturan berasal dari kata dasar “atur”, yang berarti disusunbaik-baik (rapi, tertib), sedangkan pengaturan berarti proses, cara, perbuatan mengatur.²⁶

Pengertian pengaturan dalam ilmu hukum berarti perundang-undangan yang berbentuk tertulis, karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut sebagai hukum tertulis. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum (*aglemeen*). Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya

²⁵ Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, hlm. 8-9.

²⁶ Diakses dalam <https://kbbi.web.id/atur>, pada tanggal 11 Maret 2021, waktu : 8.09 WIB.

menunjukkan bahwa peristiwa perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.²⁷

3. Kewenangan

Kata dasar kewenangan adalah “wewenang”. Wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat atau kekuasaan adalah kemampuan untuk memaksakan kehendak. Dalam hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).²⁸

Menurut H.D Stout bahwa wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.²⁹

4. Kejaksaan

Menurut ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, disebutkan bahwa : “Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan

²⁷ Diakses dalam <http://repository.untag-sby.ac.id/1569/2/Bab%20II.pdf>, pada tanggal 11 Maret 2021, waktu : 10.32 WIB.

²⁸ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 79.

²⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm.71.

undang-undang”,³⁰ sedangkan istilah Jaksa adalah istilah yang berasal dari Indonesia asli (Hindu-Jawa) yang telah dikenal sejak zaman Majapahit sebagai nama pejabat negara yang melaksanakan peradilan, kemudian di dalam *Pepakem Cirebon* dipakai istilah *Jaksa Pepitu* untuk menyatakan susunan pengadilan. Di zaman Mataram (abad 17), istilah Jaksa dipakai sebagai nama pejabat yang melaksanakan peradilan terhadap perkara *padu*, yaitu perkara mengenai kepentingan perseorangan yang tidak dapat lagi didamaikan secara kekeluargaan oleh hakim desa setempat.³¹

5. Perdata

Perkara perdata merupakan perkara mengenai perselisihan antara kepentingan perseorangan atau antara kepentingan suatu badan pemerintah dengan kepentingan perseorangan. Misalnya perselisihan tentang perjanjian jual beli, sewa menyewa, pembagian waris, dan hak milik.³²

Perkara perdata dapat terjadi karena pelanggaran terhadap hak seseorang, seperti diatur dalam hukum perdata. Pelanggaran hak seseorang itu dapat terjadi karena perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) yang menimbulkan kerugian bagi orang lain, seperti diatur dalam undang-undang atau karena wanprestasi, yaitu tidak memenuhi kewajiban dalam pelaksanaan kontrak yang menimbulkan kerugian bagi orang lain. Kerugian yang timbul itu dapat berupa kerugian materiil, misalnya kerusakan

³⁰ Marwan Effendy, *Kejaksaan Republik Indonesia, Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 127.

³¹ Hilman Hadikusuma, *Hukum Waris Adat*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 169.

³² Diakses dalam <http://digilib.unila.ac.id/9975/3/Bab%20II.pdf>, pada tanggal 12 Mei 2020, waktu : 8.09 WIB.

atas barang atau berupa kerugian imaterial, misalnya kehilangan hak menikmati barang atau pencemaran nama baik. Pelanggaran hak seseorang itu dapat terjadi karena kesengajaan atau karena kelalaian. Pada perkara perdata, inisiatif berperkara datang dari pihak yang dirugikan. Karena itu, pihak yang dirugikan mengajukan perkaranya ke pengadilan untuk memperoleh penyelesaian berupa pemulihan, penggantian kerugian, dan menghentikan perbuatan yang merugikan itu.³³

6. Tata Usaha Negara

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa tata usaha negara (TUN) didefinisikan sebagai berikut : “Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah”, sedangkan sengketa Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 didefinisikan sebagai berikut : “Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di

³³ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, hlm. 19-20.

pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

7. Bantuan Hukum

H.M.A. Kuffal memberikan definisi bantuan hukum sebagai kegiatan pelayanan hukum (*legal service*) yang diberikan oleh penasihat hukum dalam upaya memberikan perlindungan hukum dan pembelaan terhadap hak asasi tersangka atau terdakwa sejak proses penangkapan/penahanan sampai dengan diperolehnya putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.³⁴

8. Negara

Negara sebagai wadah daripada suatu bangsa yang diciptakan oleh negara itu sendiri. Negara adalah wadah bangsa untuk mencapai cita-cita atau tujuan bangsa. Tujuan negara adalah merupakan kepentingan utama daripada tatanan suatu negara.³⁵

Miriam Budiardjo mengemukakan pengertian negara sebagai integrasi dari kekuasaan politik, negara adalah organisasi bawahan dari kekuasaan politik. Negara adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Negara adalah organisasi yang dalam suatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya

³⁴ H.M.A. Kuffal, *Penerapan KUHAP Dalam Praktik Hukum*, UMM Press, Malang, 2003, hlm. 160.

³⁵ Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 147.

secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya, dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai di mana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama itu, baik oleh individu dan golongan atau asosiasi maupun oleh negara sendiri.³⁶

Logemann mendefinisikan negara sebagai sesuatu organisasi kemasyarakatan yang bertujuan dengan kekuasaannya mengatur serta menyelenggarakan suatu masyarakat. Masyarakat suatu negara adalah mereka yang bersama-sama menjadi anggota suatu organisasi sosial yang disebut negara.³⁷

9. Asas Kemanfaatan

Kemanfaatan merupakan salah satu tujuan hukum. Hukum yang baik adalah yang mendatangkan kemanfaatan bagi manusia. Kemanfaatan dapat juga diartikan kebahagiaan (*happiness*), sehingga dalam pelaksanaan dan penegakan hukum, masyarakat mengharapkan adanya kemanfaatan. Karena hukum untuk manusia, maka pelaksanaan/penegakannya haruslah memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai justru akan berakibat sebaliknya, penegakan hukum malah menimbulkan ke-

³⁶ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 39.

³⁷ A. Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Eresco, Bandung, 1995, hlm. 50 dan 52.

resahan masyarakat. Jadi baik buruknya hukum, tergantung sampai sejauh mana hukum itu memberikan kebahagiaan bagi manusia.³⁸

Jeremy Bentham berpendapat bahwa negara dan hukum semata-mata ada hanya untuk manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat, kemudian menurut John Rawls dengan teorinya yang disebut Teori Rawls atau *Justice as Fairness* (keadilan sebagai kejujuran) menyatakan bahwa hukum itu haruslah menciptakan suatu masyarakat yang ideal, yaitu masyarakat yang mencoba memperbesar kebahagiaan dan memperkecil ketidakbahagiaan (*the greatest happiness of the greatest number people*).³⁹

Kemanfaatan itu sendiri dapat diartikan sebagai optimalisasi dari tujuan sosial dari hukum, setiap hukum di samping dimaksudkan untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan sebagai tujuan akhir, tetapi juga mempunyai tujuan sosial tertentu, yaitu kepentingan yang diinginkan untuk diwujudkan melalui hukum, baik yang berasal dari orang per-orangan maupun masyarakat dari negara.⁴⁰ Di sisi lain dapat dikatakan bahwa kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan kerap terjadi pertentangan. Hal ini terjadi karena adanya kecenderungan antara kepastian hukum dan keadilan, sehingga kemanfaatan terabaikan, demikian pula sebaliknya. Hal demikian ini tidak dapat dihindarkan, pertentangan akan

³⁸ Margono, *Asas Keadilan, Kemanfaatan & Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm. 110-111.

³⁹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Candra Parata, Jakarta, 1996, hlm. 88.

⁴⁰ Nur Hasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia : Suatu Pendekatan Ekonomi Politik*, Disertasi, Fakultas Hukum, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2006, hlm. 48.

selalu terulang antara tuntutan kepastian hukum, keadilan, dan tuntutan ke-manfaatan.⁴¹

Menurut Hugo De Groot (Hugo Grotius), bahwa bentrokan dalam hukum itu secara tepat sebagai berikut :⁴²

Undang-undang antara penduduk dibuat secara umum (yaitu memberi peraturan-peraturan yang umum) walaupun alasannya tidak selalu tepat, karena beraneka warna urusan manusia sangat tidak tentu, pada hal undang-undang harus menetapkan sesuatu yang tentu. Tidak sempurnanya hukum dalam praktek menyebabkan hakim hanya menafsirkan hukum yang ada dalam peraturan per-undang-undangan, dengan demikian menghilangkan atau mengurangi keadilan.

Hukum pada dasarnya menghendaki adanya keserasian antara ke-tertiban dan ketentraman dalam pergaulan hidup. Kalau terjadi konflik, maka tidak akan dibiarkan berlarut-larut. Konflik yang terjadi antara ke-pastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, dalam teori hukum biasa di-sebut sebagai antinomi. Antinomi pada dasarnya mengandung arti kondisi yang bertentangan satu sama lain (merupakan konflik satu sama lain) tetapi tidak dapat dipisahkan karena sama-sama saling membutuhkan. Dalam menghadapi antinomi tersebut, hakim dalam menerapkan putusan harus berani mengambil sikap sesuai dengan hati nuraninya. Sikap ke-beranian hakim tersebut sangat penting diharapkan.⁴³

Kepastian hukum serta keadilan bukanlah jaminan bagi tegaknya supremasi hukum dalam arti hukum yang mencerminkan kebutuhan dan

⁴¹ Margono, *loc.cit.*, hlm. 111.

⁴² L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum (Terjemahan dari Inleideng Tot de Studie Van Het Nederlanse recht)*, oleh Oetarid Sadino, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hlm. 14.

⁴³ Margono, *op.cit.*, hlm. 112.

memberi kepuasan atau kemanfaatan bagi masyarakat pada umumnya perlu juga diwujudkan. Dengan kata lain, keadilan dan kepastian hukum dapat terpenuhi, namun kalau kemanfaatan tidak ada maka itupun akan sia-sia.⁴⁴

Menurut Rudolf Jhering, bahwa tujuan hukum terletak pada motif yang praktis di mana hukum sengaja dibuat oleh manusia untuk mencapai hasil atau tujuan tertentu yang diinginkan masyarakat. Dengan demikian, pendapat Jhering tersebut termasuk yang menyetujui pendapat Bentham, yang menyatakan bahwa hukum bertujuan untuk mendatangkan kebahagiaan yang besar bagi masyarakat dan mengurangi penderitaan masyarakat, namun kaitannya dengan tujuan-tujuan individual itu merupakan tujuan sosial dari hukum.⁴⁵

John Stuart Mill berpendapat bahwa standar keadilan harus didasarkan pada unsur kemanfaatan, tetapi sumber kesadaran keadilan itu bukan terletak pada keadilan, melainkan pada 2 (dua) hal, yaitu rangsangan untuk mempertahankan diri dan perasaan simpati. Sumber keadilan terletak pada naluri manusia untuk menolak atau membalas kerusakan yang dideritanya, baik oleh diri-sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapat simpati dari orang lain.⁴⁶

Al Qur'an sebagai sumber utama hukum Islam telah mengemukakan asas manfaat sebagai salah satu asas hukumnya. Hal ini berarti sejak

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 112-113.

⁴⁶ *Ibid.*

abad ke-7 Masehi, hukum Islam telah menganut asas manfaat. Imam Ahmad meriwayatkan dari sahabat Abu Hurairah bahwa ketika Rasulullah S.A.W tiba di Madinah, beliau melihat para sahabat sedang minum *khamar* dan bermain judi, kemudian para sahabat itu menanyakan mengenai *khamar* dan judi. Lalu turunlah firman Allah S.W.T dalam Q.S. Al Baqarah ayat 219 sebagai jawaban atas pertanyaan mereka, yaitu :⁴⁷

﴿ يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْخَمْرِ وَالْمَيْسِرِ ۖ قُلْ فِيهِمَا إِثْمٌ كَبِيرٌ
وَمَنْفَعٌ لِلنَّاسِ وَإِثْمُهُمَا أَكْبَرُ مِنْ نَفْعِهِمَا ۗ وَيَسْأَلُونَكَ مَاذَا
يُنْفِقُونَ قُلِ الْعَفْوَ ۗ كَذَلِكَ يُبَيِّنُ اللَّهُ لَكُمْ آيَاتِهِ لَعَلَّكُمْ
تَتَفَكَّرُونَ ﴿٢١٩﴾

Artinya : “Mereka bertanya kepadamu tentang khamar dan judi. Katakanlah : “Pada keduanya terdapat dosa yang besar dan beberapa manfaat bagi manusia, tetapi dosa keduanya lebih besar dari manfaatnya”. Dan mereka bertanya kepadamu apa yang mereka nafkahkan. Katakanlah : “Yang lebih dari keperluan”. Demikianlah Allah menerangkan ayat-ayatnya kepadamu supaya kamu berfikir”.

Ayat tersebut adalah tahap pertama mengenai isyarat pelarangan *khamar* dan judi. Tahap kedua, yaitu Q.S. An-Nisaa ayat 43 yang melarang shalat kalau dalam keadaan mabuk, sehingga mengerti yang diucapkan, dan pada tahap ketiga Q.S. Al-Maidah ayat 90-91, yang menjelaskan bahwa meminum *khamar*, bermain judi, (berkorban untuk) berhala, meng-

⁴⁷ Muhammad Alim, *Asas-Asas Hukum Modern Dalam Hukum Islam*, Jurnal Media Hukum, Vol. 17 No. 1, Juni 2010, hlm. 158.

undi nasib dengan panah adalah perbuatan setan, jauhilah perbuatan itu supaya kamu beruntung...dan seterusnya.⁴⁸

Apabila diperhatikan redaksi ayat di atas, ternyata di dalam minimum *khamar* dan bermain judi tetap ada manfaatnya, akan tetapi dosa atau *mudharatnya* lebih besar sehingga dilarang. Di sini kelihatan bahwa hukum Islam juga menganut asas manfaat. Asas kemanfaatan juga tersirat dari ketentuan Al Qur'an dalam Q.S. Al Baqarah ayat 178, bahwa :⁴⁹



يَتَّيِبُهَا لِلَّذِينَ ءَامَنُوا كُنِبَ عَلَيْكُمْ الْقِصَاصُ فِي الْقَتْلِ الْحَرْبِ بِالْحَرْبِ
وَالْعَبْدُ بِالْعَبْدِ وَالْأُنْثَىٰ بِالْأُنْثَىٰ فَمَنْ عُفِيَ لَهُ مِنْ أَخِيهِ شَيْءٌ فَأْتِبَاعٌ
بِالْمَعْرُوفِ وَأَدَاءٌ إِلَيْهِ بِإِحْسَانٍ ذَلِكَ تَخْفِيفٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَرَحْمَةٌ
فَمَنْ أُعْتَدِيَ بَعْدَ ذَلِكَ فَلَهُ عَذَابٌ أَلِيمٌ

Artinya : “Hai orang-orang yang beriman, diwajibkan atas kamu qishaash berkenaan dengan orang-orang yang dibunuh; orang merdeka dengan orang merdeka, hamba dengan hamba, dan wanita dengan wanita. Maka barangsiapa yang mendapat suatu pemaafan dari saudaranya, hendaklah (yang memaafkan) mengikuti dengan cara yang baik, dan hendaklah (yang diberi maaf) membayar (diat) kepada yang memberi maaf dengan cara yang baik (pula). Yang demikian itu adalah suatu keringanan dari Tuhan kamu dan suatu rahmat. Barangsiapa yang melampaui batas sesudah itu, maka baginya siksa yang sangat pedih”.

Dalam hukum *qishash*, apabila keluarga memaafkan kepada si pembunuh, mungkin dengan pertimbangan kemanusiaan dan kemanfaatan agar tidak ada rasa dendam secara turun-temurun, juga agar keluarga yang ditinggalkan almarhum ada semacam jaminan yang diperolehnya, maka

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 158-159.

⁴⁹ *Ibid.*

ditempuhlah pembayaran *diat* sebagai ganti pidana *qishash*. Asas ke-
 manfaatan juga dapat disimpulkan dari larangan berbuat *mubazzir*, me-
 nyia-nyiakan sesuatu, bahkan dalam penekanan akan larangan memboros-
 kan sesuatu dipersamakan dengan bersaudara dengan setan, sesuai dengan
 firman Allah S.W.T dalam Q.S. Al Isra' ayat 26-27, bahwa :⁵⁰

وَأَتِ ذَا الْقُرْبَىٰ حَقَّهُ وَالْمِسْكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَلَا تُبَذِّرْ
 تَبْذِيرًا ﴿٢٦﴾

Artinya : “Dan berikanlah kepada keluarga-keluarga yang dekat
 akan haknya, kepada orang miskin dan orang yang dalam perjalanan dan
 janganlah kamu menghambur-hamburkan (hartamu) secara boros”.

إِنَّ الْمُبَذِّرِينَ كَانُوا إِخْوَانَ الشَّيْطَانِ ط وَكَانَ الشَّيْطَانُ لِرَبِّهِ
 كَفُورًا ﴿٢٧﴾

Artinya : “Sesungguhnya pemboros-pemboros itu adalah saudara-
 saudara syaitan dan syaitan itu adalah sangat ingkar kepada Tuhannya”.

Larangan memboroskan harta itu pada hakikatnya adalah agar
 harta itu dipergunakan secara hemat dan cermat supaya bermanfaat betul
 yang biasa disebut berhasilguna dan berdayaguna.

F. Kerangka Teoretis

1. *Grand Theory* (Teori Negara Hukum dan Teori Negara Kesejahteraan)

a. Teori Negara Hukum

Istilah “negara hukum” tidak ditemukan dalam Batang Tubuh

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum perubahan. Meskipun

⁵⁰ *Ibid.*

demikian, dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terdapat istilah “negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*)”, kemudian setelah dilakukan perubahan ketiga terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, pada Pasal 1 ayat (3) secara tegas menyebutkan bahwa : “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.⁵¹

Berkenaan dengan itu, dalam kepustakaan Indonesia istilah “negara hukum” sudah tidak asing lagi sebagai terjemahan dari istilah dalam bahasa Belanda “*rechtsstaat*”.⁵² Istilah *rechtsstaat* juga digunakan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Di negara-negara Eropa Kontinental, istilah ini digunakan dengan cara berbeda antara satu negara dan negara lainnya. Di Perancis, istilah ini populer sebagai *Etat de Droit*. Sementara itu, Jerman dan Belanda menggunakan istilah yang sama, yaitu *Rechtsstaat*. Istilah *etat de droit* atau *rechtsstaat* yang digunakan dalam paham Eropa Kontinental memiliki padanan kata yang tepat dalam sistem hukum Inggris, meskipun ungkapan *legal state* atau *state according to law* atau *the rule of law* mencoba mengungkapkan suatu ide yang pada dasarnya sama.⁵³

Kepustakaan Indonesia selain memakai istilah *rechtsstaat* juga lazim menggunakan istilah *the rule of law* untuk mengartikan “negara hukum”. Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sebagai

⁵¹ Marwan Effendy, *Kejaksaaan Republik...*, *op.cit.*, 2007, hlm. 12.

⁵² Azhary, *op.cit.*, hlm. 30.

⁵³ *Ibid.*, hlm. 2.

padanan kata *rechtsstaat* atau *government of law*.⁵⁴ Demikian juga halnya, Notohamidjojo menggunakan istilah “negara hukum atau *rechtsstaat*”.⁵⁵ Sunaryati Hartono menggunakan istilah negara hukum sebagai *the rule of law*.⁵⁶ Ismail Sunny juga menggunakan istilah *the rule of law* untuk negara hukum.⁵⁷ Menurut Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, di Inggris negara hukum (*rechtsstaat*) diartikan sebagai *the rule of law*.⁵⁸ Sementara itu, Amerika Serikat memakai istilah “*government of law, but not man*”, kemudian Sumrah melihat bahwa istilah *the rule of law* tidak lain mengandung isi dan konsepsi *rechtsstaat*, *etat de droit* (negara atau pemerintah berdasarkan atas hukum). Perbedaannya adalah *rechtsstaat* hanya dianut di negara-negara dengan hukum tertulis, sedangkan *the rule of law* terutama dipelopori oleh Inggris dengan sistem *common law*-nya.⁵⁹

Mauro Capelletti mengemukakan bahwa pengertian istilah *rechtsstaat* sama dengan *the rule of law*, lalu Crinca Le Roy menggunakan istilah negara hukum sama dengan *the rule of law*. Di samping, istilah *rechtsstaat* dan *the rule of law*, dikenal pula istilah

⁵⁴ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 72.

⁵⁵ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm. 27.

⁵⁶ Sunaryati Hartono, *Apakah the Rule of Law*, Alumni, Bandung, 1976, hlm. 35.

⁵⁷ Ismail Sunny, *Mencari Keadilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 123.

⁵⁸ Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1988, hlm. 161.

⁵⁹ Marwan Effendy, *Kejaksaan Republik. op.cit.*, 2007, hlm. 14.

“*the principle of socialist legality*” atau disingkat dengan istilah “*socialist legality*”, yang dikenal di negara-negara berpaham komunis.⁶⁰

Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi hukum. Semua tingkah laku bangsa Indonesia diatur oleh hukum. Hukum memberikan pengayoman bagi bangsa dan negara Indonesia dalam menjalankan hubungan di dalam dan luar negeri sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara.

Sebagai negara hukum, tentunya Indonesia mempunyai konsep untuk membentuk hukum yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan bangsa Indonesia itu sendiri. Untuk Indonesia, istilah yang kini populer itu *the rule of law*, tidak lain isinya dan konsepsinya daripada *rechtsstaat*, *etat de droit*, negara atau pemerintah berdasarkan atas hukum. Hanya biasanya konsepsi *rechtsstaat* dianut oleh negara-negara dengan undang-undang tertulis, dan *the rule of law* terutama dipelopori oleh Inggris dengan sistem *common law*-nya.⁶¹

Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiil atau negara hukum modern.⁶² Konsep negara hukum formil hanya mencakup hukum sebagai hukum tertulis, sedangkan konsep hukum materiil lebih meng-

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Azhary, *op.cit.*, hlm. 32 dan 33.

⁶² Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962, hlm. 9.

utamakan keadilan. Konsep negara hukum materiil mencakup *rechtsstaat* dan *rule of law*, yang diadopsi sebagai konsep negara hukum Indonesia.⁶³

Pada awal kemerdekaan, konsep negara hukum Indonesia mengacu pada Maklumat X Tahun 1945 oleh Wakil Presiden Republik Indonesia, yaitu Mohammad Hatta. Maklumat tersebut menyarankan untuk membentuk partai politik dalam menjalankan demokrasi yang ada di Indonesia. Berawal dari terbentuknya partai politik, konsep negara hukum Indonesia mempunyai awal yang baik dalam membentuk hukum yang dilakukan secara demokrasi. Akan tetapi, pembentukan partai politik masih mengalami kendala karena Indonesia harus mempertahankan kemerdekaannya dari serangan sekutu.⁶⁴

Konsep negara hukum pada masa orde lama masih belum menemukan titik temu dalam pembentukan hukum yang baik yang mencerminkan keadilan. Kepentingan politik sesaat masih mendominasi partai politik dalam mewujudkan tujuan politiknya. Hukum tercipta oleh tujuan politik, tujuan politik jika diwujudkan dengan kepentingan sesaat, maka konsep negara hukum tidak akan terwujud. Oleh sebab itu, keadilan yang didambakan oleh seluruh rakyat Indonesia tidak akan terwujud karena dominasi politik yang begitu kuat.⁶⁵

⁶³ Ferry Irawan Febriansyah, *Keadilan Berdasarkan Pancasila (Dasar Filosofis dan Ideologis Bangsa)*, Cetakan Pertama, Deepublish, Yogyakarta, 2016, hlm. 52.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 52 dan 53.

Pada masa orde baru, konsep negara hukum di Indonesia sudah banyak ditetapkan melalui aturan hukum atau perundang-undangan. Konsep negara hukum Indonesia pada masa orde baru mempunyai kemajuan yang sangat signifikan dibanding dengan masa orde lama. Peraturan perundang-undangan menjadi pedoman terlaksananya demokrasi yang mewarnai Indonesia pada masa itu. Akan tetapi, kepentingan politik sesaat masih mewarnai konsep negara hukum yang seharusnya mengedepankan hak asasi manusia dalam memperoleh keadilan.⁶⁶

Pada masa reformasi sekarang ini, konsep negara hukum Indonesia menggunakan peraturan perundang-undangan demi terciptanya suasana yang kondusif dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang di hadapi negara. Hukum menjadi parameter dalam menentukan sikap untuk mengeluarkan kebijakan sehingga pelanggaran hak asasi manusia dapat dikontrol dengan baik.⁶⁷

Konsep negara hukum di Indonesia berbentuk konsep negara hukum Pancasila. Di dalam konsep negara hukum Pancasila terdapat dua konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*, akan tetapi ada beberapa perbedaan antara konsep *rechtsstaat*, *rule of law*, dan konsep negara hukum Pancasila. Perbedaan tersebut terletak pada Negara Kesatuan Republik Indonesia-nya karena Pancasila lahir dari Negara Kesatuan

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

Republik Indonesia, serta konsep negara hukum Pancasila bersifat non-sekuler.⁶⁸

Sjachran Basah menyebut istilah negara hukum Indonesia dengan sebutan “Negara hukum berdasarkan Pancasila”. Pemaknaan konsep negara hukum berdasarkan Pancasila menurut Sjachran didasarkan pada analisis penyelenggaraan fungsi dan tugas pemerintahan, di mana terdapat suatu jaminan bahwa tindakan-tindakan pemerintah tidak melanggar hak dan kewajiban asasi manusia, serta adanya suatu keseimbangan antara kepentingan negara yang mewakili kepentingan umum dengan kepentingan rakyat (perorangan), sehingga apabila terjadi sengketa (*dispute*) antara pemerintah dengan rakyat terdapat suatu jaminan pengayoman hukum berdasarkan Pancasila.⁶⁹

Secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum Islam, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtstaat*, negara hukum menurut konsep *anglo-saxon* adalah *rule of law*, konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum Pancasila.⁷⁰

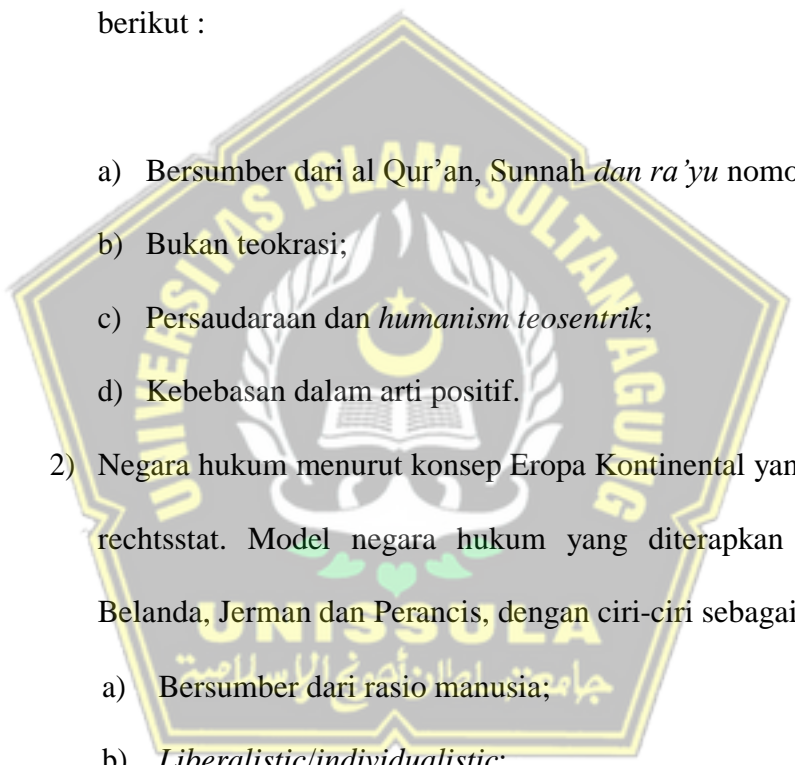
⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 53 dan 54.

⁶⁹ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 3-4.

⁷⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 1.

Muhammad Tahir Azhary menemukan 5 (lima) macam konsep negara hukum, yaitu sebagai berikut :⁷¹

1) Negara hukum menurut al Qur'an dan Sunnah yang disebut sebagai nomokrasi, yang dipinjam dari istilah yang dikemukakan oleh Malcolm H. Kerr dalam *Islamic Reform* dan Majid Khadduri dalam *War and Peace in the Law of Islam*, dengan ciri-ciri sebagai berikut :

- 
- a) Bersumber dari al Qur'an, Sunnah dan ra'yu nomokrasi;
 - b) Bukan teokrasi;
 - c) Persaudaraan dan *humanism teosentrik*;
 - d) Kebebasan dalam arti positif.
- 2) Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstat*. Model negara hukum yang diterapkan misalnya di Belanda, Jerman dan Perancis, dengan ciri-ciri sebagai berikut :
- a) Bersumber dari rasio manusia;
 - b) *Liberalistic/individualistic*;
 - c) Humanism yang antroposentrik (lebih dipusatkan pada manusia);
 - d) Pemisahan antara agama dan negara secara mutlak;
 - e) Ateisme dimungkinkan.

⁷¹ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm. 83-102.

3) Konsep *rule of law* yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon, antara lain Inggris dan Amerika Serikat, dengan ciri-ciri sebagai berikut :

- a) Bersumber dari rasio manusia;
- b) *Liberalistic/individualistic*;
- c) *Humanism* yang antroposentrik (lebih dipusatkan pada manusia);
- d) Pemisahan antara agama dan negara secara mutlak;
- e) *Freedom of religion* dalam arti positif dan negatif;
- f) Ateisme dimungkinkan.

4) Konsep negara hukum sosialis yang diterapkan pada negara-negara komunis seperti Uni Soviet, dengan ciri-ciri sebagai berikut :

- a) Bersumber dari rasio manusia;
- b) Komunis;
- c) Ateis;
- d) Totaliter;
- e) Kebebasan beragama yang semu;
- f) Kebebasan propaganda anti agama.

5) Konsep Negara Hukum Pancasila, dengan ciri-ciri sebagai berikut :

- a) Hubungan yang erat antara agama dan negara;
- b) Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c) Kebebasan beragama dalam arti positif;
- d) Ateisme dan komunisme dilarang;

e) Asas kekeluargaan dan kerukunan.

Konsep negara hukum di Indonesia walaupun masih tetap menganut konsep negara hukum Barat, akan tetapi konsep tersebut telah disesuaikan dengan kondisi bangsa Indonesia, yaitu dengan menggunakan tolak ukur bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.

Negara hukum yang berdasarkan Pancasila yang dimiliki Indonesia, bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan yang aman, tentram, tertib, dan sejahtera. Kedudukan hukum warga negara dalam masyarakat dijamin oleh negara, sehingga tercapai keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perorangan dan kepentingan masyarakat banyak. Negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila yang bertujuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, aman dan sentosa, tidak hanya untuk memelihara ketertiban masyarakat saja, akan tetapi lebih luas daripada itu, yaitu sebagai dasar pemikiran dan pedoman etika dan moral bangsa Indonesia.

Konsepsi negara hukum yang berlaku di Indonesia, yaitu negara hukum Pancasila, bukan *rechtstaat* maupun *the rule of law*. Hal ini dikarenakan Pancasila sebagai dasar pokok dan sumber hukum dari segala sumber hukum. Oleh karena itu, negara hukum di Indonesia dapat pula dinamakan negara hukum Pancasila. Konsepsi negara hukum Pancasila, artinya suatu sistem hukum yang dibangun berdasarkan asas-asas dan kaidah atau norma-norma yang terkandung dan atau tercermin dari nilai-nilai Pancasila sebagai dasar kehidupan ber-

masyarakat, berbangsa dan bernegara. Indonesia yang berdasarkan Pancasila bukan suatu negara agama karena tidak mendasarkan pada suatu agama tertentu, tetapi tidak bisa disebut sebagai negara sekuler seperti konsep negara hukum lainnya.⁷²

Negara hukum Pancasila merupakan sebuah negara yang religius, yang melindungi dan memfasilitasi berkembangnya semua agama yang dipeluk oleh rakyatnya, selama tidak melanggar aturan perundang-undangan di Indonesia. Negara hukum Pancasila tidak memaksakan kehendak untuk memeluk suatu agama, akan tetapi memberikan kebebasan dan perlindungan kepada warga negaranya untuk memeluk agama atau kepercayaan yang diyakininya. Di sinilah bentuk keunikan dari negara hukum Pancasila dibandingkan dengan konsep-konsep negara hukum lainnya.⁷³

Indonesia sebagai negara hukum diilhami oleh ide dasar *rechtsstaat* dan *rule of law*. Langkah ini dilakukan atas dasar pertimbangan bahwa negara hukum Republik Indonesia pada dasarnya adalah negara hukum, artinya bahwa dalam konsep negara hukum Pancasila pada hakikatnya juga memiliki elemen yang terkandung dalam konsep *rechtsstaat* maupun dalam konsep *rule of law*. Tidak dapat dipungkiri bahwa konsep negara hukum Pancasila yang dimiliki

⁷² Ferry Irawan Febriansyah, *op.cit.*, hlm. 102 dan 103.

⁷³ *Ibid.*

oleh Indonesia tidak lepas dari konsep negara hukum campuran, yaitu *rechsstaat* dan *rule of law*.⁷⁴

Dalam negara hukum Pancasila terdapat anggapan bahwa manusia dilahirkan dalam hubungannya atau keberadaannya dengan Tuhan Yang Maha Esa, karena itu negara tidak terbentuk karena perjanjian atau “*vertrag* yang dualistis”, melainkan “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas ...”. Jadi posisi Tuhan dalam negara hukum Pancasila menjadi satu elemen utama bahkan merupakan “*causa prima*”.⁷⁵

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Indonesia mengandung nilai-nilai dasar Pancasila, direalisasikan ke dalam cita hukum *rechssidee* serta asas-asas hukum di Indonesia, yang dimasukkan ke dalam konsep hukum nasional Indonesia. Konsep hukum nasional mewujudkan nilai keadilan, dan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memberikan kepastian, keadilan, dan manfaat. Berdasarkan fungsi Pancasila sebagai sumber hukum tersebut, maka negara hukum Indonesia dapat dinamakan sebagai negara hukum Pancasila.⁷⁶

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 103 dan 104.

⁷⁵ Ahmad Syafii Ma'arif, *Islam dan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Studi Tentang Perdebatan Dalam Konstituante*, Edisi Revisi, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 150.

⁷⁶ Ferry Irawan Febriansyah, *op.cit.*, hlm. 104 dan 105.

Konsep negara hukum Pancasila, hakikatnya memiliki elemen yang terkandung dalam konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*. Perbedaan prinsipilnya terletak pada landasan filosofi kenegaraan, bahwa negara hukum Pancasila berbasis pada filsafat Pancasila. Pancasila merupakan filosofi asli bangsa Indonesia dan bukan pada filsafat liberalistik. Pancasila sebagai ideologi nasional memberikan ketentuan dasar sebagai landasan sistem hukum Indonesia, termasuk landasan negara hukum. Kenyataan tersebut secara utuh dapat dipahami pada Pembukaan, Batang Tubuh maupun Penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum perubahan, maupun Pembukaan dan Pasal-pasal Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.⁷⁷

Konsep negara hukum Pancasila mengedepankan hak asasi manusia dalam membentuk hukum yang mengedepankan prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila. Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang di dalamnya mengandung prinsi-prinsip dari nilai-nilai Pancasila yang tidak dapat dipisah-pisahkan, merupakan kesatuan yang utuh. Inilah yang disebut konsep negara hukum di Indonesia, yaitu negara hukum Pancasila.⁷⁸

Sebagaimana disebutkan bahwa negara hukum berarti segala aspek penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berlandaskan atas hukum. Gustav Radbruch yang mengemukakan bahwa hukum

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 105 dan 106.

dalam tujuannya perlu berorientasi pada tiga hal, yaitu kepastian hukum, keadilan, dan dayaguna (*doelmatigheid*).⁷⁹

1) Kepastian hukum;

Menurut Radbruch bahwa kepastian hukum merupakan tuntunan utama terhadap hukum ialah, supaya hukum menjadi positif, dalam artian berlaku dengan pasti. Hukum harus ditaati, dengan demikian hukum sungguh-sungguh positif.

2) Keadilan; dan

Menurut Radbruch bahwa keadilan sudah cukup apabila kasus-kasus yang sama diperlakukan secara sama.

3) Dayaguna atau kemanfaatan.

Hukum harus ditujukan untuk sesuatu yang berfadah atau memiliki manfaat.

b. Teori Negara Kesejahteraan

Perkembangan konsep negara hukum di masa sekarang telah membawa kepada konsep negara kesejahteraan yang erat kaitannya dengan peranan hukum administrasi negara. Hal ini dikarenakan dalam konsep negara kesejahteraan, peran negara dan pemerintah semakin dominan.

Tujuan yang ingin dicapai adalah bagaimana memberikan kesejahteraan bagi warganya. Agar tujuan ini bisa dicapai maka dalam menggerakkan roda penyelenggaraan pemerintahan diperlukan per-

⁷⁹ O. Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, Griya Media, Salatiga, 2011, hlm.. 33-34.

angkat yang sesuai dengan tujuan dan wewenang masing-masing. Pemberian wewenang itu termasuk dalam ruang lingkup hukum administrasi negara. Dengan demikian, secara akademik tepat apa yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven bahwa :⁸⁰

Badan-badan negara tanpa hukum tata negara itu lumpuh bagaikan sayap, karena badan-badan itu tidak mempunyai wewenang sehingga keadaannya tidak menentu. Sebaliknya badan-badan negara tanpa adanya hukum administrasi negara menjadi bebas tanpa batas, karena mereka dapat berbuat menurut apa yang mereka inginkan.

Sebagaimana diungkapkan Esping-Andersen, negara kesejahteraan bukanlah satu konsep dengan pendekatan baku. Negara kesejahteraan lebih sering ditenggarai dari atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang disediakan oleh negara (*c.q.* pemerintah) kepada warganya seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan, sehingga keduanya (negara kesejahteraan dan kebijakan sosial) sering diidentikkan. Hal itu tidak tepat karena kebijakan sosial tidak mempunyai hubungan implikasi dengan negara kesejahteraan. Kebijakan sosial bisa diterapkan tanpa keberadaan negara kesejahteraan, tetapi sebaliknya negara seperti ini selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mendukung keberadaannya.⁸¹

Pada dasarnya negara kesejahteraan mengacu pada peran negara yang aktif mengelola dan mengorganisasi perekonomian, yang

⁸⁰ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Pertama, Nuansa, Bandung, 2009, hlm. 53.

⁸¹ *Ibid.*

di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya. Secara umum suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai 4 (empat) pilar utama, yaitu : 82

- 1) *Social citizenship*;
- 2) *Full democracy*;
- 3) *Modern industrial relation system*; dan
- 4) *Right to education and the expansion of modern mass education system.*

Keempatnya ini dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karena negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial kepada warganya. Hak sosial ini mendapatkan jaminan selayaknya hak atas properti serta diberikan berdasar basis kewargaan dan bukan atas dasar kinerja atau kelas.

Negara kesejahteraan berusaha membebaskan rakyatnya dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan (dekomodifikasi) dengan menjadikannya sebagai hak setiap warga yang bisa diperoleh melalui perangkat kebijakan sosial yang disediakan negara.

Dalam negara kesejahteraan, adanya sistem kesejahteraan sebagai hak sosial warga harus diimbangi oleh dua hal yang saling terkait, yaitu pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja. Pada satu sisi, hak

⁸² *Ibid.*, hlm. 53 dan 54.

sosial tidak seharusnya menjadi disinsentif bagi warga untuk terlibat dalam pasar tenaga kerja, sehingga negara harus menerapkan kebijakan ketenagakerjaan yang aktif guna mendorong partisipasi penuh warga dalam pasar tenaga kerja. Di sisi lain, luasnya basis hak sosial membutuhkan sumber pembiayaan yang memadai melalui sistem perpajakan yang kuat, yang hanya dimungkinkan melalui pertumbuhan ekonomi dengan peran aktif pemerintah di dalamnya. Segi tiga antara peran negara dalam pertumbuhan ekonomi jaminan hak sosial kebijakan aktif tenaga kerja adalah karakteristik kunci dari suatu negara kesejahteraan.⁸³

Selain hal tersebut, ajaran agama juga memberikan basis etnis yang kuat bagi perkembangan konsep negara kesejahteraan. Seperti yang diuraikan oleh Manou, bahwa perbedaan karakter ajaran agama yang dominan di suatu negara juga mempengaruhi format rezim kesejahteraan yang berkembang di suatu negara, khususnya di negara Eropa. Sebagai contoh Esping Andersen yang mengungkapkan tentang kuatnya pengaruh doktrin sosial Katolik dalam rezim kesejahteraan konservatif.⁸⁴

Pengaruh ini bisa dilacak dari ajaran sosial gereja yang dikeluarkan sejak abad ke-19 di mana hal-hal baru tentang keadaan kaum buruh, yang merupakan teks *Ensiklik* Paus Leo XIII pada tahun 1891, merupakan teks yang dinilai mempunyai pengaruh besar bagi

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

perkembangan sistem jaminan sosial di Eropa pada abad ke-20. Secara umum, teks *Ensiklik* tersebut merupakan respon gereja terhadap perkembangan sosial yang terjadi setelah revolusi industri, khususnya terhadap menguatnya sosialisme dan kecenderungan pertentangan antar kelas sosial. Teks itu secara eksplisit juga menunjukkan bagaimana negara harus berperan. Di antara butir-butir kebijakan tersebut adalah :⁸⁵

- 1) Tugas utama dari penguasa ialah mengarahkan seluruh sistem perundangan dan lembaga untuk memberikan bantuan pada khalayak maupun kepada golongan khas, juga kepemimpinan negara mengusahakan agar struktur dan fungsi administrasi negara bisa meningkatkan kesejahteraan umum dan perseorangan (hak negara untuk campur tangan);
- 2) Tidak masuk akal ketika memperhatikan satu lapisan masyarakat, sedang lapisan yang lain diabaikan. Pemerintah serius menjamin kehidupan dan kesejahteraan penduduk yang miskin, dan pelanggaran kewajiban itu berarti pelanggaran terhadap keadilan. Hal yang diutamakan adalah menjaga tegaknya keadilan distributif dengan tanpa memihak (perhatian terhadap kesejahteraan umum);
- 3) Pemerintah harus campur tangan ketika kepentingan umum dirugikan atau terancam bahaya, karena itu satu-satunya jalan untuk mencegah kejahatan (prinsip campur tangan negara).

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 54 dan 55.

Selain butir-butir tentang peran negara, teks *Ensiklik* ini juga menyoroti pentingnya atas pemenuhan hak kesejahteraan kaum buruh, seperti misalnya kondisi kerja yang layak, hak menerima upah layak, serta hak kodrati untuk membentuk serikat.⁸⁶

Seiring dengan perkembangan pemerintahan, ajaran negara hukum dianut khususnya setelah Perang Dunia II adalah negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep negara ini muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep *legal state* (negara penjaga malam). Dalam *legal state*, ada prinsip pembatasan atas peran negara dan pemerintah dalam bidang politik, ekonomi, dan sosial. Akibatnya negara akhirnya akan menyengsarakan rakyatnya.

Sebagai reaksi atas keadaan tersebut, muncul gagasan yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang memiliki tanggung jawab terhadap keadaan warga negaranya termasuk dalam kesejahteraan, yang kemudian dikenal dengan konsep *welfare state*. Ciri utama dari konsep negara ini adalah adanya kewajiban negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan konsekuensinya negara secara aktif dalam kehidupan ekonomi sosial masyarakat. Artinya, negara berhak bahkan wajib untuk ikut campur dalam kehidupan masyarakat sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Dengan campur tangan negara terhadap kehidupan sosial masyarakat, maka jangkauan kerja pemerintah semakin luas, terlebih

⁸⁶ *Ibid.*

lagi tidak semua kehidupan masyarakat diatur dalam ketentuan perundang-undangan. Itu artinya, bagi negara yang dalam hal ini adalah administrasi negara, memiliki suatu konsekuensi yang khusus. Di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk mewujudkan negara kesejahteraan telah diamanatkan bahwa :⁸⁷

- 1) Negara berkewajiban memberikan perlindungan kepada segenap bangsa (warga negara) Indonesia dan seluruh wilayah teritorial Indonesia;
- 2) Negara berkewajiban memajukan kesejahteraan umum;
- 3) Negara berkewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa.

Prinsip kesejahteraan dalam pandangan negara hukum Islam pada hakikatnya memiliki tujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dan ekonomi bagi masyarakat, yang mana tugas ini dibebankan kepada penyelenggara negara dan masyarakat. Negara memiliki kewajiban untuk memperhatikan dua macam kebutuhan, yaitu kebutuhan materiil dan kebutuhan spiritual. Untuk mewujudkan prinsip kesejahteraan tersebut, Al-Qur'an telah merumuskan dengan kalimat "*baladun thayibatun wa rabbun ghaffir*", yaitu suatu negara yang sejahtera di bawah ridha Allah.⁸⁸

Negara berkewajiban mengatur dan mengalokasikan dana dalam jumlah yang cukup untuk keperluan jaminan sosial bagi mereka

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 56.

⁸⁸ *Ibid.*

yang memerlukannya. Dengan kata lain, negara berkewajiban pula menyediakan sarana dan prasarana sebagai penunjang terciptanya suatu negara yang sejahtera.

Menurut Tahir Azhary bahwa prinsip kesejahteraan bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dan ekonomi bagi masyarakat. Keadilan sosial ini mencakup pemenuhan kebutuhan materiil (kebendaan) dan kebutuhan spiritual bagi seluruh rakyat. Tugas ini dibebankan kepada penyelenggara negara serta masyarakat dan untuk mewujudkannya dituntut atas ditegakkannya prinsip lain sebagai prasyarat seperti prinsip keadilan, persamaan, peradilan bebas, dan perlindungan hak asasi manusia.⁸⁹

Implementasi prinsip kesejahteraan diarahkan untuk mencapai apa yang disebut oleh Musthafa as-Siba'i sebagai sistem masyarakat Islam dengan ciri-ciri khususnya. As-Siba' menyebutkan beberapa karakteristik sistem masyarakat Islam, yakni :⁹⁰

- 1) Sistem masyarakat Islam bukan berarti masyarakat *zahid* (menghindari dunia) dan *darwisy* (*sufi* pengembara) yang memilih hidup melarat menurut paham *sufi*. Sistem masyarakat Islam adalah sistem kehidupan yang berdaya maju, bergerak, dan aktif untuk membangun satu masyarakat modern;

⁸⁹ Muhammad Tahir Azhary, *op.cit.*, hlm. 107.

⁹⁰ Musthafa as-Siba'i, *Sistem Masyarakat Islam*, Pustaka Hidayah, Jakarta, 1987, hlm. 181 dan 182.

- 2) Sistem masyarakat Islam, dengan pengakuannya atas lima hak asasi dan perundang-undangan untuk jaminan sosial, memiliki daya gerak untuk membasmi kemelaratan, kebodohan, dan perasaan rendah diri;
- 3) Sistem masyarakat Islam cocok untuk kaum Muslim dan non-Muslim, karena dasar dan hak dalam sistem ini merata ke semua penduduk tanpa terkecuali;
- 4) Sistem masyarakat Islam mengikutsertakan rakyat bersama dengan pemerintah dalam melaksanakan jaminan sosial;
- 5) Sistem masyarakat Islam mudah dibentuk, tidak kaku, dan bisa dipraktikkan setiap waktu sesuai dengan perkembangan dan kemajuan zaman.

Salah satu tugas pemerintah adalah perwujudan kesejahteraan bagi masyarakat. Dalam perkembangan tugas pemerintahan, negara menempatkan pemerintah selaku pihak yang dilekati dengan kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, yang dikenal dengan negara kesejahteraan (*welfare state*).

Dalam ajaran Islam, terdapat norma dan nilai yang mengarahkan terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat seperti larangan menumpukkan kekayaan pada sekelompok orang tertentu, anjuran

menjadi seorang dermawan, pengaturan tentang zakat, *infaq* dan *shadaqah*.⁹¹

Agar dapat menjalankan tugas-tugas itu dengan baik, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul dengan sekonyong-konyong dan yang peraturannya belum ada atau belum dibuat oleh lembaga yang ber-kompeten. Pemberian kewenangan atau kemerdekaan kepada administrasi negara dalam sistem hukum administrasi negara sering dikenal dengan *freies Ermessen* atau *discretionary power*, suatu istilah yang mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas. Kewajiban adalah tindakan yang harus dilakukan, sedangkan kekuasaan yang luas itu mengindikasikan adanya kebebasan memilih, melakukan atau tidak melakukan tindakan.

2. *Middle Theory* (Teori Sistem Hukum)

Hukum berfungsi sebagai pedoman bagi setiap orang untuk ber-tingkah laku mengingat masyarakat adalah sebuah game dengan peraturan-peraturan yang dibuat sebelumnya, dan pada gilirannya memungkinkan kejelasan mengenai apa yang dapat diharapkan dari setiap tindakan yang dilakukan oleh setiap orang.

Hukum dapat juga dikatakan *sebagai rules of conduct, for men behavior in a society* (aturan tingkah laku manusia di dalam masyarakat

⁹¹ Ridwan HR, *Fiqh Politik, Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 63.

tertentu). Hukum menghilangkan ketidakpastian, hukum memberikan jaminan bagi terjadinya perubahan sosial yang tertib.

Dardji Darmodihardjo dan Sidharta mengatakan bahwa sebagai suatu sistem, hukum mempunyai berbagai fungsi, yaitu :⁹²

- a. Hukum berfungsi sebagai kontrol sosial, di sini hukum memuat norma-norma yang mengontrol perilaku individu dalam berhadapan dengan kepentingan individu-individu;
- b. Sistem hukum berfungsi sebagai sarana penyelesaian konflik (*dispute settlement*); dan
- c. Sistem hukum berfungsi untuk memperbaharui masyarakat.

A.G. Peter menyebutkan paling tidak ada 3 (tiga) perspektif dari fungsi hukum, yaitu perspektif *social control*, *social engineering*, dan *emansipative*.

- a. *Social control*;⁹³

Dalam kerangka perspektif *social control*, fungsi utama dari sistem hukum bersifat integratif, yaitu hukum dimaksudkan untuk mengatur dan memelihara regulitas sosial dalam suatu sistem sosial, tanpa hukum masyarakat akan menjadi *homo homini lupus* (manusia yang satu menjadi serigala bagi manusia lainnya), tiada masyarakat yang bisa hidup lama tanpa kontrol sosial dari hukum sebagai saranya.

⁹² Edi Setiadi dan Rena Yulia, *Hukum Pidana Ekonomi*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm. 6.

⁹³ *Ibid.*, hlm. 2-3.

Untuk dapat menjalankan fungsi kontrol sosial tersebut, Parsons mengemukakan 4 (empat) prasyarat fungsional dari suatu sistem hukum, yaitu :

- 1) Masalah dasar legitimasi, yakni ideologi yang menjadi dasar penerapan aturan hukum;
- 2) Masalah hak dan kewajiban masyarakat yang menjadi sasaran regulasi hukum beserta proses hukumnya;
- 3) Masalah sanksi dan lembaga yang menerapkan sanksi tersebut; dan
- 4) Masalah kewenangan penegakan aturan hukum.

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum sebagai sarana kontrol sosial mengandung pengertian bahwa hukum bertugas untuk menjaga agar masyarakat tetap dapat berada pada pola-pola tingkah laku yang telah diterima olehnya.

Hukum sebagai pengendali sosial bisa dilihat dari pendapat Rudolf Von Jhering yang mengatakan : "*Laws were only one way to achieve the end namely social control*". (hukum hanya merupakan salah satu cara saja untuk mencapai tujuan masyarakat, yaitu pengendalian sosial). Selain itu, hukum juga merupakan *an instrument for serving the needs of man and each individuals self interest* (sebuah instrumen untuk melayani kebutuhan masyarakat di tempat terjadinya konflik yang tidak dapat dihindarkan antara kebutuhan sosial tiap-tiap manusia dengan kepentingan pribadinya masing-masing).

b. *Social engineering*;⁹⁴ dan

Di samping berfungsi sebagai pengendalian sosial, hukum juga masih dapat menjalankan fungsinya yang lain, yaitu fungsi untuk mengadakan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Mochtar Kusuma atmadja mengatakan bahwa hukum harus peka terhadap perkembangan masyarakat dan disesuaikan serta menyesuaikan diri dengan keadaan yang sesungguhnya telah berubah, tegasnya hukum harus difungsikan sebagai alat untuk membantu proses perubahan masyarakat.

Hukum dalam prespektif *social engenering*lah yang paling banyak dipergunakan oleh para pejabat untuk menggali sumber-sumber kekuasaan apa yang dapat dimobilisasikan dengan menggunakan hukum sebagai mekanismenya. Upaya pengendalian sosial dengan menggunakan hukum sebagai sarananya itulah oleh Roscou Pound disebut *social engineering* (rekayasa sosial).

Untuk bisa mempergunakan hukum sebagai *social engineering*, maka peranan perundang-undangan sangat penting, faktor-faktor yang mempengaruhi usaha pemanfaatan hukum sebagai sarana untuk melakukan *social engineering* adalah pejabat penerap sanksi yang merupakan pilar utama bagi setiap usaha untuk mewujudkan perubahan yang efektif di dalam masyarakat dengan menggunakan hukum sebagai sarananya.

⁹⁴ *Ibid.*, hlm 3-4.

Max Radinu mengisyaratkan bahwa hukum adalah rekayasa sosial untuk mengemudikan suatu mekanisme sosial yang ruwet, artinya apa yang ditulis dan diundangkan menjadi bentuk yurisprudensi dan konstitusi adalah bukan semata-mata hukum, tetapi fenomena sosial.

c. *Emansipative*.⁹⁵

Fungsi hukum lainnya, yaitu perspektif emansipasi masyarakat terhadap hukum. Perspektif ini merupakan tujuan dari bawah terhadap hukum (*the bottom up view of the law*). Hukum dalam perspektif ini meliputi objek studi seperti misalnya bagaimana hukum sebagai sarana penunjang aspirasi masyarakat, budaya hukum, kesadaran hukum, penegakan hukum, dan lain-lain.

Aubert menyatakan bahwa fungsi hukum dalam masyarakat adalah sebagai berikut :⁹⁶

- a. Fungsi mengatur (*governance*);
- b. Fungsi distribusi sumber daya;
- c. Fungsi *safeguard* terhadap ekspektasi masyarakat;
- d. Fungsi penyelesaian konflik;
- e. Fungsi ekspresi dari nilai-nilai dan cita-cita masyarakat.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, bahwa fungsi hukum adalah kontrol sosial merupakan aspek normatif kehidupan sosial atau dapat disebut sebagai pemberi definisi dari tingkah laku yang menyimpang serta

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 6.

⁹⁶ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *op.cit.*, hlm. 74.

akibat-akibatnya, seperti larangan-larangan, tuntutan-tuntutan, pemidanaan dan pemberian ganti rugi.⁹⁷

Selanjutnya Soerjono Soekanto, menyatakan bahwa fungsi hukum adalah sebagai alat untuk mengubah masyarakat, dalam arti bahwa hukum mungkin digunakan sebagai alat oleh *agent of change*. Dalam hal ini *agent of change* atau pelopor perubahan adalah seseorang atau sekelompok orang yang mendapatkan kepercayaan dari masyarakat sebagai pemimpin atau lebih lembaga-lembaga kemasyarakatan.⁹⁸

Selain fungsi hukum yang diuraikan di atas, hukum juga dapat berfungsi sebagai alat politik. Hukum dan politik memang sulit dipisahkan, khususnya hukum tertulis yang mempunyai kaitan langsung dengan negara. Sejauhmana hukum bisa dijadikan sebagai alat politik, maka kaum dogmatik memberikan penjelasan bahwa fungsi hukum sebagai alat politik tidak merupakan gejala universal, melainkan hanya ditemukan di negara tertentu dengan sistem tertentu pula.⁹⁹

Pada dasarnya, hukum dapat dipakai untuk melindungi masyarakat, atau menurut Bredemeier, hukum ditempatkan pada kedudukan sentral, maka pada intinya fungsi dari hukum adalah menyelesaikan konflik-konflik yang timbul dalam masyarakat secara teratur.¹⁰⁰

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 75.

¹⁰⁰ Edi Setiadi dan Rena Yulia, *loc.cit.*

Tujuan akhir dari hukum adalah untuk mencapai kesejahteraan dan keadilan sosial. Keadilan adalah merupakan hak manusia yang paling mendasar. Tegaknya keadilan menjadi tuntutan abadi dan universal setiap manusia di seluruh dunia, maka menegakkan keadilan adalah salah satu kewajiban manusia dalam menjalankan fungsi kekhalfahannya. Keadilan akan melahirkan ketentraman, maka tujuan hukum dalam konteks kehidupan sosial kemasyarakatan adalah menciptakan keadilan sosial.¹⁰¹

Dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu, hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.¹⁰²

Dalam sejarah perkembangan ilmu hukum dikenal 3 (tiga) jenis aliran konvensional tentang tujuan hukum, yaitu :¹⁰³

- a. Aliran etis yang menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum itu adalah semata-mata untuk mencapai keadilan. Salah satu penganut

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 7.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 8 dan 9.

aliran etis ini adalah Aristoteles yang membagi keadilan ke dalam 2 (dua) jenis, yaitu :

- 1) Keadilan distributif, yakni keadilan yang memberikan kepada setiap orang jatah menurut jasanya. Artinya, keadilan ini tidak menuntut supaya setiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya atau bukan persamaannya, melainkan kesebandingan berdasarkan prestasi dan jasa seseorang;
 - 2) Keadilan komutatif, yakni keadilan yang memberikan kepada setiap orang sama banyaknya, tanpa mengingat jasa-jasa perseorang-an. Artinya, hukum menuntut adanya suatu persamaan dalam memperoleh prestasi atau sesuatu hal tanpa memperhitungkan jasa perseorangan.
- b. Aliran utilitis yang menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan warga masyarakat;

Aliran ini antara lain dianut oleh Jeremy Bentham, James Mill, John Stuart Mill, dan Soebekti. Jeremy Bentham berpendapat bahwa tujuan hukum adalah menjamin adanya kebahagiaan yang sebanyak-banyaknya kepada orang sebanyak-banyaknya pula. Demikian pula Soebekti, menyatakan bahwa tujuan hukum itu mengabdikan kepada tujuan negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan rakyatnya. Artinya, tujuan hukum hendaknya memberikan manfaat yang seluas-luas dan sebesar-besarnya kepada warga masyarakat. Hal

tersebut merupakan substansi dari ajaran moral ideal atau ajaran moral teoretis. Hukum dipandang semata-mata untuk memberikan kebahagiaan bagi masyarakat, serta pelaksanaan hukum hendaknya tetap mengacu pada manfaat atau kegunaannya bagi warga masyarakat.

- c. Aliran normatif-dogmatik menganggap bahwa pada dasarnya hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kepastian hukum.

Salah satu penganut aliran ini adalah John Austin dan van Kan, yang bersumber dari pemikiran positivistic yang lebih melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom atau hukum dalam bentuk peraturan tertulis. Artinya, karena hukum itu otonom sehingga tujuan hukum semata-mata untuk kepastian hukum dalam melegalkan kepastian hak dan kewajiban seseorang. Van Kan berpendapat bahwa tujuan hukum adalah menjaga setiap kepentingan manusia agar tidak diganggu dan terjamin kepastiannya.

Ketiga aliran konvensional tujuan hukum yang diuraikan di atas, merupakan tujuan hukum dalam arti luas. Gustav Radbruch mengemukakan tiga nilai dasar tujuan hukum yang disebut asas prioritas. Teori ini menyebut bahwa tujuan hukum “pertama-tama wajib memprioritaskan keadilan, disusul kemanfaatan, dan terakhir untuk kepastian hukum”. Idealnya tiga dasar tujuan hukum itu seharusnya diusahakan agar dalam setiap putusan hukum, baik yang dilakukan oleh hakim, oleh jaksa, oleh pengadilan maupun aparat hukum lainnya.

Ketiga nilai dasar tujuan hukum itu diharapkan dapat terwujud secara bersama-sama, tetapi manakala tidak mungkin, maka harus diprioritaskan keadilannya dulu, barulah kemanfaatannya, dan terakhir baru kepastian hukumnya. Hanya dengan menerapkan asas prioritas ini, hukum kita dapat tetap bergerak dan terhindar dari konflik intern yang dapat menghancurkannya.¹⁰⁴

Hukum sebagai suatu sistem yang pada prinsipnya dapat diprediksi dari pengetahuan yang akurat tentang kondisi sistem itu sekarang. Perilaku sistem ditentukan sepenuhnya oleh bagian-bagian terkecil dari sistem itu.¹⁰⁵

Dalam teori sistem yang dikemukakan oleh ini adalah Niklas Luhman (Yuris-Sosiolog, Jerman), dengan bukunya yang berjudul *Grundrechte Als Institution* (1965), di Belanda diperkenalkan oleh MC. Burken (Guru Besar Hukum Tata Negara, Universitas Utrecht) dalam bukunya berjudul *Bepreking Grondrechten* (1969). Inti teorinya dapat dideskripsikan, sebagai berikut :¹⁰⁶

- a. Hukum harus dipahami dengan latar belakang masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya;

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 47.

¹⁰⁶ I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang, 2018, hlm. 139 dan 140.

- b. Manusia hidup dalam berbagai hubungan antara yang satu dengan yang lain dan mempunyai harapan-harapan tentang perilaku masing-masing dan reaksi-reaksi masing-masing terhadapnya;
- c. Sistem itu memperlihatkan sejumlah besar bentuk-bentuk, misalnya politik, ekonomi, hukum, dan daya jangkauan dari hukum adalah semua peran-peran yang majemuk ini memperlihatkan sifat yang *khaostis*, fungsi sistem di sini adalah mereduksi kompleksitas menjadikannya struktur-struktur terlihat jelas kerangkanya, dengan cara itu kehidupan menjadi tertata;
- d. Agar sistem yang lain, yakni sistem politik, ekonomi dan sosial berfungsi, hukum sesuai karakternya yang normatif legalistis menentukan keputusan-keputusan hukum yang mengikat masyarakat;
- e. Hukum mengambil dari masyarakat, yakni menerima berbagai *input* baik tuntutan maupun dukungan dan mengolahnya menjadi *output* berupa keputusan-keputusan. Dengan demikian harapan-harapan yang kompleks dapat direduksi menjadi aturan-aturan hukum yang dapat diprediksi atau diperhitungkan.

Dapat disimpulkan bahwa menurut “teori sistem” hakikatnya hukumlah yang menggerakkan bekerjanya sistem-sistem sosial lainnya.

Sistem hukum (legal sistem) menurut bahasa adalah satu kesatuan hukum yang tersusun dari 3 (tiga) unsur, yaitu struktur, substansi, dan

kultur hukum. Dengan demikian, jika berbicara tentang “sistem hukum”, ketiga unsur tersebut yang menjadi fokus pembahasannya.¹⁰⁷

- a. Struktur adalah keseluruhan institusi penegakan hukum, beserta aparatnya yang mencakup kepolisian dengan para polisinya, kejaksaan dengan para jaksanya, kantor-kantor pengacara dengan para pengacaranya, dan pengadilan dengan para hakimnya;
- b. Substansi adalah keseluruhan asas hukum, norma hukum, dan aturan hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan;
- c. Kultur hukum adalah kebiasaan, opini, cara berpikir dan cara bertindak dari para penegak hukum dari warga masyarakat.

Dalam menganalisis perkembangan sistem hukum dalam penegakan hukum, sebagian pihak menawarkan reformasi sistem hukum. Akan tetapi, permasalahannya adalah mengenai kebutuhan reformasi sistem hukum atau penggantian sistem hukum secara total. Reformasi sistem hukum adalah perubahan yang akan terjadi pada struktur, substansi, atau kultur hukum.

Seiring dengan proses reformasi dewasa ini, bangsa Indonesia tengah dihadapkan pada suatu potret realita bahwa sistem hukum nasional tidak berlaku efektif di tengah masyarakat karena proses penegakan hukum yang lemah dan kurang tumbuhnya kesadaran hukum nasional di tengah masyarakat. Sistem hukum nasional yang seharusnya dapat ber-

¹⁰⁷ Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2011, hlm. 54 dan 55.

fungsi sebagai pedoman berperilaku dalam masyarakat seperti halnya menghadapi kenyataan bahwa selalu ada kesenjangan antara substansi hukum positif yang dirumuskan (*rule of law*) dan apa yang dipikirkan dan apa yang dilakukan oleh masyarakatnya (*social behaviour*).

Kondisi masyarakat yang begitu pluralistis dengan hukum adat merupakan akibat rendahnya mutu dan penetrasi pendidikan hukum itu sendiri. Selain itu, masyarakat yang cenderung tumbuh dengan paradigma hukum adatnya secara tradisional, lebih banyak menerima informasi dan komunikasi yang intens daripada pengetahuan hukum nasionalnya.

Sistem hukum akan terbentuk jika memiliki beberapa komponen sistem hukum, berikut :¹⁰⁸

a. Masyarakat hukum;

Masyarakat hukum adalah himpunan berbagai kesatuan hukum (*legal unity*) yang satu sama lainnya terikat dalam suatu hubungan yang teratur. Secara umum, masyarakat umum dapat diklasifikasikan atas tiga golongan, yaitu masyarakat sederhana, masyarakat negara, dan masyarakat internasional.

b. Budaya hukum;

Istilah ini digunakan untuk menunjukkan tradisi hukum yang digunakan untuk mengatur kehidupan suatu masyarakat hukum. Dalam masyarakat hukum yang sederhana, kehidupan masyarakat terikat ketat oleh solidaritas mekanis, persamaan kepentingan, dan kesadaran se-

¹⁰⁸ Lili Rasjidi dan Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 105-114.

hingga masyarakat lebih menyerupai suatu keluarga besar, maka hukum cenderung berbentuk tidak tertulis. Bentuk hukum ini dikenal sebagai budaya hukum tidak tertulis (*unwritten law*) dan terdapat pada masyarakat tradisional, seperti masyarakat Anglo-Saxon, Britania, dan masyarakat tradisional lainnya, seperti Eskimo, Indian, dan masyarakat hukum adat di Indonesia.

c. Filsafat hukum;

Filsafat hukum diartikan sebagai hasil pemikiran yang mendalam tentang hukum. Filsafat hukum diartikan juga sebagai nilai yang dianut oleh masyarakat hukum. Sebagai suatu sistem, filsafat hukum merupakan refleksi dari budaya hukum masyarakat tempat filsafat itu dicetuskan. Filsafat hukum merupakan hasil dari renungan filsafat atau pemikir hukum terhadap gejala hukum yang berkembang pada masyarakat sekitarnya.

Berdasarkan nilai yang dianut, filsafat hukum dapat diklasifikasikan pada dua kelas utama, yaitu yang bersifat objektif dan yang bersifat subjektif. Filsafat hukum yang bersifat objektif adalah filsafat khusus yang berasal dari masyarakat dan dianut oleh suatu masyarakat hukum tertentu. Filsafat objektif adalah sistem filsafat yang didominasi oleh konsep-konsep universal yang diakui dan diterima oleh berbagai masyarakat hukum yang secara objektif memiliki tradisi berbeda. Filsafat objektif dapat diklasifikasikan sebagai filsafat hukum positif dan aliran-aliran filsafat hukum lainnya. Adapun filsafat

hukum subjektif adalah nilai konsep men-dasar tentang hukum yang dianut oleh suatu masyarakat hukum tertentu.

d. Ilmu hukum;

Ilmu hukum dalam konteks sistem hukum dibicarakan sebagai penjabaran pengujian dan pengembangan teori-teori hukum yang berasal dari komponen filsafat hukum. Tujuan penjabaran dan pengembangan itu berkaitan erat dengan dimensi-dimensi utama ilmu hukum, yaitu dimensi ontologi, epistemologi, dan dimensi aksiologi.

Dalam kaitannya dengan dimensi aksiologi, ilmu hukum dipandang sebagai satu kesatuan dengan pendidikan hukum. Fungsi utamanya adalah sebagai media penghubung antara dunia rasional (*sollen*) dan dunia empiris (*sein*). Fungsi ini diperankan oleh ilmu dan pendidikan hukum karena kelebihan yang dimilikinya, yaitu dimensi rasional dan dimensi empiris dari ilmu hukum. Ilmu dan pendidikan hukum dapat menghubungkan dunia filsafat dengan dunia kenyataan dengan cara membangun konsep-konsep hukum.

e. Konsep hukum;

Konsep hukum diartikan sebagai garis-garis dasar kebijaksanaan hukum yang dibentuk oleh suatu masyarakat hukum. Garis dasar kebijaksanaan ini pada hakikatnya merupakan pernyataan sikap suatu masyarakat hukum terhadap berbagai pilihan tradisi atau budaya hukum, filsafat atau teori hukum, bentuk hukum, desain-desain pembentukan dan penyelenggaraan hukum yang hendak dipilih. Penetapan

konsep ini merupakan tahap awal yang sangat penting bagi proses pembentukan penyelenggaraan dan pembangunan hukum suatu masyarakat. Arti pentingnya terletak pada potensi yang dimiliki oleh suatu konsep hukum yang pada gilirannya merupakan dasar bagi penyelenggaraan dan pembangunan hukum.

f. Pembentukan hukum;

Pembentukan hukum dalam suatu sistem ditentukan oleh konsep hukum yang dianut oleh masyarakat hukum dan kualitas pembentukannya. Proses ini berbeda pada setiap kelas masyarakat. Dalam masyarakat sederhana, pembentukannya dapat berlangsung sebagai proses penerimaan terhadap kebiasaan-kebiasaan hukum atau sebagai proses pembentukan, pengukuhan kebiasaan yang secara langsung melibatkan kesatuan-kesatuan hukum dalam masyarakat.

Dalam masyarakat negara yang menganut sistem Eropa Kontinental, pembentukannya dilakukan oleh badan legislatif, sedangkan dalam masyarakat negara yang menganut hukum kebiasaan (*common law*), kewenangan terpusat pada hakim (*judge as a central of legal creation*).

g. Bentuk hukum;

Bentuk hukum merupakan hasil dari proses pembentukan hukum. Secara umum, bentuk ini diklasifikasikan atas dua golongan, yaitu bentuk tertulis (*written*) dan bentuk hukum tidak tertulis (*unwritten*). Dalam masyarakat hukum yang masih sederhana, hukum

cenderung berbentuk tidak tertulis. Hukum tersebut merupakan suatu formulasi kaidah yang ada, hidup, tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat. Bentuk ini merupakan proses hukum yang diterima dan ditaati oleh masyarakat.

Dalam masyarakat hukum kenegaraan atau masyarakat hukum internasional, bentuk hukum sering dibedakan derajatnya. Menurut materi pembentuknya, bentuk yang kini diterima adalah bentuk hukum tertulis, derajat pembentuknya dapat dibedakan atas badan yang berkewenangan membuat aturan dasar dan badan yang berwenang membentuk aturan organis. Dalam masyarakat hukum kenegaraan, bentuk aturan dasar umumnya dibentuk oleh badan legislatif yang oleh lembaga administratif dijabarkan dalam bentuk aturan organis bersama. Kedudukan hakim sebagai pembentuk hukum sering pula tetap diakui, tetapi peranannya terbatas pada pengisian kekosongan hukum.

h. Penerapan hukum;

Pembicaraan tentang komponen sistem penerapan hukum meliputi tiga komponen utama, yaitu komponen hukum yang akan diterapkan, institusi yang akan menerapkannya, personel dari institusi penyelenggara, yang umumnya meliputi lembaga-lembaga administratif dan lembaga-lembaga yudisial, seperti polisi, jaksa, hakim, dan berbagai institusi yang berfungsi menyelenggarakan hukum secara administratif pada jajaran eksekutif. Penerapan hukum pada hakikat-

nya merupakan penyelenggaraan pengaturan hubungan hukum setiap kesatuan hukum.

Dalam suatu masyarakat hukum, pengaturan ini meliputi aspek pencegahan pelanggaran hukum (regulasi aspek) dan penyelesaian sengketa hukum (*settlement of dispute*) termasuk pemulih-an kondisi atas kerugian akibat pelanggaran itu (*reparation or compensation*). Komponen ini merupakan kunci terakhir dari proses perwujudan sistem hukum.

i. Evaluasi hukum.

Komponen ini merupakan konsekuensi dari pandangan ahli-ahli hukum utilitarianis yang menyatakan bahwa kualitas hukum baru dapat diketahui setelah hukum itu diterapkan. Hukum yang buruk akan melahirkan akibat-akibat buruk dan hukum yang baik akan melahirkan akibat-akibat yang baik.

Dalam praktiknya, komponen melibatkan hampir seluruh komponen sistem hukum, kecuali komponen bentuk hukum. Komponen utama yang dapat melakukan fungsi evaluasi ini, antara lain adalah komponen masyarakat dengan dilihat reaksi terhadap suatu penerapan hukum, komponen ilmu dan pendidikan hukum fungsi penelitiannya dan hakim melalui pertimbangan-pertimbangan keadilan dalam penerapan ketentuan hukum.

Sistem adalah satu kesatuan komponen yang tersusun untuk memenuhi kriteria sebagai metode analisis yang merupakan kekhususan

sistem dan menjelaskan keaburan hal-hal yang termasuk dalam sistem sebagai teori saintifik. Ciri-ciri teori sistem adalah sebagai berikut : ¹⁰⁹

- a. Sistem adalah suatu kompleksitas elemen yang tersusun dalam satu kesatuan interaksi (proses);
- b. Nilai masing-masing elemen terikat dalam satu-kesatuan hubungan yang satu sama lain saling bergantung (*interdependence of this parts*);
- c. Kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu-kesatuan yang lebih besar yang meliputi keseluruhan elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*);
- d. Keseluruhan itu menentukan ciri dari setiap bagian pembentukannya (*the whole determines denature of its part*);
- e. Bagian dari keseluruhan itu tidak dapat dipahami jika ia dipisahkan atau dipahami secara terpisah dari keseluruhan itu (*the part cannot be understood if considered in isolation from the whole*);
- f. Bagian-bagian ini bergerak secara dinamis, secara mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan sistem.

Sistem hukum di dunia adalah berbagai jenis sistem hukum dipergunakan serta dianut oleh negara-negara di dunia. Sistem hukum yang berlaku di dunia adalah kesatuan/keseluruhan kaidah hukum yang berlaku di negara-negara di dunia. Sistem hukum dunia terdiri atas 5 (lima) sistem hukum, yaitu : ¹¹⁰

¹⁰⁹ Lili Rasyidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cetakan Kesatu, Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 44.

¹¹⁰ Juhaya S. Praja, *op.cit.*, hlm. 65-67.

a. Sistem hukum sipil/*civil law* (Eropa Kontinental);

Sistem hukum sipil atau yang biasa dikenal dengan *Romano-Germanic Legal System* adalah sistem hukum yang berkembang di dataran Eropa. Titik tekan pada sistem hukum ini adalah penggunaan aturan-aturan hukum yang sifatnya tertulis. Sistem ini berkembang di daratan Eropa, disebarkan di Eropa daratan dan daerah-daerah jajahannya. Sistem ini adalah sistem hukum yang paling umum di dunia dan digunakan oleh negara-negara yang mendasarkan sistem hukumnya pada hukum sipil yang dikodifikasikan. Sistem hukum sipil/Eropa Kontinental secara umum dibagi menjadi dua, yaitu hukum publik, yaitu negara dianggap sebagai subjek/objek hukum dan hukum privat, yaitu negara bertindak sebagai wasit dalam persidangan.

Hukum sipil adalah sistem hukum yang berkembang di dataran Eropa dan daerah jajahannya yang digunakan. Menurut urutannya, hukum sipil ini terdiri atas undang-undang dasar, kebiasaan, yurisprudensi, dan perjanjian (traktat). Sistem hukum Eropa Kontinental adalah suatu sistem hukum dengan ciri-ciri adanya berbagai ketentuan hukum dikodifikasi secara sistematis yang ditafsirkan oleh hakim. Hampir 60% dari populasi dunia menganut sistem ini.

b. Sistem hukum *anglo-saxon* atau dikenal (*common law*);

Sistem *anglo-saxon* adalah suatu sistem hukum yang didasarkan pada yurisprudensi, yaitu keputusan-keputusan hakim terdahulu yang kemudian menjadi dasar putusan hakim-hakim selanjutnya.

Sistem hukum ini diterapkan di Irlandia, Inggris, Australia, Selandia Baru, Afrika Selatan, Kanada (kecuali Provinsi Quebec), dan Amerika Serikat (Louisiana mempergunakan sistem hukum campuran dengan sistem Eropa Kontinental Napoleon). Beberapa negara lain juga menerapkan sistem hukum *anglo-saxon* campuran, misalnya Pakistan, India, dan Nigeria yang menerapkan sebagian besar sistem hukum *anglo-saxon*, tetapi memberlakukan juga hukum adat dan hukum agama. Penerapan sistem hukum *anglo-saxon* lebih mudah pada negara-negara berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Pendapat ahli dan praktisi hukum digunakan oleh hakim, dalam memutuskan perkara.

c. Sistem hukum agama;

Sistem hukum agama adalah sistem hukum yang berdasarkan ketentuan agama tertentu. Sistem hukum agama biasanya terdapat dalam kitab suci. Hukum agama yang berlaku di berbagai bagian negara, yaitu sebagai berikut : negara Arab Saudi, negara Iran, negara Sudan, dan negara Suriah (menggunakan sistem hukum agama Islam) dan Vatikan (menggunakan sistem hukum agama Kristen).

d. Sistem hukum adat;

Hukum adat adalah seperangkat norma dan aturan adat/kebiasaan yang berlaku di suatu wilayah negara. Negara yang menggunakan hukum adat adalah Mongolia, Sri Lanka, dan Indonesia.

Biasanya, hukum adat itu diterapkan dalam suatu daerah yang amat terpencil.

e. Sistem hukum negara blok timur (sosialis).

Sistem hukum sosialis adalah sistem hukum yang dipergunakan oleh negara Uni Soviet. Sistem ini telah hilang bersama dengan pembubaran Uni Soviet. Sistem hukum ini telah berlaku sejak masa Revolusi Rusia pada tahun 1917 M dan diperkuat dengan berdirinya partai Komunis di Rusia pada tahun 1921 M. Sistem sosialis berhasil menerapkan konsep Karl Marx, yaitu pelucutan tuan-tuan tanah dari kekuasaan feodal atas 150 juta hektar tanah dan didirikannya partai Komunis yang berakibat pada dilarangnya segala bentuk oposisi. Pada tanggal 5 September 1991 Michael Gorbachev menandatangani dekrit organ kekuasaan negara, pembentukan negara persemakmuran menjadi awal kehancuran Uni Soviet dengan hancurnya sistem politik dan tata negara maka sistem hukum sosialis pun menjadi hancur.

Tiap-tiap negara mengembangkan variasinya sendiri dari masing-masing sistem atau memadukan banyak aspek lainnya ke dalam sistemnya.

3. *Applied Theory* (Teori Kewenangan)

Dalam literatur Hukum Administrasi, dikenal 3 (tiga) cara perolehan wewenang atau kewenangan berurut-turut, yakni : atribusi, delegasi,

dan mandat, dalam dimensi legalitas tindak pemerintahan. Ketiga cara memperoleh wewenang tersebut, yakni sebagai berikut :¹¹¹

- a. Atribusi, pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang kepada organ atau badan/pejabat pemerintah, inilah yang disebut “atribusi”. Dalam konteks ini “pembentuk undang-undang” menciptakan suatu wewenang pemerintahan “yang baru”, dan menyerahkannya kepada suatu lembaga/organ pemerintahan. Penyerahan wewenang itu bisa kepada lembaga/organ pemerintahan yang telah ada atau untuk lembaga/organ pemerintahan yang baru diciptakan.

Sejalan dengan H.D. van Wijk, ahli Hukum Administrasi Indonesia, Philipus M. Hadjon, (Guru Besar Universitas Airlangga), menjelaskan inti teori atribusi cara memperoleh wewenang pemerintahan dideskripsikan, sebagai berikut :¹¹²

- 1) Atribusi merupakan cara yang normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan;
- 2) Atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil;
- 3) Atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya atau didistribusinya kepada organ tertentu;

¹¹¹ I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *op.cit.*, hlm. 156-159.

¹¹² Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 11.

4) Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam undang-undang dasar, dan pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan;

5) Dalam hukum administrasi positif, ditemukan berbagai ketentuan tentang atribusi. Dalam hukum positif Indonesia, contoh tentang pembentukan wewenang atribusi, antara lain: Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan”, Pasal 76 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup: “Menteri, Gubernur, atau Bupati dapat menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha...”. Dalam Perda Bangunan ditemukan berbagai variasi pemberian wewenang atribusi, misalnya : “Dilarang tanpa izin Bupati untuk mendirikan bangunan di wilayah...”. Rumusan larangan tersebut sekaligus menetapkan wewenang atribusi dari Bupati untuk memberikan Izin Mendirikan Bangunan.

b. Delegasi, bentuk penyerahan wewenang oleh organ atau badan dan/atau pejabat pemerintah pemegang wewenang atribusi kepada organ atau badan dan/atau pejabat lain, dengan ketentuan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya ke tangan penerima delegasi, yang disebut delegataris.

Philipus M. Hadjon, merujuk AWB (*Algemene Wet Bestuurs recht*), ketentuan Artikel 10:3 untuk memahami konsep delegasi. Dalam artikel 10:3 AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat "*besluit*") oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Pihak yang melimpahkan wewenang disebut delegans, dan yang menerima wewenang disebut delegataris. Selanjutnya dengan merujuk pendapat J.B.J.M. ten Berge, ia menyebutkan ada 5 (lima) syarat delegasi, yaitu :¹¹³

- 1) Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- 4) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- 5) Adanya peraturan kebijakan (*beleidregel*) untuk memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

¹¹³ *Ibid.*, hlm. 13.

c. Mandat, dipahami juga sebagai bentuk penyerahan wewenang oleh organ atau badan dan/atau pejabat pemerintahan kepada pegawai bawahannya yang bertindak atas nama organ/badan dan/atau pejabat pemberi mandat yang disebut mandatans. Secara teoritis perlu dicermati penjelasan H.D van Wijk/Konijnenbelt, yang intinya, sebagai berikut :¹¹⁴

- 1) Mandat terjadi bila organ atau badan yang secara resmi memiliki wewenang pemerintahan tertentu (atribusi atau delegasi) tidak dapat menangani sendiri wewenang tersebut, para pegawai bawahannya dapat diperintahkan untuk menjalankan atas nama organ atau badan/ pejabat yang sesungguhnya diberi wewenang;
- 2) Pada mandat kita tidak bisa berbicara tentang pemindahan wewenang dalam arti yuridis;
- 3) Meskipun yang menjalankan wewenang itu penerima mandat, tetapi secara yuridis keputusan yang ditetapkan merupakan keputusan organ atau badan/pejabat pemberi mandat, di sini sesungguhnya kita berbicara tentang bentuk perwakilan organ/badan pemerintahan;
- 4) Pemberi mandat (mandatans) juga tetap dapat menangani sendiri wewenang bilamana ia kehendaki, dan bisa memberikan segala petunjuk kepada para mandatarisnya; dan

¹¹⁴ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 54.

- 5) Pada akhirnya pemberi mandat (mandatans) lah yang secara yuridis bertanggungjawab dan bertanggunggugat atas tindakan atau keputusan penerima mandat (mandataris), karena keputusan yang diambil berdasarkan mandat, dan perkataan mandataris secara yuridis tidak lain dari perkataan mandatans;
- 6) Mandat dapat juga terjadi kepada “bukan bawahan”, yakni dengan syarat :
 - a) Mandataris menerima pemberian mandat;
 - b) Wewenang yang diberikan adalah wewenang sehari-hari; dan
 - c) Ketentuan perundang-undangan tidak menentang pemberian mandat itu.

Menurut pandangan para ahli Hukum Administrasi, dari sisi tanggung jawab dan tanggung gugat dalam memperoleh wewenang pemerintahan berdasarkan delegasi dan mandat terdapat perbedaan prinsipial. Perbedaannya dalam hal tanggung jawab dan tanggung gugat jabatan, dapat disebutkan pada :¹¹⁵

- a. Delegasi terjadi penyerahan wewenang diri organ atau badan yang memiliki wewenang atribusi kepada badan dan/atau pejabat lain, di mana penerima delegasi menjalankan wewenang atas namanya sendiri dalam menetapkan keputusan, maka tanggung jawab dan tanggung gugat sepenuhnya berada pada delegataris. Oleh karena itu, jika terjadi

¹¹⁵ I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *loc.cit.*

sengketa tata usaha negara, delegataris lah yang dapat digugat di muka Pengadilan Tata Usaha Negara;

- b. Mandat, karena dalam penyerahan wewenang itu penerima mandat (mandataris) hanya mewakili pemberi mandat (mandatans), mandataris menetapkan keputusan atas nama mandatans, maka mandataris tidak bertanggungjawab dan tidak bertanggung gugat kepada pihak ketiga apabila timbul sengketa tata usaha negara, karena mandataris tidak memiliki tanggung jawab jabatan, dan tidak dapat digugat di PTUN.

Wewenang atau kewenangan badan dan/atau pejabat serta penyelenggara negara lainnya merupakan pencerminan asas legalitas bagi “tindak pemerintahan” yang dalam konsep Ilmu Hukum Belanda disebut “*bestuurshandelingen*”. Oleh karena itu, sesuai dengan asas legalitas, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam melakukan “tindak pemerintahan” (*bestuurshandelingen*) senantiasa harus berdasarkan peraturan perundang-undang dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginsellen van behoorlijk van bestuur*) disingkat AAUPB.¹¹⁶

G. Kerangka Pemikiran

Berikut dapat disajikan bagan alur kerangka pemikiran dari disertasi penulis, sebagai berikut :

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 159 dan 160.

NEGARA HUKUM
Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945

NEGARA KESEJAHTERAAN
Alinea Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945

SISTEM HUKUM
Kedudukan Kejaksaan Dalam Sistem Hukum Tata Negara Indonesia Pada UU No 16 Tahun 2004

KEWENANGAN KEJAKSAAN DI BIDANG PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA
Pasal 30 ayat (2) UU No 16 Tahun 2004

Tujuan sebagaimana Pasal 24 ayat (2) Peraturan Presiden Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia :

- a. Menyelamatkan dan memulihkan kekayaan negara;
- b. Menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara; serta
- c. Memberikan pelayanan hukum bagi masyarakat.

KONFLIK

- a. Kejaksaan tidak mendapatkan kewenangan penuh di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara;
- b. Kejaksaan hanya sebuah pilihan dalam hal pemberian bantuan hukum Perdata dan Tata Usaha Negara di negara;
- c. Kejaksaan hanya menunggu surat kuasa dari prinsipal.

REKONTRUKSI

PERMASALAHAN

- a. Pengaturan kewenangan dalam UU Nomor 16 Tahun 2004 di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara belum memberikan kekuatan hukum yang mengikat secara penuh kepada negara/pemerintah;
- b. Peran Kejaksaan sebagaimana tujuan diberikannya wewenang Kejaksaan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara di Indonesia tidak bisa maksimal;
- c. Perlu dilakukan pengaturan kewenangan Kejaksaan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum Perdata dan Tata Usaha Negara kepada negara belum berbasis kemanfaatan.

Grand Theory
Negara Hukum
Negara Kesejahteraan

Middle Theory
Sistem Hukum

Applied Theory
Teori Kewenangan

PENGATURAN KEWENANGAN KEJAKSAAN DI BIDANG PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA KEPADA NEGARA BERBASIS KEMANFAATAN

H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma adalah suatu cara pandang untuk memahami kompleksitas dunia nyata. Paradigma tertanam kuat dalam sosialisasi para penganut dan praktisinya. Paradigma menunjukkan pada mereka apa yang penting, absah, dan masuk akal. Paradigma juga bersifat normatif, menunjukkan kepada praktisinya apa yang harus dilakukan tanpa perlu melakukan pertimbangan eksistensial atau epistemologis yang panjang.¹¹⁷

Dalam penelitian ini, digunakan paradigma konstruktivisme. Paradigma konstruktivisme adalah paradigma yang hampir merupakan antitesis dari paham yang meletakkan pengamatan dan objektivitas dalam menemukan suatu realitas atau ilmu pengetahuan. Paradigma ini memandang ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap *socially meaningful action* melalui pengamatan langsung dan terperinci terhadap pelaku sosial yang bersangkutan menciptakan dan memelihara/mengelola dunia sosial mereka.¹¹⁸

Menurut Patton bahwa para peneliti konstruktivis mempelajari beragam realita yang terkonstruksi oleh individu dan implikasi dari konstruksi tersebut bagi kehidupan mereka dengan yang lain. Dalam konstruktivis, setiap individu memiliki pengalaman yang unik. Dengan demikian, penelitian dengan strategi seperti ini menyarankan bahwa setiap cara

¹¹⁷ Deddy Mulyana, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2003, hlm. 9.

¹¹⁸ Dedy N. Hidayat, *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik Klasik*, Departemen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 3.

yang diambil individu dalam memandang dunia adalah valid, dan perlu adanya rasa menghargai atas pandangan tersebut.¹¹⁹

Paradigma konstruktivis memiliki beberapa kriteria yang membedakannya dengan paradigma lainnya, yaitu ontologi, epistemologi, dan metodologi. Dari level ontologi, maka paradigma konstruktivis melihat kenyataan sebagai hal yang ada, tetapi realitas bersifat majemuk, dan maknanya berbeda bagi tiap orang. Dalam epistemologi, peneliti menggunakan pendekatan subjektif, karena dengan cara itu bisa menjabarkan pengkonstruksian makna oleh individu. Dalam metodologi, paradigma ini menggunakan berbagai macam jenis pengkonstruksian dan menggabungkannya dalam sebuah konsensus. Proses ini melibatkan dua aspek, yaitu hermeunetik dan dialetik. Hermeunetik merupakan aktivitas dalam merangkai teks-percakapan, tulisan atau gambar, sedangkan dialetik adalah penggunaan dialog sebagai pendekatan agar subjek yang diteliti dapat ditelaah pemikirannya dan membandingkannya dengan cara berpikir peneliti. Dengan begitu, harmonitas komunikasi dan interaksi dapat dicapai dengan maksimal.¹²⁰

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini bersifat deskriptif analitis, karena peneliti berkeinginan untuk menggambarkan atau memaparkan atas subjek dan objek penelitian, yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 4 dan 5.

¹²⁰ *Ibid.*

dari hasil penelitian tersebut.¹²¹ Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analitis karena data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun data kasus yang akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

3. Metode Pendekatan

Penelitian hukum ini, menggunakan metode pendekatan penelitian hukum sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis, yaitu penelitian hukum dengan menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat, dan menganalisa masalah-masalah, dalam penelitian, selain itu meninjau pelaksanaan hukum dalam praktik.¹²²

Secara yuridis penelitian hukum ini akan mengacu pada pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara. Secara nyata, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis permasalahan dengan cara memadukan bahan hukum dengan keadaan lapangan, yang mana hasil dari analisa tersebut dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan kewenangan kejaksaan dalam memberikan bantuan hukum kepada instansi pemerintah, tentunya juga dengan melihat aturan-aturan yang berlaku.

¹²¹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 183.

¹²² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 33.

Dengan menggunakan pendekatan *statute approach* dan *case approach*, maka akan dapat disajikan jawaban permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. *Statute approach* merupakan suatu pendekatan yang mengacu pada peraturan perundang-undangan, sedangkan *case approach* merupakan suatu pendekatan yang didasarkan pada kasus yang pernah terjadi.

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan objektif, yang mana seorang peneliti dapat mengamati atau mengungkap fenomena tanpa mempengaruhi. Penelitian ini didasarkan pada fakta dan tidak dipengaruhi oleh keyakinan atau perasaan pribadi penulis.

4. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer ini adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian lapangan, yaitu dilakukan langsung di dalam masyarakat, dan teknik yang digunakan adalah wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari

instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.¹²³ Data sekunder ini, mencakup :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari :
 - a) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pancasila;
 - b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - d) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
 - e) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
 - f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *jo.* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
 - g) Berbagai peraturan yang berkaitan dengan kewenangan Kejaksaan dalam pemberian bantuan hukum perkara perdata pada

¹²³ Soeratno dan Lincolin Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

instansi pemerintah dalam upaya penghematan keuangan negara.

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :
 - a) Buku-buku kepustakaan;
 - b) Jurnal hukum;
 - c) Karya tulis/karya ilmiah;
 - d) Doktrin atau pendapat hukum;
 - e) Dan sebagainya.
- 3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :
 - a) Kamus hukum;
 - b) Kamus Bahasa Indonesia;
 - c) Ensiklopedia;
 - d) Internet.

5. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu.¹²⁴ Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini yang berpedoman pada jenis datanya. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah

¹²⁴ W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 123.

data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui studi lapangan dan studi kepustakaan.

a. Data Primer

Penentuan subjek yang merupakan data primer dalam penelitian ini menggunakan teknik pengambilan sampel berupa *purposive non-random sampling*, yaitu teknik pengambilan sampel yang tidak memberikan kesempatan yang sama kepada anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel dengan menggunakan metode *purposive non-random sampling*, yaitu metode pengambilan sampel berdasarkan pertimbangan tertentu atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai keterkaitan dengan objek penelitian untuk menjamin bahwa unsur yang diteliti masuk kategori.¹²⁵

Penentuan subjek penelitian, yakni Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah sebagai narasumber dalam wawancara dipilih berdasarkan kriteria tertentu karena Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah yang menangani perkara perdata dan tata usaha negara pada instansi pemerintah di Kota Semarang.

Data primer yang diperoleh melalui studi lapangan dilakukan melalui wawancara. Wawancara dilakukan secara bebas terpimpin dengan menyiapkan pedoman atau pertanyaan yang akan diajukan kepada subjek peneliti.

¹²⁵ Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 106.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan, yang dilakukan dengan mencari buku-buku yang terkait dengan penelitian. Alat pengumpul data yang digunakan dalam studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa data kualitatif untuk mendapatkan data deskriptif. Deskriptif merupakan penelitian non-hipotesis, sehingga dalam langkah penelitiannya tidak perlu merumuskan hipotesis, sedangkan kualitatif adalah data yang digambarkan dengan kata-kata atau kalimat yang dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan.¹²⁶

Analisa data kualitatif menurut Bogdan dan Tailor adalah metode yang digunakan untuk menganalisa data dengan mendeskripsikan data melalui bentuk kata, dan digunakan untuk menafsirkan dan menginterpretasikan data hasil lisan atau tertulis dari orang tertentu atau perilaku yang diamati.¹²⁷ Setelah dilakukan analisa terhadap data-data yang diperoleh, baik data primer maupun data sekunder, maka penulis akan menyusun data-data tersebut secara sistematis dalam bentuk laporan disertasi.

¹²⁶ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Yogyakarta, 1991, hlm. 236.

¹²⁷ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rosdakarya, Bandung, 1991, hlm. 4.

I. Orisinalitas Penelitian

Penulis telah menelusuri beberapa kajian dari studi terdahulu, dan penulis tidak menemukan karya ilmiah dan penelitian disertasi yang temanya sama dengan penelitian yang diajukan penulis, yakni rekonstruksi pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis ke-manfaatan.

Tabel 1
Perbandingan Dengan Disertasi Lainnya

<i>Nama</i>	<i>Universitas</i>	<i>Substansi</i>	<i>Kebaruan</i>
Muhammad Jusuf Eksistensi Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara	Unibraw Malang 2014	Istilah “Jaksa Pengacara Negara dan Kantor Pengacara Negara yang merupakan tafsir atas Pasal 30 ayat (2) Undang 16/2004 menimbulkan implikasi yuridis, yaitu terjadinya “per-benturan yuridis antara istilah JPN dan Kantor Pengacara Negara dengan ketentuan profesi Pengacara/Advokat. Konteks penugasan kepada Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara secara yuridis sah dan kuat karena diatur dalam undang-undang, akan tetapi implikasinya hal ini menimbulkan kerancunan, Istilah JPN dan Kantor Pengacara Negara tidak dapat	Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara melalui penegakan hukum, khususnya di bidang penuntutan. Akan tetapi, dalam praktiknya tidak jarang terjadi sengketa dalam hubungan negara dengan masyarakat, baik dari aspek hukum hukum perdata maupun hukum tata usaha negara. Dalam hal terjadinya sengketa perdata maupun tata usaha negara, di mana salah satu pihak yang terlibat adalah negara, maka Kejaksaan dapat berperan dan berwenang menjadi kuasa negara dalam perkara perdata maupun tata usaha negara. Kejaksaan dapat memberikan bantuan hukum kepada

		<p>memenuhi ketentuan UU 18/2003 tentang Advokat. Persyaratan sebagai advokat, keanggotaan atau afiliasi organisasi advokat yang tidak bisa dipenuhi oleh para JPN di lingkungan Kejaksaan. UU 6/1986 dan UU 16/2004 tidak menyebutkan dan mengatur secara spesifik dan eksplisit tentang istilah Pengacara Negara atau Kantor Pengacara Negara, hanya UU 31 Tahun 1999 jo. UU 20/2001 yang menyebut istilah Jaksa Pengacara Negara, sehingga masih memerlukan landasan hukum yang kuat setingkat undang-undang.</p>	<p>negara atau pemerintah terhadap perkara perdata dan tata usaha negara, yang selama ini bantuan hukum dapat dimintakan juga pada pengacara/advokat maupun PNS yang ditunjuk. Perlu memaksimalkan tugas dan kewenangan Kejaksaan dalam pemberian bantuan hukum kepada negara atau pemerintah, yang salah satunya adalah untuk penghematan keuangan negara.</p>
<p>Achmad Busro Optimalisasi Peran Jaksa Pengacara Negara Dalam Pengembalian Keuangan dan/atau Asetnya Hasil Tindak Pidana Korupsi maupun Atas Dasar Kerugian Keperdataan</p>	<p>Undip Semarang 2011</p>	<p>Jaksa tidak hanya mengemban tugas pokok sebagai penuntut umum, tetapi juga dibebani tugas lain termasuk dalam perkara perdata, di mana Jaksa Pengacara negara dalam kedudukan selaku kuasa hukum pemerintah. Mengenai tugas dan wewenang jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara tertuang dalam Pasal 30 ayat (2) UU 16/2004. Salah satu tugas Jaksa Pengacara Negara dalam</p>	<p>Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara melalui penegakan hukum, khususnya di bidang penuntutan. Akan tetapi, dalam praktiknya tidak jarang terjadi sengketa dalam hubungan negara dengan masyarakat, baik dari aspek hukum hukum perdata maupun hukum tata usaha negara. Dalam hal terjadinya sengketa perdata maupun tata usaha negara, di mana salah satu pihak yang terlibat</p>

		<p>bidang Perdata, yaitu upaya mengembalikan keuangan dan/atau aset negara. Jaksa pengacara negara dalam mengembalikan keuangan atau aset negara hasil tindak pidana korupsi maupun atas dasar kerugian keperdataan belum sepenuhnya optimal. Hal ini dapat diketahui dari banyaknya hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan tugas Jaksa Pengacara Negara. Namun, hasil yang telah didapat oleh Jaksa Pengacara Negara menunjukkan bahwa kinerja Jaksa Pengacara Negara efisien. Pengaturan substantif dari Jaksa Pengacara Negara yang berperan dalam mengembalikan keuangan atau aset negara hasil tindak pidana korupsi tertera dalam Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) UU 31/1999. Jaksa Pengacara Negara dapat menggugat pihak yang telah merugikan keuangan dan/atau aset negara dengan dasar kerugian keperdataan. Konsep hukum yang tepat untuk dipergunakan Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam pencegahan dan penanggulangan perbuatan yang merugi-</p>	<p>adalah negara, maka Kejaksaan dapat berperan dan berwenang menjadi kuasa negara dalam perkara perdata maupun tata usaha negara. Kejaksaan dapat memberikan bantuan hukum kepada negara atau pemerintah terhadap perkara perdata dan tata usaha negara, yang selama ini bantuan hukum dapat dimintakan juga pada pengacara/advokat maupun PNS yang ditunjuk. Perlu memaksimalkan tugas dan kewenangan Kejaksaan dalam pemberian bantuan hukum kepada negara atau pemerintah, yang salah satunya adalah untuk penghematan keuangan negara.</p>
--	--	--	---

		<p>kan keuangan dan/ atau aset negara karena tindak pidana korupsi maupun atas dasar kerugian kepercayaan dimasa mendatang , yaitu dengan menggunakan konsep hukum progresif.</p> <p>Jaksa Pengacara Negara bertindak tidak lagi secara responsif dan menunggu datangnya kasus ke meja kerja, tetapi seketika jika ada kerugian dalam keuangan negara maka Jaksa Pengacara Negara dapat bertindak secara sah untuk mewakili hak-hak negara.</p>	
--	--	---	--



<p>Evy Lusiana Ekawati</p> <p>Peranan Jaksa Pengacara Negara</p>	<p>UGM Yogyakarta 2008</p>	<p>Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di</p>	<p>Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan negara melalui penega-</p>



<p>Dalam Penanganan Perkara Perdata Studi Kasus Penyelesaian Tunggakan Rekening Listrik Antara Pelanggan Dengan Perusahaan Listrik Negara</p>	<p>(Buku yang dikembangkan dari Tesis)</p>	<p>dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Dengan kata lain, Jaksa dengan kuasa khusus dapat menjadi kuasa hukum dari negara RI dalam hal negara atau pemerintah menjadi pihak dalam perkara perdata atau tata usaha negara. Tim Jaksa yang dibentuk oleh Kepala Kejaksaan Negeri Yogyakarta berperan sebagai mediator antara pelanggan yang menunggak pembayaran rekening listriknya dengan PT. PLN (Persero) untuk menyelesaikan pelunasan tunggakan rekening listrik pelanggan di luar pengadilan. Pendekatan persuasif oleh tim Jaksa kepada pelanggan PLN menunggak, mampu menumbuhkan kesadaran pelanggan PLN menunggak untuk melaksanakan kewajiban membayar tunggakan rekening listriknya.</p>	<p>kan hukum, khususnya di bidang penuntutan. Akan tetapi, dalam praktiknya tidak jarang terjadi sengketa dalam hubungan negara dengan masyarakat, baik dari aspek hukum hukum perdata maupun hukum tata usaha negara. Dalam hal terjadinya sengketa perdata maupun tata usaha negara, di mana salah satu pihak yang terlibat adalah negara, maka Kejaksaan dapat berperan dan berwenang menjadi kuasa negara dalam perkara perdata maupun tata usaha negara. Kejaksaan dapat memberikan bantuan hukum kepada negara atau pemerintah terhadap perkara perdata dan tata usaha negara, yang selama ini bantuan hukum dapat dimintakan juga pada pengacara/advokat maupun PNS yang ditunjuk. Perlu memaksimalkan tugas dan kewenangan Kejaksaan dalam pemberian bantuan hukum kepada negara atau pemerintah, yang salah satunya adalah untuk penghematan keuangan negara.</p>
--	--	--	--

J. Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian pada disertasi ini mempunyai sistematika sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan

Pada Pendahuluan ini, berisikan bagian-bagian : Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Pemikiran, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Orisinalitas Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II : Tinjauan Pustaka

Pada Bab Kedua ini diuraikan tentang telaah pustaka yang dibangun berdasarkan kajian terhadap kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara, yakni tinjauan umum tentang kejaksaan, tinjauan umum tentang hukum perdata dan hukum tata usaha negara, tinjauan umum tentang bantuan hukum, tinjauan umum tentang negara, serta bantuan hukum dalam perspektif Islam.

BAB III : Pengaturan Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Pemberian Bantuan Hukum Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kepada Negara atau Pemerintah Belum Berbasis Kemanfaatan

Pada Bab Ketiga yang berisikan hasil dari analisa terkait dengan permasalahan pertama dengan menguraikan berdasarkan data lapangan dan data kepustakaan untuk mengetahui alasan pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum dalam perkara perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah belum berbasis kemanfaatan.

BAB IV : Kelemahan-kelemahan Dalam Pelaksanaan Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Pemberian Bantuan Hukum Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kepada Negara atau Pemerintah

Pada Bab Keempat diuraikan mengenai kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah, baik kelemahan dalam substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.

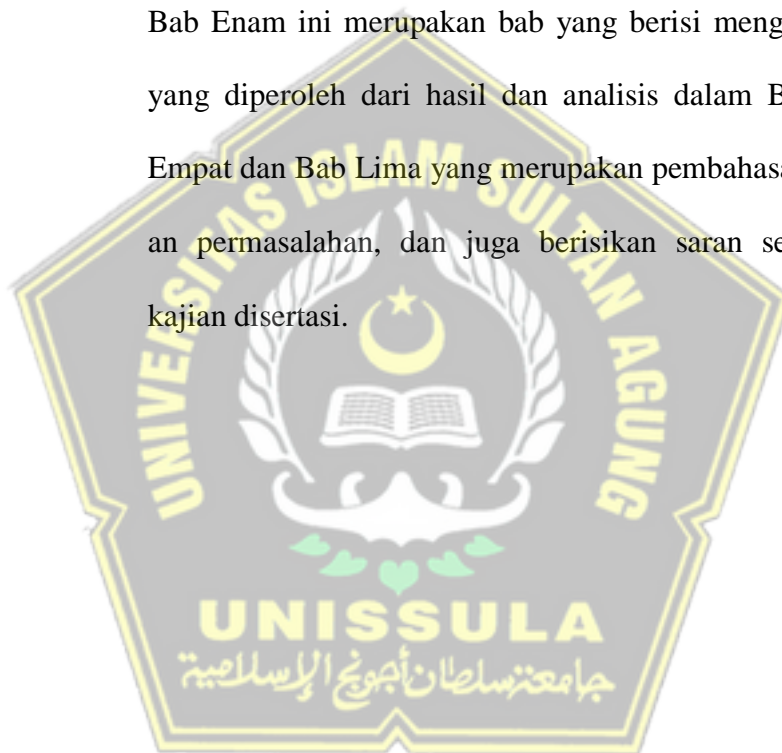
BAB V : Rekonstruksi Pengaturan Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Dalam Upaya Maksimalisasi Bantuan Hukum Kepada Negara Berbasis Kemanfaatan

Pada Bab Kelima merupakan hasil dari permasalahan keempat yang berkaitan dengan penyelesaian dari kelemahan-kelemahan pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam

pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah, yang dianalisa dengan teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini. Dengan pembahasan dalam Bab Lima ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang terkait.

BAB VI : Penutup

Bab Enam ini merupakan bab yang berisi mengenai simpulan yang diperoleh dari hasil dan analisis dalam Bab Tiga, Bab Empat dan Bab Lima yang merupakan pembahasan dari rumusan permasalahan, dan juga berisikan saran serta implikasi kajian disertasi.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Kejaksaan

1. Sejarah Kejaksaan/Jaksa

Berabad-abad sebelum dikumandangkannya proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, yang pada detik itu juga Negara Republik Indonesia berdiri, suku-suku bangsa yang tersebar di seluruh tanah air pernah pula menikmati hidup dalam alam kemerdekaan. Berdasarkan riwayat sejarah tanah air Indonesia, di zaman bahari suku-suku bangsa Indonesia telah memiliki kebudayaan yang cukup tinggi serta sistem peradilan yang memadai untuk situasi dan kondisi lingkungannya masing-masing, termasuk adanya keberadaan lembaga Kejaksaan dan Jaksa dalam sistem penegakan hukumnya.¹²⁸

Keberadaan Kejaksaan menempati posisi sentral dan fungsinya yang strategis dalam proses penegakan hukum. Dalam sistem peradilan, Jaksa-lah yang menentukan apakah seseorang harus diperiksa oleh pengadilan atau tidak. Jaksa pula yang menentukan apakah seseorang akan dijatuhi hukuman atau tidak melalui kualitas surat dakwaan dan tuntutan yang dibuatnya.¹²⁹

¹²⁸ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 55.

¹²⁹ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 11.

Pada zaman kerajaan Hindu-Jawa di Jawa Timur, yaitu pada masa kerajaan Majapahit, sudah terdapat beberapa jabatan yang dinamakan *Dhyaksa*, *Adhyaksa*, dan *Dharmadhyaksa*. Jabatan-jabatan tersebut berasal dari bahasa Jawa Kuno, dari kata-kata yang sama dalam bahasa Sansekerta. Menurut W.E. Stutterheim bahwa *Dhyaksa* adalah pejabat negara di zaman Majapahit, di saat Prabu Hayam Wuruk tengah berkuasa (1350-1389). *Dhyaksa* diberi tugas untuk menangani masalah-masalah peradilan dengan kapasitas kedudukannya seperti itu untuk Mahapatih Gajah Mada. Dalam kedudukannya itu, menurut Krom dan Van Vollenhoven, Gajah Mada adalah sebagai *Adhyaksa*.¹³⁰ Dari keterangan tersebut tersimpul bahwa yang dimaksudkan dengan *Dhyaksa* adalah hakim pengadilan, sedangkan *Adhyaksa* adalah hakim tertinggi yang memimpin dan mengawasi *Dhyaksa* tadi. Kesimpulan tersebut sejalan dengan pendapat H.H. Juynboll yang mengatakan bahwa *Adhyaksa* adalah pengawas (*opzichter*) atau hakim tertinggi (*opperrechter*). Para *Dhyaksa* itu dan juga *Adhyaksa* dituntut kemahiran dan keahliannya dalam hukum Hindu Kuno, yakni hukum yang sudah diakui oleh hukum adat dan sesuai dengan perasaan atau pendapat para rohaniawan serta para cendekiawan yang mendampingi para *Dhyaksa* tadi. Baik pada zaman kerajaan Majapahit maupun kerajaan Singasari di abad XIII, Sang Prabu didampingi oleh *Dharmadhyaksa*, masing-masing seorang untuk agama Syiwa dan agama Buddha.¹³¹

¹³⁰ Kusumadi Poedjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara, Jakarta, 1971, hlm. 49.

¹³¹ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 56-57.

Pada abad XVII, kerajaan Mataram yang berada di bawah pemerintahan Amangkurat I, dan Kasultanan-kasultanan di Cirebon, tidak lagi menggunakan kata Jawa Kuno (Kawi) atau Sansekerta “*Dhyaksa*” melainkan Bahasa Jawa “Jeksa” atau “Jaksa”. Tugas Jaksa dalam pengadilan ini adalah melakukan pekerjaan kepaniteraan, menghadapkan terdakwa serta saksi, sedangkan pemeriksaan dan putusan dijatuhkan oleh Raja Mataram sendiri.¹³² Dalam pengadilan ini, penanganan dan penyelesaian perkara dilaksanakan oleh tujuh Jaksa (Jaksa *Pepitu*) secara kolektif, baik untuk perkara perdata maupun pidana. Para Jaksa *Pepitu* selain mempunyai tugas dan wewenang sebagai hakim, juga melaksanakan pekerjaan kepaniteraan dan penuntutan, bahkan adakalanya bertindak sebagai pembela. Para Jaksa *Pepitu* dalam melaksanakan tugasnya mengadili perkara-perkara tidak menggunakan gedung atau ruangan di istana, namun di alun-alun besar dan duduk di bawah pohon beringin, sebagai lambang pengayoman, yang juga terletak di depan pura di daerah Keraton Kesepuhan. Oleh karena itulah sampai saat ini terkenal sebagai Kejaksaan/Kejaksanaan.¹³³

Pada masa awal penjajahan tahun 1602, *Verenigde Oost Indische Compagnie* (VOC) atau Kompeni membentuk berbagai peraturan hukum, mengangkat para pejabat yang akan menjaga kepentingannya dan membentuk badan-badan peradilan sendiri (*Schepenenbank*) yang petugas-

¹³² R. Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, W Versluys N.V., Amsterdam-Jakarta, 1957, hlm. 15.

¹³³ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 61..

petugasnya diberi kekuasaan sebagai penuntut umum, yaitu *officier van justittie*.¹³⁴

Pada masa pemerintahan Daendels (1808-1811), berdasarkan keputusan tanggal 15 Maret 1808, kekuasaan *Schepenenbank* (Pengadilan *Schepenen*) yang dibentuk oleh Kompeni dan semula mempunyai yuridiksi Jakarta dan daerah Jawa Barat serta melakukan peradilan menerapkan hukum Belanda, diperkecil wilayah hukumnya hanya meliputi kota Jakarta dan sekitarnya. Di luar daerah ini pengadilan perkara-perkara perdata dan pidana berat dilakukan oleh *Drossard* (kemudian namanya diganti *Landdrost*). Pengadilan *Landdrost*, disebut *Land-gericht*, terdiri dari *Landdrost* sebagai ketuanya, para bupati atau tujuh penduduk terkemuka sebagai anggotanya, serta penghulu sebagai penasihatnya. Penuntut yang disebut *fiscaal* dilakukan oleh seorang Jaksa Besar (*Groot-Djaksa*).¹³⁵

Pada masa pemerintahan Raffles (1811-1816), terjadi perubahan dalam susunan pengadilan yang berkenaan dengan urusan peradilan orang-orang Bumiputera. Pengadilan untuk bangsa-bangsa Eropa yang ada di Batavia, Semarang, dan Surabaya serta daerah-daerah sekelilingnya diberi juga wewenang untuk mengadili penduduk Bumiputera yang berdomisili di situ. Dari ketiga kota tersebut masing-masing ada *Court of Justice* untuk perkara-perkara perdata dan pidana golongan penduduk Bumiputera yang berdomisili di situ. Susunan *Court of Justice* terdiri dari seorang hakim

¹³⁴ *Ibid.*, hlm. 59.

¹³⁵ R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 1966, hlm. 3.

ketua, dua orang hakim anggota, dan satu *fiscaal* (penuntut umum), sedangkan susunan *Supreme Court* terdiri dari seorang hakim ketua, tiga orang hakim anggota dan seorang *advocate fiscal*.¹³⁶

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, Kejaksaan lebih terlihat sebagai perpanjangan tangan penguasa penjajah negeri ini pada saat itu, khususnya dalam menerapkan delik-delik yang berkaitan dengan *hatzaai artikelen* yang terdapat dalam *Wetboek van Strafrecht (WvS)*.¹³⁷

Pada masa pendudukan Jepang, sejak tanggal 8 Maret 1942 sampai 16 Agustus 1945 ditetapkan 6 (enam) jenis badan peradilan umum di Jawa dan Madura, yaitu : *Saikoo Hooiin* (Pengadilan Agung atau Mahkamah Agung), *Kootoo Hooiin* (Pengadilan Tinggi), *Tihoo Hooiin* (Pengadilan Negeri), *Keizai Hooiin* (Pengadilan Kepolisian), *Ken Hooiin* (Pengadilan Kabupaten), dan *Gun Hooiin* (Pengadilan Kawedanan). Pada *Saikoo Hooiin*, *Kootoo Hooiin*, dan *Tihoo Hooiin* ada kantor Kejaksaan (*Kensatsu Kyoku*), masing-masing *Saikoo Kensatsu Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Agung), *Kootoo Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Tinggi), dan *Tihoo Kensatsu Kyoku* (Kejaksaan Pengadilan Negeri). Pada masa pemerintahan Jepang digaris-kan bahwa Kejaksaan diberi kekuasaan (ditugaskan) untuk mencari (menyidik) kejahatan dan pelanggaran, menuntut perkara, menjalankan putusan pengadilan dalam perkara kriminal, dan mengurus pekerjaan lain-lain yang wajib dilakukan menurut hukum. Dengan demikian, penyidikan menjadi salah satu tugas umum Kejaksaan sejak dari *Tihoo Kensatsu Kyoku*

¹³⁶ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 63.

¹³⁷ *Ibid.*, hlm. 65.

hingga *Kootoo Kensatsu* dan *Saiko Kensatsu Kyoku*. Selain melakukan perubahan dalam jenis badan peradilan, pihak Jepang juga mengubah alat penuntut umumnya. *Magistraat* dan *officier van Justitie* ditiadakan. Tugas dan wewenang mereka dibebankan kepada penuntut umum Bumiputera (Jaksa) di bawah pengawasan Kepala Kantor Kejaksaan bersangkutan, seorang Jaksa Jepang. Dengan demikian, Jaksa menjadi satu-satunya penuntut umum.¹³⁸

Kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan dapat dilihat sejalan dengan perkembangan dan pertumbuhan negara Indonesia melalui beberapa fase.

Pada masa Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, tepatnya pada tanggal 19 Agustus 1945, Rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) memutuskan mengenai kedudukan Kejaksaan dalam struktur Negara Republik Indonesia dalam lingkungan Departemen Kehakiman. Secara yuridis formal Kejaksaan Republik Indonesia sudah ada sejak kemerdekaan Indonesia diproklamasikan. Kedudukan Kejaksaan dalam struktur kenegaraan Negara Republik Indonesia adalah selaku alat kekuasaan eksekutif dalam bidang yustisial.¹³⁹

Pada masa Republik Indonesia Serikat/RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950), sejak bulan Januari 1950, Jaksa Agung RIS telah aktif menjalankan tugasnya, walaupun perihal Jaksa Agung baru diatur kemudian dalam KRIS dan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950

¹³⁸ *Ibid.*, hlm. 65-66.

¹³⁹ *Ibid.*, hlm. 67.

tentang Susunan dan Kekuasaan serta Jalannya Peradilan Mahkamah Agung Indonesia Undang-Undang Mahkamah Agung (UUMA). Sesuai dengan susunan kenegaraan RIS sebagai negara federal yang komponennya terdiri dari alat-alat perlengkapan negara tingkat pusat (federal) dan tingkat daerah bagian, maka struktur organisasi Kejaksaan terdiri dari Kejaksaan Tingkat Pusat dan Tingkat Daerah-daerah Bagian. Pada tingkat pusat (federal) hanya ada satu instansi Kejaksaan, yaitu Kejaksaan Agung RIS, yang merupakan Kejaksaan tingkat tertinggi di RIS. Sedangkan, daerah tidak mempunyai instansi Kejaksaan.¹⁴⁰

Pada masa Republik Indonesia (17 Agustus 1950-5 Juli 1959), kedudukan Kejaksaan sama seperti pada masa RIS, yaitu masuk dalam struktur Departemen Kehakiman. Dengan berdirinya Negara Kesatuan RI, Kejaksaan Agung dari bekas Negara Bagian Republik Indonesia semestinya bubar dan tidak berfungsi lagi. Namun tidak demikian kenyataannya. Kejaksaan Agung di bekas negara bagian Republik Indonesia tidak jelas kapan dibubarkan, namun menurut surat Jaksa Agung tanggal 28 Februari 1951 dapat diketahui bahwa Kejaksaan Agung tersebut masih ada kendatipun pekerjaan yang diperbolehkan untuk ditangani hanya kasus-kasus lama yang belum terselesaikan dan bukan pekerjaan baru.¹⁴¹

Pada masa setelah Dekrit Presiden (5 Juli 1959-11 Maret 1966) terjadi perubahan dalam status Kejaksaan dari lembaga non-departemen di bawah Departemen Kehakiman menjadi lembaga yang berdiri sendiri,

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 67-68.

¹⁴¹ *Ibid.*

yang dilandaskan pada Putusan Kabinet Kerja I tanggal 22 Juli 1960, yang kemudian diperkuat dengan Keputusan Presiden Nomor 204 Tahun 1960 tanggal 15 Agustus 1960. Peristiwa ini didahului dengan berubahnya kedudukan Jaksa Agung dari pegawai tinggi Departemen Kehakiman menjadi Menteri *ex Officio* dalam Kabinet Kerja I dan kemudian Menteri dalam Kabinet Kerja II, III, dan IV, Kabinet Dwikora dan Kabinet Dwikora yang Disempurnakan, yang merupakan Jaksa Agung pertama yang menyandang status Menteri, walaupun hanya Menteri *ex Officio*.¹⁴²

Pada masa Orde Baru, Kejaksaan selain mengalami beberapa perubahan dalam kekuasaannya juga mengalami beberapa kali perubahan pimpinan, organisasi, dan tata kerjanya. Dalam rangka pemurnian pelaksanaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, status Kejaksaan sebagai Departemen diiadakan dan Kejaksaan Agung dinyatakan sebagai Lembaga Kejaksaan Tinggi Pusat dan Jaksa Agung tidak diberi kedudukan Menteri.¹⁴³

Pada masa orde reformasi, selain terjadi 6 (enam) kali pergantian Jaksa Agung dalam satu periode dan juga penambahan fungsi yang berkaitan dengan tugas dan wewenang, Jaksa Agung diberi lagi kewenangan melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran hak asasi manusia. Situasi dan kondisi yang dihadapi Kejaksaan Republik Indonesia periode orde reformasi tidak jauh beda dari periode Orde Baru. Namun, satu hal yang menggembirakan adalah digantinya Undang-

¹⁴² *Ibid.*, hlm. 68-69.

¹⁴³ *Ibid.*

Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.¹⁴⁴

2. Jaksa Pengacara Negara (JPN)

Dalam institusi Kejaksaan Republik Indonesia, terdapat fungsi bidang perdata dan tata usaha negara. Khusus untuk bidang perdata, fungsi itu ada sejak sebelum Indonesia merdeka dengan landasan hukum Staatblad Nomor 522 Tahun 1922. Keberadaan fungsi tersebut ada karena keperluan nyata bagi kegiatan pemerintahan pada waktu itu. Di samping kegiatan yang bersifat publik, tidak sedikit kegiatan keperdataan yang dilakukan pemerintah, sehingga untuk kegiatan ini pemerintah sebagai badan hukum memerlukan wakil sebagai kuasanya dan Kejaksaan ditunjuk mewakili kepentingan pemerintah.¹⁴⁵

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka Kejaksaan mendapat tambahan fungsi baru di bidang tata usaha negara. Oleh karena itu, sesuai dengan hukum positif yang berlaku, fungsi Kejaksaan meliputi bidang pidana, perdata dan tata usaha negara.¹⁴⁶

Dalam struktur organisasi Kejaksaan, penanganan fungsi perdata dan tata usaha negara mulai dari tingkat Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, Kejaksaan Negeri, sampai dengan cabang Kejaksaan Negeri. Dengan demikian, masalah perdata dan tata usaha negara yang timbul di

¹⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 72.

¹⁴⁵ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 50.

¹⁴⁶ *Ibid.*

tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota sampai ke desa-desa dapat diserahkan kepada Kejaksaan untuk menanganinya.¹⁴⁷

Struktur organisasi Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara yang berlaku saat ini ditetapkan dengan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tanggal 15 Juni 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : PER-009/A/JA/01/2011, tanggal 24 Januari 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.¹⁴⁸

Dalam Pasal 24 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia disebutkan Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah unsur pembantu pimpinan dalam melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, bertanggungjawab kepada Jaksa Agung.¹⁴⁹

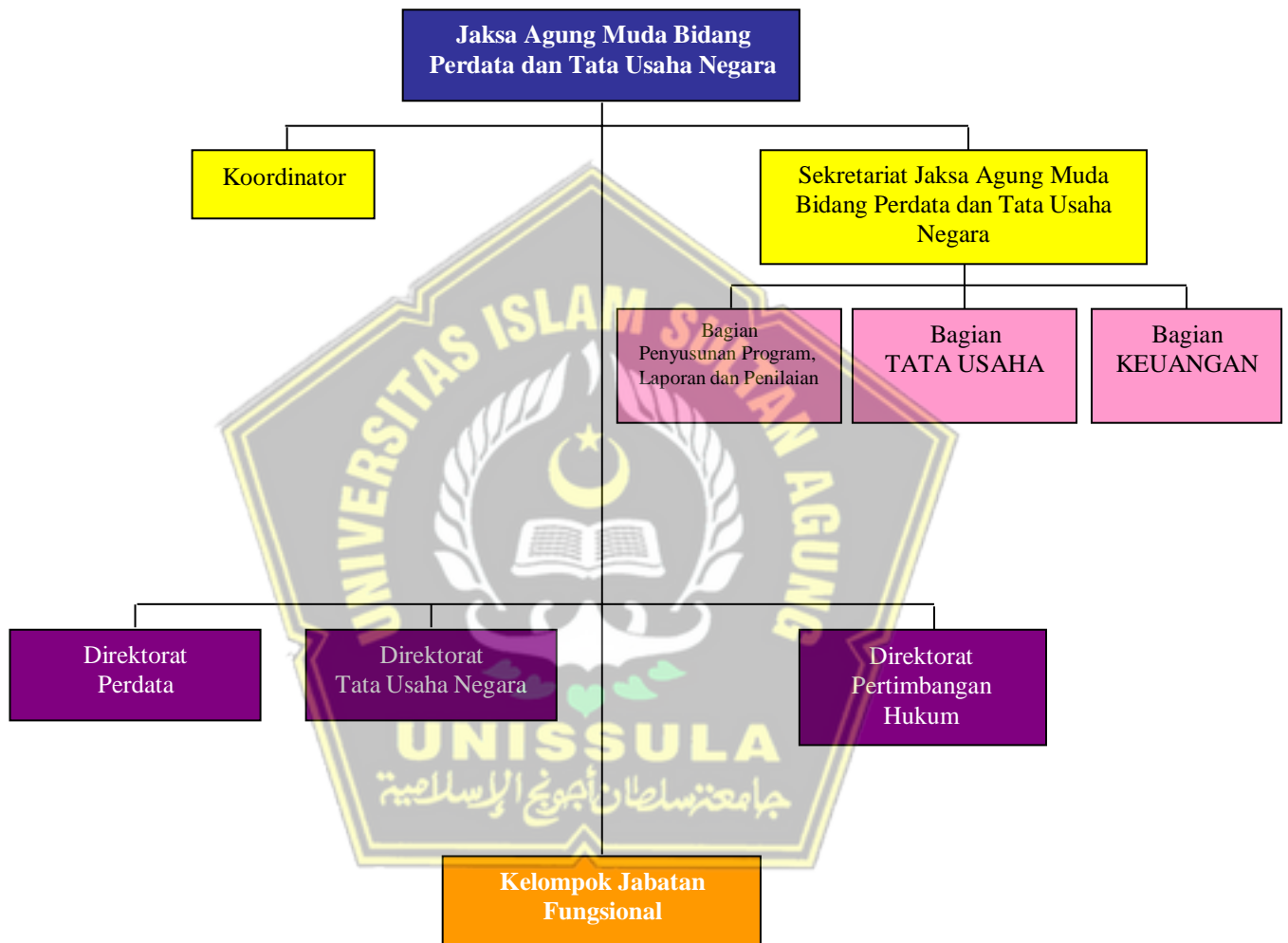
¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 50-51.

¹⁴⁹ *Ibid.*

Dalam tubuh Kejaksaan, kedudukan Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, digambarkan :

Gambar 1
Kedudukan Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara



Sumber : Perja No. : 006/A/JA/07/2017

Jaksa Pengacara Negara (JPN) adalah Jaksa dengan Kuasa Khusus, bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perkara perdata dan tata usaha negara. Sebutan Jaksa Pengacara Negara secara eksplisit tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan

Republik Indonesia dan undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Justru secara formal istilah Jaksa Pengacara Negara termaktub dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹⁵⁰

Walaupun demikian, istilah Jaksa Pengacara Negara sudah dipakai oleh lembaga Kejaksaan sejak berdirinya unit kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN) pada tahun 1992, di mana sebelumnya penanganan perkara perdata oleh Kejaksaan masih berada di bawah Supervisi Direktorat Perdata dan Bantuan Hukum pada Jaksa Agung Muda Pidana Umum.¹⁵¹

Para Jaksa yang bertugas mewakili negara atau pemerintah di dalam perkara perdata disebut “Pengacara Wakil Negara”. Namun, pada akhirnya istilah ini berubah menjadi “Jaksa Pengacara Negara” dengan pertimbangan Jaksa Wakil Negara tidak menggambarkan adanya peran lembaga Kejaksaan. Namun sebaliknya, menurut Bambang Waluyo bahwa dilihat dari sejarah keberadaan peran Jaksa dalam kedudukannya mewakili negara sudah dikenal sejak tahun 1922 sebagaimana diatur dalam *Staatblad Vertegen woordiging van de Lan in Rechten* 1922 Nomor 522, dan kemudian secara yuridis tercantum dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Hal senada dikatakan Martin Basiang, mantan Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara bahwa istilah ini bukan baru muncul

¹⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 51-52.

¹⁵¹ *Ibid.*

saat bidang perdata dan tata usaha negara dibentuk secara struktural di Kejaksaan Agung pada 1992, namun telah dikenal sejak 1922 (*vide : Stb. 1922 No. 522, Vertegenwoordige van den Lande in Rechten*).¹⁵²

Martin menjelaskan dalam Pasal 2 *Stb. 1922 No. 522* disebutkan, bahwa : “Dalam suatu proses (atau sengketa) yang diadili dengan prosedur perdata, bertindak untuk pemerintah Indonesia sebagai penanggungjawab negara di pengadilan adalah opsir justisi atau Jaksa” (*vide* Pasal 2 huruf b dan seterusnya). Bahkan di negeri Belanda, para Jaksa Agung Muda disebut *Advocaten General*, baik Kejaksaan di *Hoge Raad* maupun di *Gerechtshoven* (*vide : art 3 RO. Bld*), sebagai konsekuensi penugasannya untuk membela kepentingan negara dan publik, baik dalam proses pidana maupun masalah perdata dan ekstra yudisial lainnya.¹⁵³

Menurut Puspenkum Kejaksaan Agung Republik Indonesia, istilah Jaksa Pengacara Negara (JPN) sebenarnya diturunkan dari “*land advocaat*” yang ada pada masa pemerintah Kolonial Belanda. Pada masa orde lama, pemerintah mengangkat sejumlah pengacara untuk menempati kedudukan sebagai pengacara negara. Kedudukan ini sama dengan peran *solicitor-general* di Australia. *Solicitor-general* di Australia merupakan kantor sendiri dengan merekrut pengacara profesional dan pelaksana bantuan hukum lainnya.¹⁵⁴

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*, hlm. 52-53.

¹⁵⁴ *Ibid.*

Praktik ini tidak lagi dilakukan pada masa orde baru. Pada tahun 1991, dalam era kepemimpinan Suhadibroto, JAMDATUN dibuat dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Jaksa Pengacara Negara, kemudian berada di bawah JAMDATUN, namun istilah Jaksa Pengacara Negara masih belum populer. Istilah Jaksa Pengacara Negara baru digunakan secara resmi pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan kemunculan Jaksa Pengacara Negara secara resmi tersebut, dapat dinilai kalau Jaksa Pengacara Negara sesungguhnya sebuah instrumen perdata untuk menyelamatkan kekayaan negara.¹⁵⁵

Puspenkum Kejaksaan Agung Republik Indonesia menyebutkan landasan hukum atas peran Kejaksaan di bidang hukum perdata dan hukum tata usaha negara, antara lain :¹⁵⁶

a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tahun 1847 (S. 1847-23) :

1) Pasal 360 :

Kejaksaan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri agar seseorang diangkat sebagai wali dari seorang anak.

2) Pasal 463 :

Kejaksaan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri agar seseorang diangkat sebagai pengurus dari harta kekayaan orang yang meninggalkan tempat tinggalnya tanpa menunjuk seorang kuasa untuk mengurus harta miliknya (*afwezigheid*).

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 53-54.

3) Pasal 1737 :

Kejaksaan dapat meminta laporan (perhitungan) kepada orang yang oleh pengadilan ditugaskan untuk mengurus barang sengketa yang dititipkan kepadanya (sekuestrasi).

- b. Peraturan Kepailitan (S. 1905-217 *jo.* S. 1906-348) : Kejaksaan dapat mengajukan permohonan kepailitan demi kepentingan umum;
- c. Pasal 123 HIR dan Pasal 147 RBg : Kejaksaan dapat mewakili pemerintah dalam perkara perdata;
- d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas :
 - 1) Pasal 110 :
Kejaksaan berwenang untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri bagi dilaksanakannya pemeriksaan terhadap sebuah Perseroan Terbatas.
 - 2) Pasal 117 :
Kejaksaan berwenang untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri bagi dibubarkannya sebuah Perseroan Terbatas.
- e. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Peraturan Ke-pailitan : Kejaksaan berwenang untuk mengajukan permohonan ke-pailitan demi kepentingan umum;
- f. Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 : dalam kasus ketika penyidikan atau penuntutan terhadap tersangka/terdakwa tindak pidana korupsi tidak dapat dilanjutkan, sementara kerugian negara nyata-nyata ada, perkara diserahkan kepada Jaksa Pengacara Negara guna dilanjutkan dengan pengajuan gugatan perdata terhadap mantan

tersangka/dakwa atau ahli warisnya (jika tersangka/terdakwa meninggal dunia) guna menuntut ganti rugi atas kerugian yang diderita negara.

Kejaksaan memiliki tugas dan wewenang di bidang pidana, perdata dan tata usaha negara, serta ikut dalam menciptakan ketertiban dan ketentraman umum. Tugas dan wewenang di bidang perdata dan tata usaha negara untuk mewakili negara atau pemerintah tercantum dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, bahwa : “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”.¹⁵⁷

Sebagai kuasa dari instansi pemerintah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Jaksa Pengacara Negara diwakili oleh Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara berdasarkan Surat Kuasa Khusus (SKK), dan tidak semua Jaksa otomatis menjadi Jaksa Pengacara Negara karena penyebutan itu hanya kepada Jaksa-Jaksa yang secara struktural dan fungsional melaksanakan tugas-tugas perdata dan tata usaha negara (Datun).¹⁵⁸

Pasal 24 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia menyebutkan bahwa Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah unsur pembantu pimpinan dalam melaksanakan tugas dan

¹⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 54-55.

¹⁵⁸ *Ibid.*

wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, bertanggungjawab kepada Jaksa Agung :¹⁵⁹

Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang 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.

Bagi negara atau pemerintah, baik Badan Usaha Milik Negara atau instansi pemerintah tidak diwajibkan memakai jasa Jaksa Pengacara Negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara, karena dalam Pasal 30 ayat (2) terdapat kata “dapat”, sehingga sifatnya bukan *mandatory* atau kewajiban.¹⁶⁰

Setiap instansi setidaknya memiliki tiga alternatif penyelesaian sengketa dalam kasus perdata atau tata usaha negara yang dihadapinya, yakni :¹⁶¹

- a. Instansi itu menggunakan biro hukumnya sendiri;
- b. Instansi itu menggunakan pengacara swasta dengan anggaran pos bantuan hukum (posbakum) yang ada di masing-masing instansi;
- c. Instansi itu menggunakan Jaksa Pengacara Negara yang ada di Kejaksaan.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm. 55-56.

Berdasarkan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : 148/J.A/12/1994 tanggal 22 Desember 1994 tentang Administrasi Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara. Tugas dan wewenang Jaksa Pengacara Negara adalah dalam bidang pelayanan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, tindakan hukum dan tindakan hukum lain. Keputusan Jaksa Agung ini kemudian diperkuat Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : 040/A/JA/12/2010, yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Jaksa Agung Nomor 9 Tahun 2011 tentang Tugas, Fungsi, dan Wewenang Kejaksaan dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.¹⁶²

B. Tinjauan Umum tentang Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara

1. Hukum Perdata

Kata hukum secara etimologis biasa diterjemahkan dengan kata *law* (Inggris), *recht* (Belanda), *loi* atau *droit* (Perancis), *ius* (Latin), *derecto* (Spanyol), dan *dirrito* (Italia). Dalam bahasa Indonesia kata “hukum” dari bahasa Arab, yaitu **حکم- يحکم- حکما** yang berarti **قضى وفصل بالأمر** (memutuskan sebuah perkara).¹⁶³

Pengertian hukum dapat diartikan sangat beragam, yaitu sebagai berikut :¹⁶⁴

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ Wasis S.P., *Pengantar Ilmu Hukum*, UMM Press, Malang, 2002, hlm. 11.

¹⁶⁴ *Ibid.*

- a. Produk keputusan penguasa, perangkat peraturan yang ditetapkan penguasa, seperti undang-undang dasar, dan lain-lain;
- b. Produk keputusan hakim, yaitu putusan-putusan yang dikeluarkan hakim dalam menghukum sebuah perkara yang dikenal dengan *precedent in law* (ilmu hukum);
- c. Petugas/pekerja hukum, yaitu hukum diartikan sebagai sosok seorang petugas hukum, seperti polisi yang sedang bertugas. Pandangan ini sering dijumpai dalam masyarakat tradisional;
- d. Wujud sikap tindak/perilaku, yaitu sebuah perilaku yang tetap sehingga dianggap sebagai hukum, disebut aturan/hukum;
- e. Sistem norma/kaidah. Kaidah/norma adalah aturan yang hidup di tengah masyarakat. Kaidah/norma ini dapat berupa norma kesopanan, kesusilaan, agama, dan hukum yang berlakunya mengikat pada seluruh anggota masyarakat dan mendatangkan sanksi bagi pelanggar;
- f. Tata hukum. Dalam konteks ini, hukum diartikan sebagai peraturan yang saat ini sedang berlaku dan mengatur segala aspek kehidupan masyarakat, baik menyangkut kepentingan individu (hukum privat) maupun kepentingan dengan negara (hukum publik). Peraturan privat dan publik ini terjelma diberbagai aturan hukum dengan tingkatan, batas kewenangan, dan kekuatan mengikat yang berbeda satu sama lain. Hukum sebagai tata hukum, keberadaannya digunakan untuk mengatur tata tertib masyarakat dan berbentuk hierarkis;

- g. Tata nilai, yaitu hukum mengandung nilai tentang baik-buruk, salah-benar, adil-tidak adil, dan lain-lain, yang berlaku secara umum;
- h. Ilmu, yaitu hukum diartikan sebagai pengetahuan yang akan dijelaskan secara sistematis, metodis, objektif, dan universal. Keempat perkara tersebut adalah syarat ilmu pengetahuan;
- i. Sistem ajaran (disiplin hukum). Sebagai sistem ajaran, hukum dikaji dari dimensi *das sollen* dan *das sein*. Sebagai *das sollen*, hukum menguraikan hukum yang dicita-citakan. Kajian ini melahirkan hukum yang seharusnya dijalankan. Adapun sisi *das sein* merupakan wujud pelaksanaan hukum pada masyarakat. Antara *das sollen* dan *das sein* harus sesuai. Demikian pula, antara teori dan praktik harus sejalan. Jika *das sein* menyimpang dari *das sollen*, akan terjadi penyimpangan pelaksanaan hukum;
- j. Gejala sosial, yaitu hukum merupakan suatu gejala yang berada di masyarakat. Sebagai gejala sosial, hukum bertujuan mengusahakan adanya keseimbangan dari berbagai macam kepentingan seseorang dalam masyarakat, sehingga akan meminimalisasi terjadinya konflik. Proses interaksi anggota masyarakat untuk mencukupi kepentingan hidupnya, perlu dijaga oleh aturan-aturan hukum agar hubungan kerja sama positif antar anggota masyarakat dapat berjalan aman dan tertib.

Hukum secara terminologis masih sangat sulit untuk didefinisikan secara tepat dan dapat memuaskan karena hukum itu mempunyai segi dan

bentuk yang sangat banyak, keseluruhan segi dan bentuk hukum itu tidak mungkin tercakup di dalam suatu definisi.¹⁶⁵

Sudiman Kartohadiprojo memberikan definisi hukum yang berbeda-beda menurut para ahli, yaitu sebagai berikut :¹⁶⁶

- a. Aristoteles : *“Particular law is that which each community lays down and applies to its own members. Universal law is the law of nature”* (hukum tertentu adalah sebuah hukum yang setiap komunitas meletakkan ia sebagai dasar dan mengaplikasikannya kepada anggotanya sendiri. Hukum universal adalah hukum alam);
- b. Grotius : *“Law is a rule of moral action obliging to that which is right”* (hukum adalah sebuah aturan tindakan moral yang akan membawa pada apa yang benar);
- c. Hobbes : *“Where as law, properly is the word of him, that by right had command over others”* (hukum adalah sebuah kata seseorang, yang dengan haknya, telah memerintah pada yang lain);
- d. Phillip S. James : *“Law is body of rule for the guidance of human conduct which are imposed upon, and enforced among the members of a given state”* (hukum adalah tubuh bagi aturan agar menjadi petunjuk bagi kelakuan manusia yang dipaksakan padanya, dan dipaksakan terhadap ahli dari sebuah negara);

¹⁶⁵ L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hlm. 1.

¹⁶⁶ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 36.

- e. Immanuel Kant : “Hukum ialah keseluruhan syarat-syarat yang dengan ini kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas dari orang yang lain, menuruti peraturan hukum tentang kemerdekaan”.

Adapun beberapa definisi hukum yang disampaikan oleh para ahli hukum, yaitu sebagai berikut : ¹⁶⁷

- a. E. Utrecht : hukum adalah himpunan peraturan (perintah dan larangan) yang mengurus tata-tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu;
- b. E.M. Meyers : hukum adalah semua peraturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan pada tingkah laku manusia dalam masyarakat dan menjadi pedoman bagi penguasa-penguasa negara dalam melakukan tugasnya;
- c. Leon Duquit : hukum adalah aturan tingkah laku para anggota masyarakat, yang daya penggunaannya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama dan jika dilanggar menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu;
- d. S.M. Amin : hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan yang terdiri dari norma-norma dan sanksi-sanksi yang disebut hukum dan tujuan hukum itu adalah mengadakan ketatatertiban dalam pergaulan manusia sehingga keamanan dan ketertiban terjamin;

¹⁶⁷ Juhaya S. Praja, *op.cit.*, hlm. 169 dan 170.

- e. M.H. Tirtaatmidjadja : hukum adalah seluruh aturan (norma) yang harus diturut dalam tingkah laku tindakan-tindakan dalam pergaulan hidup dengan ancaman mesti mengganti kerugian jika melanggar aturan-aturan itu, akan membahagiakan diri sendiri atau harta, umpamanya orang akan kehilangan kemerdekaan dan didenda;
- f. Wasis S.P. : hukum adalah perangkat peraturan baik yang bentuknya tertulis atau tidak tertulis, dibuat oleh penguasa yang berwenang, mempunyai sifat memaksa dan atau mengatur, mengandung sanksi bagi pelanggarnya, ditujukan pada tingkah laku manusia dengan maksud agar kehidupan individu dan masyarakat terjamin keamanan dan ketertibannya.

Ada pula yang mendefinisikan hukum sebagai suatu peraturan perundang-undangan, sehingga jika belum ada undang-undang tentang suatu hal, dikatakan belum ada hukumnya. Pemahaman seperti ini adalah tidak tepat, mengingat bahwa hukum berasal dari norma-norma yang telah ada dan berlaku di masyarakat.¹⁶⁸

Pemikiran dan pengembangan hukum dalam kehidupan masyarakat telah dikembangkan melalui kerangka filsafat ilmu dan sosiologi hukum dengan pendekatan sejarah sosial. Karena hukum secara sosiologis merupakan refleksi tata nilai yang diyakini masyarakat sebagai suatu pranata dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, muatan hukum harus mampu menangkap aspirasi masyarakat yang tumbuh dan

¹⁶⁸ *Ibid.*

berkembang, yang bukan hanya bersifat kekinian, melainkan juga sebagai acuan dalam mengantisipasi perkembangan sosial, ekonomi, dan politik masa depan. Pemikiran ini menunjukkan bahwa hukum bukan sekadar norma statis yang mengutamakan kepastian dan ketertiban, melainkan juga norma-norma yang harus mampu mendinamisasikan pemikiran dan merekayasa perilaku masyarakat dalam mencapai cita-citanya.¹⁶⁹

Hukum meliputi beberapa unsur berikut:¹⁷⁰

- a. Peraturan mengenai tingkah laku manusia dalam pergaulan masyarakat;
- b. Peraturan itu diadakan oleh badan-badan resmi yang berwajib;
- c. Peraturan itu bersifat memaksa;
- d. Sanksi terhadap pelanggaran peraturan tersebut adalah tegas.

Agar hukum dapat dikenal dengan baik, maka harus mengetahui ciri-ciri hukum. Menurut Kansil, ciri-ciri hukum adalah sebagai berikut:¹⁷¹

- a. Terdapat perintah dan/atau larangan;
- b. Perintah dan/atau larangan itu harus dipatuhi setiap orang.

Setiap orang berkewajiban untuk bertindak sedemikian rupa dalam masyarakat, sehingga tata tertib dalam masyarakat itu tetap terpelihara dengan sebaik-baiknya. Oleh karena itu, hukum meliputi pelbagai peraturan yang menentukan dan mengatur perhubungan antara seseorang dan orang lain, yaitu peraturan hidup bermasyarakat yang dinamakan dengan

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 171.

¹⁷⁰ Wasis S.P., *op.cit.*, hlm. 20.

¹⁷¹ C.S.T. Kansil, *loc.cit.*, hlm. 36.

kaidah hukum. Dengan demikian, siapa saja yang dengan sengaja melanggar suatu kaidah hukum akan dikenakan sanksi, berupa “pidanaan”.

Konsep baru tentang hukum yang dapat dinamakan normatif sosiologis ini dapat diterima oleh pemerintah, khususnya perancang-perancang ekonomi dan kalangan politik. Konsep baru tentang hukum ini kemudian terdapat dalam TAP MPR Nomor : IV/MPR/1973 tentang Pembangunan Hukum yang mengatakan bahwa :

Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat ke-majuan pembangunan disegala bidang, sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditunjukkan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa, sekaligus berfungsi sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh dilakukan dengan :

- a. Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional dengan mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum masyarakat;
- b. Menertibkan fungsi lembaga-lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing;
- c. Peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak-penegak hukum;
- d. Memupuk kesadaran hukum dalam masyarakat dan membina sikap para pemimpin dan para pejabat pemerintah ke arah penegakan hukum keadilan, serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dan ketertiban serta kepastian hukum dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Hukum adalah suatu peraturan yang mengatur tingkah laku masyarakat untuk keselamatan dan mengayomi segala kepentingannya, baik berupa kepentingan sekelompok orang maupun kepentingan hak orang tertentu, kalau hukum berkaitan dengan kepentingan hak orang banyak

maka disebut dengan hukum publik dan kalau berkaitan dengan kepentingan orang tertentu menjadi hukum perdata atau hukum privat.¹⁷²

Hukum selalu melekat pada manusia bermasyarakat dengan berbagai peran hukum. Hukum memiliki fungsi menertibkan dan mengatur pergaulan dalam masyarakat serta menyelesaikan masalah-masalah yang timbul. Fungsi hukum dalam perkembangan masyarakat adalah sebagai berikut :¹⁷³

- a. Alat pengatur tata tertib hubungan masyarakat, dalam arti hukum berfungsi menunjukkan manusia yang baik dan yang buruk, sehingga segala sesuatu dapat berjalan tertib dan teratur;
- b. Sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir batin. Karena hukum memiliki sifat dan ciri-ciri, hukum dapat memberi keadilan, dalam arti dapat menentukan siapa yang salah dan siapa yang benar, dapat memaksa agar peraturan dapat ditaati dengan ancaman sanksi bagi pelanggarnya;
- c. Sarana penggerak pembangunan. Daya mengikat dan memaksa dari hukum dapat didayagunakan untuk menggerakkan pembangunan. Di sini hukum dijadikan alat untuk membawa masyarakat ke arah yang lebih maju;
- d. Penentuan alokasi wewenang secara terperinci tentang orang yang boleh melakukan pelaksanaan (penegak) hukum, orang-orang yang

¹⁷² Wirjono Projudikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1989, hlm. 2

¹⁷³ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 53.

- harus menaatinya, orang yang memilih sanksi yang tepat dan adil, seperti konsep konstitusi negara;
- e. Alat penyelesaian sengketa, seperti contoh persengketaan harta waris dapat segera selesai dengan ketetapan hukum waris yang sudah diatur dalam hukum perdata;
 - f. Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan-hubungan esensial antara anggota-anggota masyarakat.

Istilah hukum perdata pertama kali diperkenalkan oleh Djojodiguna sebagai terjemahan dari *burgelijkrecht* pada masa pendudukan Jepang. Di samping istilah itu, sinonim hukum perdata adalah *civielrecht* dan *privatrecht*.¹⁷⁴

Para ahli memberi batasan hukum perdata, seperti Van Dunne mengartikan hukum perdata, khususnya pada abad ke-19 adalah suatu peraturan yang mengatur tentang hal-hal yang sangat esensial bagi kebebasan individu, seperti orang dan keluarganya, hak milik dan perikatan, sedangkan hukum publik memberikan jaminan yang minimal bagi kehidupan pribadi.¹⁷⁵

Definisi ini mengkaji definisi hukum perdata dari aspek pengaturannya. Fokus pengaturannya bagi kebebasan individu, seperti orang

¹⁷⁴ Salim H.S., *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Cetakan Ke-6, Sinar Rafika, Jakarta, 2009, hlm. 5.

¹⁷⁵ *Ibid.*

dan keluarganya, hak milik dan perikatannya. Definisi lain dikemukakan oleh H.F.A. Vollmar yang berpendapat bahwa hukum perdata adalah aturan-aturan atau norma-norma yang memberikan pembatasan dan oleh karenanya memberikan perlindungan pada kepentingan-kepentingan perseorangan dalam perbandingan yang tepat antara kepentingan yang satu dengan kepentingan yang lain dari orang-orang dalam suatu masyarakat tertentu terutama yang mengenai hubungan keluarga dan hubungan lalu lintas.¹⁷⁶

Pandangan Vollmar ini mempunyai kesamaan dengan pandangan yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusomo, yang mengartikan hukum perdata sebagai hukum antar perseorangan yang mengatur hak dan kewajiban orang-perseorangan yang satu terhadap yang lain di dalam hubungan kekeluargaan dan di dalam pergaulan masyarakat, yang pelaksanaannya diserahkan kepada masing-masing pihak.¹⁷⁷

Kedua definisi dari Vollmar dan Sudikno Mertokusomo tersebut, mengkaji hukum perdata dari aspek perlindungan hukum dan ruang lingkungannya. Perlindungan hukum ini berkaitan dengan perlindungan perseorangan yang satu dengan perseorangan yang lain, sedangkan ruang

¹⁷⁶ H.F.A. Vollmar, *Pengantar Studi Hukum Perdata Jilid I*, diterjemahkan oleh IS. Adiwimarta, Rajawali Press, Jakarta, 1989, hlm. 2.

¹⁷⁷ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2002, hlm. 2.

lingkupnya mengatur hubungan kekeluargaan dan di dalam pergaulan masyarakat.¹⁷⁸

Pengertian lain dari hukum perdata dikemukakan oleh R. Subekti, yang menyatakan bahwa hukum perdata itu adalah segala pokok yang mengatur kepentingan-kepentingan perseorangan,¹⁷⁹ sedangkan menurut Sri Soedewi Masjhoen Sofwan, bahwa hukum perdata adalah hukum yang mengatur kepentingan antara warga negara perseorangan yang satu dengan warga negara perseorangan yang lain.¹⁸⁰

Kaidah hukum perdata dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu tertulis dan tidak tertulis:¹⁸¹

- a. Kaidah hukum perdata tertulis adalah kaidah-kaidah hukum perdata yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, traktat, dan yurisprudensi; sedangkan
- b. Kaidah hukum perdata tidak tertulis adalah kaidah-kaidah hukum perdata yang timbul, tumbuh dan berkembang dalam praktek kehidupan masyarakat (kebiasaan).

Adapun substansi yang di atur di dalam hukum perdata, yaitu adalah:¹⁸²

- a. Dalam hubungan keluarga; dan

¹⁷⁸ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 61.

¹⁷⁹ R. Subekti, *Pokok-Pokok Dari Hukum Perdata*, Intermedia, Jakarta, 1975, hlm. 9.

¹⁸⁰ Sri Soedewi Masjhoen Sofwan, *Hukum Perdata, Hukum Benda*, Seksi Hukum Perdata FH UGM, Yogyakarta, 1975, hlm. 1.

¹⁸¹ Salim H.S., *op.cit.*, hlm. 6.

¹⁸² *Ibid.*, hlm. 7.

Dalam hubungan keluarga akan menimbulkan hukum tentang orang (badan pribadi) dan hukum keluarga.

b. Dalam pergaulan masyarakat.

Di dalam pergaulan masyarakat, akan menimbulkan hukum harta kekayaan, hukum perikatan, dan hukum waris.

Luas lapangan hukum perdata, menurut Vollmar itu dibagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu :¹⁸³

a. Hukum perdata dalam arti luas; dan

Hukum perdata dalam arti luas adalah bahan hukum sebagaimana yang tertera dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW), Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (WvK), beserta sejumlah yang disebut undang-undang tambahan.

b. Hukum perdata dalam arti sempit.

Hukum perdata dalam arti sempit adalah adalah bahan hukum yang terdapat dalam KUHPerdata saja.

Hukum perdata dan hukum dagang mempunyai hubungan yang sangat erat antara yang satu dengan yang lainnya. Hukum perdata merupakan hukum yang umum, sedangkan hukum dagang merupakan hukum yang khusus, sehingga berlaku suatu adagium *lex specialis derogat legi generali* (undang-undang) yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum).¹⁸⁴

¹⁸³ H.F.A. Vollmar, *op.cit.*, hlm. 7.

¹⁸⁴ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 62.

Hukum perdata di Indonesia sampai saat ini masih beraneka ragam (pluralistis), di mana masing-masing golongan penduduk mempunyai hukum perdata sendiri, kecuali bidang-bidang tertentu yang sudah di unifikasi. Keanekaragaman hukum perdata di Indonesia ini sebenarnya sudah berlangsung lama, bahkan sejak kedatangan orang Belanda di Indonesia pada tahun 1596.¹⁸⁵

Keanekaragaman hukum ini bersumber pada ketentuan dalam Pasal 163 IS (*Indische Staatsregeling*), yang membagi penduduk Hindia Belanda berdasarkan asalnya atas 3 (tiga) golongan, yakni :¹⁸⁶

- a. Golongan Eropah, ialah : (i) semua orang belanda, (ii) semua orang Eropah lainnya, (iii) semua orang Jepang, (iv) semua orang yang berasal dari tempat lain yang di negaranya tunduk kepada hukum keluarga yang pada pokoknya berdasarkan asas yang sama seperti hukum Belanda, dan (v) anak sah atau diakui menurut undang-undang, dan anak yang dimaksud sub (ii) dan (iii) yang lahir di Hindia Belanda;
- b. Golongan Bumiputra, ialah semua orang yang termasuk rakyat Indonesia asli, yang tidak beralih masuk golongan lain dan mereka yang semula termasuk golongan lain yang telah membaurkan dirinya dengan rakyat Indonesia asli;
- c. Golongan Timur Asing, ialah semua orang yang bukan golongan Eropah dan golongan Bumiputra.

¹⁸⁵ Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ikhtiar, Jakarta, 1957, hlm. 174.

¹⁸⁶ Achmad Ichsan, *Hukum Perdata I A*, Pembimbing Masa, Jakarta, 1969, hlm. 53-54.

Selanjutnya dalam Pasal 131 IS dinyatakan bahwa bagi golongan Eropah berlaku hukum di negeri Belanda (yaitu hukum Eropah dan hukum Barat) dan bagi golongan-golongan lainnya (Bumiputra dan Timur Asing) berlaku hukum adatnya masing-masing. Kemudian apabila kepentingan umum serta kepentingan sosial mereka menghendaknya, maka hukum untuk golongan Eropah dapat dinyatakan berlaku pada mereka, baik seluruhnya maupun dengan perubahan-perubahan, dan juga diperbolehkan membuat suatu peraturan baru bersama.¹⁸⁷

2. Hukum Tata Usaha Negara

Dalam penyelenggaraan negara untuk memaksimalkan fungsi pemerintahan diperlukan perangkat tata aturan yang mencakup tata cara menjalankan tugas (hak dan kewajiban) dan kekuasaan alat-alat negara, yang disebut hukum tata usaha negara atau termasuk hukum administrasi negara. Hukum tata usaha negara hanya menyangkut pemerintahan eksekutif saja. Ada istilah di dalam penyebutan hukum administrasi negara yang merupakan terjemahan dari *Administratiefrecht* yang dikenal di negara Belanda, *Verwaltungsrecht* di Jerman, *Droit Administratif* di Perancis, *Administrative Law* di Inggris dan Amerika.¹⁸⁸

Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia dahulu merupakan bekas jajahan Belanda, sehingga hukum administrasi negara Indonesia merupakan terjemahan dari *Administratiefrecht*. Untuk menerjemahkan *Adminis-*

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 63.

tratiefrecht dari Hukum Belanda ini para ahli hukum di Indonesia belum ada kata sepakat.¹⁸⁹

E. Utrecht dalam bukunya Pengantar Hukum Administrasi, mula-mula memakai istilah Hukum Administrasi Negara Indonesia. WF Prins dalam bukunya *Inleiding in het administratiefrecht*, memakai istilah Hukum Tata Usaha Negara Indonesia. Wirjono Prodjodikoro memakai istilah Hukum Tata Usaha Pemerintah. Prajudi Atmasudirdjo memakai istilah Hukum Administrasi Negara. Dalam Surat Keputusan Mendikbud tanggal 30 Desember 1972 Nomor : 0198/U/1972 tentang Kurikulum Minimal, menggunakan istilah Hukum Tata Pemerintahan. Rapat staf dosen Fakultas-fakultas Hukum Negeri seluruh Indonesia yang diadakan pada bulan Maret 1973 di Cibulan, memakai istilah Hukum Administrasi Negara dengan tidak menutup kemungkinan menggunakan istilah lain. Surat Keputusan Kurikulum yang terakhir menggunakan istilah Hukum Tata Usaha Negara. Ada beberapa ahli yang mencoba memberikan pengertian tentang Hukum Tata Usaha Negara, di antaranya adalah E. Utrecht dan Prajudi Atmasudirdjo.¹⁹⁰

Adapun ruang lingkup dari hukum tata usaha negara adalah bertalian erat dengan tugas dan wewenang lembaga negara (administrasi negara), baik di tingkat pusat maupun daerah, perhubungan kekuasaan antar lembaga negara dan antara lembaga negara dengan warga masyarakat (warga negara) serta memberikan jaminan perlindungan hukum

¹⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 64.

¹⁹⁰ *Ibid.*

kepada keduanya, yakni kepada warga masyarakat dan administrasi negara itu sendiri.¹⁹¹

Dalam perkembangan sekarang ini, dengan kecenderungan negara turut campur tangan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat, maka peranan hukum tata usaha negara atau hukum administrasi negara menjadi luas dan kompleks.¹⁹²

Kompleksitas ini akan membuat luas dan *complicated* dalam menentukan rumusan ruang lingkup hukum tata usaha negara/hukum administrasi negara. Secara historis, pada awalnya tugas negara masih sangat sederhana, yakni sebagai penjaga malam (*natchwachter staad*) yang hanya menjaga ketertiban, keamanan, dan keteraturan serta ketentraman masyarakat. Oleh karenanya, negara hanya sekedar penjaga dan pengatur lalu lintas kehidupan masyarakat agar tidak terjadi benturan-benturan, baik menyangkut kepentingan hak dan kewajiban, kebebasan dan kemerdekaan, dan/atau benturan-benturan dalam kehidupan masyarakat lainnya.¹⁹³

Pemerintah adalah pengurus dari pada negara, sedangkan pengurus negara adalah keseluruhan dari jabatan-jabatan didalam suatu negara yang mempunyai tugas dan wewenang politik negara dan pemerintahan. Apa yang dijalankan oleh pemerintah adalah tugas negara dan merupakan tanggung jawab dari pada alat-alat pemerintahan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa hukum tata usaha negara atau hukum administrasi

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*, hlm. 64-65.

negara adalah hukum mengenai pemerintah/eksekutif di dalam kedudukannya, tugas-tugasnya, fungsi dan wewenangnya sebagai administrator negara.¹⁹⁴

Tabel 2
Istilah Hukum Tata Usaha Negara Menurut Ahli

No.	Pengguna Istilah	Menggunakan Istilah
1.	E. Utrecht	Hukum Administrasi Negara Indonesia Hukum yang menguji hubungan istimewa yang diadakan agar memungkinkan para pejabat administrasi negara melakukan tugas mereka secara khusus.
2.	W.F. Prins	Hukum Tata Usaha Negara Indonesia
3.	Wirjono Prodjodikoro	Hukum Tata Usaha Pemerintah
4.	Prajudi Atmasudirdjo	Hukum Administrasi Negara Hukum mengenai operasi dan pengendalian dari kekuasaan-kekuasaan administrasi atau pengawasan terhadap penguasa-penguasa administrasi/Hukum Administrasi Negara mengatur wewenang, tugas, fungsi, dan tingkah laku para pejabat administrasi negara.
5.	Kurikulum Minimal (SK Mendikbud 30, Desember 1972)	Hukum Tata Pemerintahan
6.	Forum Rapat Dosen Fakultas-fakultas Hukum Negeri (Maret 1973) di Cibulan	Hukum Administrasi Negara
7.	Kurikulum Kemendiknas 2013	Hukum Tata Usaha Negara

Sumber : Muhamad Jusuf, 2014

Mengenai ruang lingkup yang dipelajari dalam studi hukum administrasi negara/hukum tata usaha negara, Prajudi Atmosudirdjo meng-

¹⁹⁴ *Ibid.*

mukakan ada 6 (enam) ruang lingkup yang dipelajari dalam hukum administrasi negara, yaitu meliputi :¹⁹⁵

- a. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum dari administrasi negara;
- b. Hukum tentang organisasi negara;
- c. Hukum tentang aktivitas-aktivitas dari administrasi negara, terutama yang bersifat yuridis;
- d. Hukum tentang sarana-sarana dari administrasi negara, terutama mengenai kepegawaian negara dan keuangan negara;
- e. Hukum administrasi pemerintah daerah dan wilayah, yang dibagi menjadi :
 - 1) Hukum administrasi kepegawaian;
 - 2) Hukum administrasi keuangan;
 - 3) Hukum administrasi materiil;
 - 4) Hukum administrasi perusahaan negara;
 - 5) Hukum tentang peradilan administrasi negara.

Hukum tata usaha negara tidaklah berbeda dengan pengertian hukum administrasi negara. Dalam kajian keilmuan, hukum tata usaha negara merupakan bagian dari hukum tata negara. Di dalam ilmu hukum publik, mula-mula hukum tata usaha negara merupakan bagian dari hukum tata negara. Akan tetapi, karena timbulnya *welfare state*, negara hukum modern yang mengutamakan kesejahteraan rakyat pada akhir abad ke-19

¹⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 66.

dan permulaan abad ke-20 (antara tahun (1946-1948), diadakan pemisahan antara hukum tata usaha negara dengan hukum tata negara.¹⁹⁶

Oppenheim, menyatakan bahwa yang dipersoalkan hukum tata negara adalah negara dalam keadaan berhenti, sedangkan hukum tata usaha negara adalah peraturan-peraturan hukum mengenai negara dalam keadaan bergerak. Hukum tata usaha negara merupakan kumpulan peraturan-peraturan hukum yang membentuk alat-alat perlengkapan negara dan memberikan kepadanya wewenang yang membagi-bagikan tugas pekerjaan dari pemerintah modern antara beberapa alat perlengkapan negara di tingkat tinggi dan tingkat rendah. Sedangkan hukum tata usaha negara adalah sekumpulan peraturan-peraturan hukum yang mengikat alat-alat perlengkapan yang tinggi maupun yang rendah dalam menggunakan wewenangnya yang telah diberikan/ditetapkan dalam hukum tata negara.¹⁹⁷

Dengan pengertian bahwa hukum tata usaha negara atau hukum administrasi negara adalah hukum mengenai pemerintah/eksekutif di dalam kedudukan mereka, tugas-tugas mereka, fungsi dan wewenang mereka sebagai administrator negara, maka kegiatan pemerintahan dapat dilihat sebagai perbuatan hukum yang dilandasi dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang masuk dalam lingkup bidang publik, perdata, dan tata usaha negara.¹⁹⁸

¹⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 66-67.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibid.*

Kegiatan-kegiatan yang merupakan perbuatan hukum tersebut dilakukan untuk kepentingan masyarakat dan melibatkan masyarakat yang melahirkan hubungan-hubungan hukum. Makin luas kegiatan pemerintahan yang dilakukan, makin luas keterlibatan masyarakat dan makin luas pula hubungan hukum yang timbul.¹⁹⁹

Hubungan hukum dapat berlangsung tanpa menimbulkan masalah, karena semua pihak dalam hubungan hukum tersebut melakukan hak dan kewajibannya tanpa ada yang merasa dirugikan. Sebaliknya, tidak sedikit hubungan hukum yang kemudian menimbulkan masalah hukum yang bisa berlanjut menjadi sengketa hukum karena ada pihak yang merasa dirugikan haknya oleh pihak lain.²⁰⁰

Sengketa hukum bisa diselesaikan dengan jalan damai, tetapi tidak senantiasa demikian, banyak sengketa hukum yang terpaksa harus diselesaikan melalui forum pengadilan. Sementara di lain sisi, perkembangan kegiatan pemerintahan disertai dengan meningkatnya kesadaran hukum masyarakat. Masyarakat sudah semakin tahu dan memahami haknya dan berani memperjuangkan serta mempertahankan hak-haknya itu.²⁰¹

Salah satu konsekuensi semakin meningkatnya kegiatan pemerintahan adalah melahirkan perbuatan hukum yang mempunyai risiko

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 67-68.

²⁰¹ *Ibid.*

hukum, yaitu masalah hukum, sengketa hukum maupun perkara atau kasus hukum di bidang perdata dan tata usaha negara.²⁰²

Terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara didorong oleh semakin terbukanya potensi sengketa di bidang hukum tata usaha negara, antara pihak masyarakat dengan negara atau pemerintah sebagai administrator.²⁰³

Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) merupakan lingkungan peradilan yang terakhir dibentuk, yang ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 pada tanggal 29 Desember 1986, adapun tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram serta tertib yang dapat menjamin kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha negara dengan para warga masyarakat. Dengan terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) menjadi bukti bahwa Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan, kepastian hukum dan hak asasi manusia (HAM). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 pada tanggal 14 Januari 1991, Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) resmi beroperasi.²⁰⁴

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 68-69.

Sebelumnya, pembinaan Peradilan Tata Usaha Negara berada di bawah eksekutif, yakni Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Terhitung sejak 31 Maret 2004, organisasi, administrasi, dan finansial Peradilan Tata Usaha Negara dialihkan dari Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia ke Mahkamah Agung. Peralihan tersebut termasuk peralihan status pembinaan kepegawaian, aset, keuangan, arsip/dokumen, dan anggaran menjadi berada di bawah Mahkamah Agung.²⁰⁵

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, antara lain dapat disimpulkan :²⁰⁶

Dasar hukumnya adalah :

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- b. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- c. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, menyatakan bahwa : “Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usana negara, baik di pusat maupun daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

Dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, disebutkan bahwa : “Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi atau rehabilitasi”.

Badan atau pejabat tata usaha negara di lain pihak sebagai tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata (Pasal 1 butir 12 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009).

C. Tinjauan Umum tentang Bantuan Hukum

1. Konsep Bantuan Hukum

Bantuan hukum yang dirumuskan dalam Simposium Badan Kontak Profesi Hukum di Lampung pada tahun 1976, memberikan definisi bantuan hukum sebagai kegiatan pemberian bantuan kepada seorang pencari keadilan yang tidak mampu yang sedang menghadapi kesulitan di bidang hukum baik di luar maupun di dalam pengadilan tanpa adanya imbalan jasa. Dalam Lokakarya Bantuan Hukum Tingkat Nasional tahun 1978, menjelaskan bahwa bantuan hukum merupakan kegiatan pelayanan hukum yang diberikan kepada golongan yang tidak mampu atau miskin

baik secara perorangan ataupun ke-pada kelompok-kelompok masyarakat tidak mampu secara kolektif. Bantuan hukum tersebut meliputi kegiatan sebagai berikut :²⁰⁷

1. Pembelaan;
2. Perwakilan baik di luar maupun di dalam pengadilan;
3. Pendidikan;
4. Penelitian;
5. Penyebaran gagasan atau ide.

Di dunia Barat, pada umumnya pengertian bantuan hukum mempunyai ciri dan istilah yang berbeda, yaitu :

1. Bantuan hukum dikenal dengan *legal aid*, yang berarti pemberian bantuan hukum dalam arti sempit berupa pemberian jasa di bidang hukum kepada seseorang yang terlibat dalam suatu perkara secara cuma-cuma atau *probono*, khususnya bagi mereka yang tidak mampu atau miskin;²⁰⁸
2. *Legal assistance*, yang berarti pemberian bantuan hukum kepada mereka yang tidak mampu, ataupun pemberian bantuan hukum oleh para advokat dan/atau pengacara yang menggunakan honorarium;²⁰⁹

²⁰⁷ Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hlm. 7-8.

²⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 19.

²⁰⁹ *Ibid.*

3. *Legal service*, pelayanan hukum yang terkandung makna/tujuan :²¹⁰
- a. Memberi bantuan kepada anggota masyarakat yang operasionalnya menghapuskan kenyataan-kenyataan diskriminatif dalam penegakan dan pemberian jasa bantuan antara rakyat miskin yang berpenghasilan kecil dengan masyarakat kaya yang menguasai sumber dana dan posisi kekuasaan;
 - b. Dengan pelayanan hukum yang diberikan kepada anggota masyarakat yang memerlukan, dapat diwujudkan kebenaran hukum itu sendiri oleh aparat penegak hukum dengan jalan menghormati setiap hak yang di-berikan hukum kepada setiap anggota masyarakat tanpa membedakan yang kaya dan miskin;
 - c. *Legal service* dalam operasionalnya lebih cenderung menyelesaikan setiap persengketaan dengan jalan menempuh cara perdamaian.
- Secara historis, rumusan definisi tentang bantuan hukum juga dipengaruhi oleh persepsi yang terbentuk dalam masyarakat sesuai dengan waktu dan tempat dilaksanakannya konsep bantuan hukum tersebut. Dalam sejarah awal, bantuan hukum telah menunjukkan bahwa pelaksanaan bantuan hukum dimulai dari adanya sikap kedermawanan (*charity*) sekelompok orang terhadap para pengikutnya. Hubungan kedermawanan ini juga terbentuk antara para pemuka adat dengan para penduduk yang tinggal disekitarnya. Oleh karena itu, dapat dilihat bahwa telah terbentuk-

²¹⁰ M. Yahya Harahap, *Pembahasan dan Permasalahan KUHP, Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 333.

nya hubungan *patron-client* yang sangat jelas. Rumusan definisi bantuan hukum pada saat itu sangat tidak jelas, sehingga telah menimbulkan persepsi bahwa bantuan hukum diinterpretasikan sebagai bantuan dalam segala hal seperti ekonomi, sosial, agama, dan adat. Rumusan definisi bantuan hukum di sini sangat dipengaruhi kepentingan patron untuk melindungi kliennya.²¹¹

Pengertian yang lebih luas, definisi bantuan hukum diartikan sebagai upaya untuk membantu golongan masyarakat yang tidak mampu dalam bidang hukum. Upaya yang dimaksud dalam definisi tersebut memiliki 3 (tiga) aspek yang saling berkaitan, yaitu sebagai berikut :²¹²

a. Aspek perumusan aturan-aturan hukum;

Upaya yang dilakukan dalam kerangka bantuan hukum adalah melakukan kajian ulang atas seperangkat aturan-aturan hukum, baik dalam bentuk perbaikan atau penambahan yang disesuaikan dengan nilai sosio-logis. Hal ini bertujuan agar aturan-aturan hukum tersebut mampu mengakomodasi dan menyesuaikan dinamika dan rasa keadilan masyarakat.

b. Aspek pengawasan terhadap mekanisme untuk menjaga aturan-aturan tersebut untuk ditaati dan dipatuhi;

²¹¹ Todung Mulya Lubis, et.al., *Gerakan Bantuan Hukum Di Indonesia (Sebuah Studi Awal), Beberapa Pemikiran Mengenai Bantuan Hukum : Ke Arah Bantuan Hukum Struktural*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 5.

²¹² Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *op.cit.*, hlm. 7-8.

Adapun aspek kedua masih kurang memperoleh perhatian dalam kegiatan bantuan hukum. Hal ini didasarkan pada alasan adanya faktor kurangnya fasilitas yang dimiliki oleh organisasi bantuan hukum, baik dalam bentuk dana dan tenaga ahli. Kondisi semacam ini tentunya membawa konsekuensi dalam hal mana organisasi-organisasi bantuan hukum tersebut harus melakukan kerjasama penelitian dengan lembaga-lembaga lain untuk melakukan riset, khususnya yang terkait dengan efektivitas peraturan. Format penelitian tersebut dapat juga dilakukan dengan cara studi komparatif di negara-negara lain yang memiliki permasalahan yang sama dengan negara Indonesia.

- c. Aspek pendidikan masyarakat agar aturan-aturan tersebut dipahami.

Pada aspek yang terakhir, maka diharapkan adanya peningkatan kesadaran masyarakat mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajibannya.

Pada awalnya, perihal bantuan hukum telah diatur dalam beberapa pasal dalam *Herziene Indische Reglement* (HIR). Pengaturan bantuan hukum tersebut merupakan bagian dari kegiatan pelayanan hukum. Secara khusus, pengaturan tentang pelayanan hukum bagi golongan masyarakat yang tidak mampu untuk membayar ongkos perkara dan honorarium bagi advokat diatur dalam Pasal 237 HIR sampai dengan Pasal 242 HIR dan Pasal 250 HIR (*Herziene Indische Reglement*) perkara di pengadilan tanpa membayar ongkos perkara.²¹³ Adapun Pasal 250 HIR (*Herziene Indische*

²¹³ *Ibid.*, hlm. 32.

Reglement) secara khusus mengatur ketentuan tentang hak untuk memperoleh pelayanan hukum secara cuma-cuma bagi mereka yang miskin yang terlibat dalam perkara pidana.²¹⁴

Dalam perkembangannya, pengaturan bantuan hukum telah diatur dalam berbagai bentuk peraturan mulai dari undang-undang sampai dengan surat keputusan, sebagaimana dalam Pasal 35, Pasal 36 dan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman berikut perubahannya dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999, yang menegaskan bahwa setiap orang yang terlibat dalam perkara berhak untuk memperoleh bantuan hukum baik dalam perkara pidana ataupun perdata.

Selain dalam peraturan tersebut di atas, perihal bantuan hukum juga diatur dalam berbagai ketentuan lainnya, yaitu :²¹⁵

- a. Pernyataan Bersama Ketua Mahkamah Agung, Menteri Kehakiman, Jaksa Agung, Wakil Panglima ABRI, Pangkoptim, Kas Koptim, dan Kapolri;
- b. Instruksi Pangkoptim tanggal 27 November 1978 Nomor : INS.03. Koptim/XI/1978;
- c. Keputusan Menteri Kehakiman Nomor : M.02.UM.0908 Tahun 1980;
- d. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;
- e. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak;

²¹⁴ R. Soesilo, *RIB/HIR Dengan Penjelasan*, Politea, Bogor, 1995, hlm. 182.

²¹⁵ Yahman dan Nurtin Tarigan, *Peran Advokat Dalam Sistem Hukum Nasional*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2019, hlm. 26 dan 27.

- f. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- g. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat;
- h. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana atau yang lebih dikenal dengan sebutan (KUHAP) telah mengatur tentang pemberian bantuan hukum dalam Pasal 54, Pasal 55, dan Pasal 56 KUHAP, yang menegaskan bahwa pemberian bantuan hukum dimulai dari tingkatan pemeriksaan pendahuluan/tingkat penyidikan sampai dengan pemeriksaan di pengadilan. Namun demikian, KUHAP juga memiliki keterbatasan dalam pemberian bantuan hukum yang akan dilakukan oleh advokat. Keterbatasan tersebut dalam bentuk tidak diberikannya kesempatan untuk melakukan pembelaan yang bersifat aktif dalam proses pendampingan di tingkat penyidikan. Dengan diberlakukannya KUHAP, maka ketentuan HIR yang mengatur mengenai hukum acara pidana dinyatakan sudah tidak berlaku lagi.

Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia telah diatur beberapa pasal yang memiliki keterkaitan dengan bantuan hukum, sebagai berikut :

- a. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999
 - (1) Setiap orang diakui sebagai manusia pribadi yang berhak menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan yang sama sesuai dengan martabat kemanusiaannya di depan hukum;
 - (2) Setiap orang berhak mendapat bantuan dan perlindungan yang adil dari pengadilan yang objektif dan tidak berpihak;
 - (3) Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.

b. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999

Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan pemerintah.

c. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999

- (1) Setiap orang yang ditangkap, ditahan, dan dituntut karena disangka melakukan sesuatu tindak pidana berhak dianggap tidak bersalah, sampai dibuktikan kesalahannya secara sah dalam suatu sidang pengadilan dan diberikan segala jaminan hukum yang diperlukan untuk pembelaannya, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (2) Setiap orang yang diperiksa berhak mendapatkan bantuan hukum sejak saat penyidikan sampai adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Selanjutnya, dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat juga diatur secara parsial tentang adanya konsep pemberian bantuan hukum. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 bahwa advokat wajib memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu. Untuk kepentingan pembangunan di bidang hukum khususnya dalam rangka meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, menjamin penegakan hukum, dan kepastian hukum serta pelayanan hukum, maka dilakukan upaya yang dinamakan dengan gerakan bantuan hukum. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, maka tujuan dari adanya kegiatan bantuan hukum adalah untuk mengadakan perubahan sikap, walaupun itu bukan

merupakan tujuan yang terakhir yang ingin dicapai oleh adanya bantuan hukum.²¹⁶

Seiring dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan kebutuhan terhadap rasa keadilan, maka telah memengaruhi perkembangan kegiatan bantuan hukum untuk kaum miskin khususnya di Indonesia. Faktor yang menyebabkan adanya perkembangan kegiatan bantuan hukum tersebut, yaitu sebagai berikut :

- a. Semakin berkembangnya paham konstitusionalisme, yaitu suatu paham yang menghendaki pemurnian kehidupan negara hukum sebagaimana yang dianut oleh konstitusi;
- b. Semakin meningkatnya konflik pendapat antara golongan elite strategis dengan golongan elite non-strategis mengenai permasalahan pembangunan sistem hukum;
- c. Adanya klaim dari golongan elit non-strategis yang menganggap diri mereka sebagai golongan yang konsisten memperjuangkan paham konstitusionalisme.

Konsep pemberian bantuan hukum klasik pertama kali telah dikenal sejak jaman Kerajaan Romawi. Walaupun telah terjadi perubahan dan perkembangan atas konsep-konsep bantuan hukum, namun ada hal yang harus digarisbawahi, yaitu kegiatan bantuan hukum sangat erat kaitannya dengan nilai-nilai moral dan filosofis.²¹⁷ Pada zaman Romawi,

²¹⁶ *Ibid.*, hlm. 29-30.

²¹⁷ Adnan Buyung Nasution, *Bantuan Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm.

pemberian bantuan hukum didasarkan pada motivasi untuk mendapatkan pengaruh dalam masyarakat.²¹⁸

Berbeda halnya dengan bantuan hukum yang dilaksanakan pada jaman abad pertengahan. Bantuan hukum pada zaman itu bertujuan untuk memperoleh motivasi baru sebagai akibat dari pengaruh agama Kristen, yaitu berlomba-lomba untuk memberikan derma (*charity*) dalam bentuk membantu golongan miskin dan bersamaan dengan itu tumbuh nilai-nilai kemuliaan (*nobility*) dan kesatriaian (*chivalry*) yang sangat diagungkan orang.²¹⁹

Sejak zaman revolusi Perancis dan Revolusi Amerika sampai dengan di zaman modern sekarang ini, motivasi pemberian bantuan hukum tersebut telah bergeser tidak hanya berorientasi pada semangat derma (*charity*) melainkan untuk melindungi hak-hak politik atau hak-hak dasar yang dimiliki oleh warga negara yang berlandaskan pada konstitusi. Konsep bantuan tradisional yang bersifat individualistik tersebut, pada dasarnya merupakan konsep bantuan hukum klasik yang sejalan dengan sistem hukum dan kondisi sosiologis pada saat itu. Tuntutan perkembangan dan keberpihakan kepada kaum miskin dalam kaitannya dengan pelaksanaan bantuan hukum tersebut, pada akhirnya mengarah kepada suatu keadaan bahwa bantuan hukum yang klasik dan tradisional tersebut sudah tidak cukup untuk mengakomodasi kebutuhan saat ini.²²⁰

²¹⁸ Yahman dan Nurtin Tarigan, *loc.cit.*, hlm. 30.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ *Ibid.*, hlm. 30-31.

Perkembangan selanjutnya telah muncul konsep bantuan hukum konstitusional yang telah menggantikan konsep sebelumnya. Konsep bantuan hukum konstitusional merupakan bantuan hukum untuk rakyat miskin yang dilakukan dalam kerangka usaha dan tujuan yang lebih luas, seperti hal-hal sebagai berikut :²²¹

- a. Menyadarkan hak-hak masyarakat miskin sebagai subjek hukum;
- b. Penegakan dan pengembangan nilai-nilai hak asasi manusia sebagai sendi utama bagi tegaknya negara hukum.

Sifat dari konsep bantuan hukum konstitusional ini lebih aktif, yaitu bantuan hukum tidak hanya diberikan secara individual, namun diberikan pula kepada kelompok-kelompok masyarakat secara kolektif. Metode pendekatan yang dilakukan, selain menggunakan metode formal legal juga melalui mekanisme politik dan negosiasi. Bentuk dari adanya kegiatan dan aktivitas seperti kampanye penghapusan ketentuan hukum yang membatasi gerak bagi partisipasi aktif rakyat miskin, pengawasan terhadap birokrasi pemerintah dan adanya pendidikan hukum bagi masyarakat merupakan bagian yang esensial dalam konsep bantuan hukum konstitusional.²²²

Di lain pihak, muncul pula konsep bantuan hukum struktural yang diintroduksi oleh Lembaga Bantuan Hukum. Munculnya konsep bantuan hukum struktural tersebut dilatarbelakangi oleh adanya realitas sosial

²²¹ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988, hlm. 20.

²²² *Ibid.*

bahwa pemahaman terhadap kondisi dan situasi yang ada dan berkembang sekarang ini, baik yang terdapat dalam masyarakat maupun dunia hukum, telah mengakibatkan konsep bantuan hukum tradisional tidak mampu digunakan sebagai dasar bekerja. Secara konseptual, bantuan hukum struktural merupakan kegiatan yang bertujuan untuk menciptakan kondisi-kondisi bagi terwujudnya hukum yang mampu mengubah struktur yang timpang menuju ke arah struktur yang lebih adil, dan yang menjamin persamaan kedudukan baik di bidang ekonomi maupun di bidang politik.²²³

Berdasarkan hal tersebut, karakteristik dari konsep bantuan hukum struktural sebagai berikut :²²⁴

- a. Mengubah orientasi bantuan hukum dari perkotaan menjadi pedesaan;
- b. Membuat sifat bantuan hukum berubah menjadi aktif;
- c. Mendayagunakan metode pendekatan di luar hukum;
- d. Mengadakan kerjasama lebih banyak dengan lembaga-lembaga sosial lainnya;
- e. Menjadikan bantuan hukum sebagai gerakan yang melibatkan partisipasi rakyat banyak;
- f. Mengutamakan kasus-kasus yang sifatnya struktural; dan
- g. Mempercepat terciptanya hukum-hukum yang responsif yang mampu menunjang perubahan struktural.

²²³ Bambang Sunggono, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hlm. 30.

²²⁴ *Ibid.*, hlm. 31.

Pada dasarnya, konsep bantuan hukum struktural sesuai dengan situasi dan kondisi negara Indonesia pada era pemerintahan orde baru, bantuan hukum pada saat itu diutamakan di bidang sosial politik. Setelah runtuhnya orde baru dan dimulainya reformasi sampai dengan saat ini, maka perlu diajukannya konsep bantuan hukum baru yang mampu menjaga demokrasi dan melindungi hak asasi manusia. Rumusan konsep bantuan hukum tersebut pernah diajukan oleh Frans Hendra Winarta, yang dinamakan dengan konsep bantuan hukum responsif. Konsep bantuan hukum responsif merupakan bantuan hukum yang diberikan kepada fakir miskin secara cuma-cuma dan komprehensif yang meliputi seluruh bidang hukum dan hak asasi manusia demi tercapainya keadilan dalam rangka mewujudkan persamaan di hadapan hukum bagi semua orang.²²⁵

Konsep bantuan hukum responsif mengacu kepada semua bidang hukum dan jenis hak asasi manusia tanpa memberikan prioritas kepada pada bidang hukum atau jenis hak asasi manusia tertentu, serta tanpa membedakan pembelaan, baik perkara individual maupun perkara kolektif. Konsep bantuan hukum responsif, terdiri dari berbagai model bantuan hukum yang dibutuhkan oleh masyarakat yang pluralistik, antara lain :²²⁶

- a. Bantuan hukum model yuridis-individual, yaitu bantuan hukum merupakan hak yang diberikan kepada warga masyarakat untuk melindungi kepentingan-kepentingan individual;

²²⁵ Yahman dan Nurtin Tarigan, *op.cit.*, hlm. 32-33.

²²⁶ *Ibid.*, hlm. 33-34.

- b. Bantuan hukum model kesejahteraan, yaitu bantuan hukum merupakan suatu hak akan kesejahteraan yang menjadi bagian dari kerangka perlindungan sosial yang diberikan oleh negara (*welfare state*);
- c. Bantuan hukum preventif, merupakan bantuan hukum yang dilaksanakan dalam bentuk pemberian keterangan dan penyuluhan hukum kepada masyarakat sehingga mereka mengerti akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara;
- d. Bantuan hukum diagnostik, merupakan bantuan hukum yang dilaksanakan dengan cara pemberian nasihat-nasihat hukum atau dikenal dengan konsultasi hukum;
- e. Bantuan hukum pengendalian konflik, yaitu bantuan hukum yang bertujuan untuk mengatasi secara aktif permasalahan-permasalahan hukum konkret yang terjadi dalam masyarakat;
- f. Bantuan hukum pembentukan hukum, yaitu bantuan hukum yang bertujuan untuk menstimulus terbentuknya yurisprudensi yang lebih tegas, tepat, jelas, dan benar;
- g. Bantuan hukum pembaruan hukum, yaitu bantuan hukum yang lebih ditujukan kepada usaha mengadakan pembaruan hukum, baik melalui hakim atau melalui pembentuk undang-undang.

Dalam rangka pelaksanaan bantuan hukum tersebut telah diterbitkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Secara Cuma-Cuma, mendefinisikan: “Bantuan hukum cuma-cuma adalah jasa hukum yang

diberikan advokat tanpa menerima pembayaran honorarium meliputi pemberian konsultasi hukum, menjalankan kuasa, mewakili, mendampingi, membela, dan melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan pencari keadilan yang tidak mampu”.

Berdasarkan Instruksi Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.03-UM.06.02 Tahun 1999, yang termasuk orang kurang mampu adalah orang-orang yang mempunyai penghasilan yang sangat kecil, sehingga penghasilannya tidak cukup untuk membiayai perkaranya di pengadilan, keadaan ketidakmampuan ini ditentukan oleh Ketua Pengadilan Negeri berdasarkan keterangan kepala desa atau lurah. Agar bantuan hukum kepada para pencari keadilan yang tidak mampu dapat dilaksanakan dengan baik, dan untuk memenuhi prinsip-prinsip negara hukum maka pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Perihal bantuan hukum di atur tersendiri di dalam Bab XI Pasal 56 dan Pasal 57, dan dalam Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum Pasal 68B dan Pasal 68C menegaskan, bahwa setiap orang yang berperkara mendapat bantuan hukum, negara yang menanggung biaya perkara tersebut, pihak yang tidak mampu harus melampirkan surat keterangan tidak mampu dari kelurahan tempat domisili yang bersangkutan, serta setiap pengadilan negeri agar dibentuk pos bantuan hukum kepada para pencari keadilan yang tidak mampu dalam memperoleh bantuan hukum secara cuma-cuma dalam

semua tingkat peradilan sampai putusan terhadap perkara tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap.²²⁷

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa setiap tersangka atau terdakwa yang diperiksa sejak dari penyidikan sampai pemeriksaan di pengadilan mempunyai hak untuk mendapatkan bantuan hukum atau untuk didampingi oleh advokat secara cuma-cuma bagi terdakwa atau tersangka yang tidak mampu. Ukuran untuk ketidakmampuan bagi tersangka atau terdakwa ditentukan berdasarkan surat keterangan dari lurah atau kepala desa di tempat tinggal tersangka atau terdakwa atau dengan penetapan Ketua Pengadilan Negeri.²²⁸

Berkaitan dengan bantuan hukum cuma-cuma bagi masyarakat yang tidak mampu, tidak ada peraturan yang menyatakan batasan/ukuran masyarakat yang tidak mampu itu seperti apa, sebab banyak juga orang yang mengaku tidak mampu padahal dia mempunyai rumah yang layak dan sebuah toko yang cukup untuk menghidupi keluarganya. Hal ini sebenarnya cukup penting guna menyeleksi tersangka atau terdakwa yang benar-benar berhak mendapatkan bantuan hukum cuma-cuma. Jangan sampai advokat yang sudah merelakan waktu, tenaga, pikiran dan bahkan mungkin uang pribadinya demi memberikan bantuan hukum kepada tersangka atau terdakwa, advokat tersebut akan menelan kekecewaan setelah mengetahui kondisi ekonomi klien yang sebenarnya.²²⁹

²²⁷ *Ibid.*, hlm. 34-35.

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ *Ibid.*

Pada masa sekarang, mengenai bantuan hukum secara cuma-cuma diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, yang berbunyi : “Advokat wajib memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu”. Dalam Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, menyebutkan : “Bantuan hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh advokat secara cuma-cuma kepada klien yang tidak mampu”.

Sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 adalah Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Secara Cuma-cuma, dalam Pasal 1 angka (6) Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2008, disebutkan bahwa : “Lembaga Bantuan Hukum adalah lembaga yang memberikan bantuan hukum kepada pencari keadilan tanpa menerima pembayaran honorarium”. Namun, konsep bantuan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka (6) Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2008 tersebut tidak sesuai dengan apa yang terjadi pada kenyataannya, karena masih banyak terdapat kantor-kantor advokat yang mengaku sebagai organisasi bantuan hukum, tapi sebenarnya berpraktik komersial dan memungut *fee* yang menyimpang dari konsep *pro bono public* yang sebenarnya merupakan kewajiban advokat.²³⁰ Hal ini terjadi karena tidak ada peraturan perundang-undangan yang secara tegas memberikan sanksi bagi advokat yang menolak memberikan bantuan hukum

²³⁰ Frans Hendra Winarta, *Probono Publico, Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan Hukum*, Gramedia Pustaka, Utama, Jakarta, hlm. 12.

secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu membayar jasa advokat. Peraturan yang ada hanya memberikan sanksi dari organisasi advokat kepada advokat yang melanggar ketentuan tersebut, berupa sanksi teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, dan pemberhentian tetap dari profesinya.²³¹

Oleh karena itu, diperlukan undang-undang bantuan hukum yang mengatur dan memberikan sanksi yang tegas dan mengikat kepada advokat yang menolak memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu dan mempertegas hak konstitusional fakir miskin untuk memperoleh bantuan hukum.²³²

Namun, yang menjadi permasalahan adalah peraturan perundang-undangan mengenai bantuan hukum secara cuma-cuma hanya mengatur untuk golongan yang tidak mampu dan fakir miskin, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (4) Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2008 yang berbunyi : “Pencari Keadilan adalah orang perseorangan atau sekelompok orang yang secara ekonomis tidak mampu memerlukan jasa hukum advokat untuk menangani dan menyelesaikan masalah hukum”, dan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2008, yang berbunyi : “Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pencari keadilan harus melampirkan keterangan tidak mampu yang dibuat oleh pejabat yang berwenang”. Tersangka atau terdakwa dapat membuat per-

²³¹ Yahman dan Nurtin Tarigan, *op.cit.*, hlm. 36.

²³² *Ibid.*

nyataan di atas segel yang diketahui oleh pengadilan dan/atau dengan surat keterangan Ketua Pengadilan Negeri yang menyatakan tidak mampu.²³³

Dalam memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma, aspek terpenting dalam adalah segi pendanaan. Kondisi finansial sangat penting dalam menentukan pengembangan program bantuan hukum. Segi pendanaan untuk bantuan hukum bagi orang yang tidak mampu seharusnya merupakan tanggung jawab negara. Jika negara mengabaikan tugas konstitusionalnya untuk membiayai gerakan bantuan hukum dan tidak mengalokasikan anggaran tertentu ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), itu artinya negara tidak memenuhi kewajibannya untuk melindungi fakir miskin khususnya pada bantuan hukum.²³⁴

Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2008, maka diharapkan orang yang tidak mampu membayar jasa advokat dapat meminta bantuan hukum secara cuma-cuma untuk menghadapi perkaranya, dan setiap orang yang tidak mampu yang diancam dengan pidana penjara di atas lima tahun dapat memperoleh bantuan hukum dari advokat dalam menghadapi perkaranya di pengadilan. Agar bantuan hukum bermanfaat bagi masyarakat, maka dalam pelaksanaannya dilakukan secara merata dengan penyaluran melalui berbagai institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, organisasi advokat dan organisasi masyarakat yang bergerak di bidang bantuan hukum.²³⁵

²³³ *Ibid.*, hlm. 36-37.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Ibid.*, hlm. 37-38.

2. Landasan Yuridis Tentang Bantuan Hukum

Pemberian jasa hukum yang dilakukan oleh advokat kepada masyarakat atau kliennya, sesungguhnya mempunyai landasan hukum yang kuat, baik yang bersumber dari hukum zaman kolonial maupun setelah masa kemerdekaan. Perihal bantuan hukum termasuk di dalamnya prinsip *equality before the law* dan *access to legal council*, dalam hukum positif Indonesia telah diatur secara jelas dan tegas melalui berbagai peraturan dan perundang-undangan.²³⁶

Landasar yuridis pemberian bantuan hukum bagi tersangka atau terdakwa yang tidak mampu (miskin) didasarkan pada ketentuan-ketentuan di bawah ini :²³⁷

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - 1) Pasal 27 ayat (1), yang berbunyi : “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”;

Persamaan di hadapan hukum dapat terwujud di dalam suatu pembelaan perkara, di mana baik orang mampu dan fakir miskin memiliki hak konstitusional untuk diwakili dan dibela oleh advokat di dalam dan di luar pengadilan. Oleh sebab itu, bagi setiap orang yang memerlukan bantuan hukum selain merupakan hak asasi juga merupakan hak konstitusional yang dijamin oleh negara.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*, hlm. 38-40.

Dalam peradilan pidana, hal ini merupakan asas bahwa setiap orang mempunyai hak dan perlakuan sama di depan hukum (*equality before the law*).

- 2) Pasal 34 ayat (1), yang berbunyi : “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”;

Hal ini merupakan realisasi dari jaminan konstitusi terhadap masyarakat yang tidak mampu yang tersangkut perkara pidana, dan negara mempunyai tanggung jawab dalam penyediaan bantuan hukum terhadap masyarakat yang tidak mampu, sehingga mendapatkan haknya dalam peradilan pidana.

- b. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Pokok-Pokok kekuasaan Kehakiman
 - 1) Pasal 37, yang berbunyi : “Setiap orang yang tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum”;
 - 2) Pasal 38, yang berbunyi : “Dalam perkara pidana seorang tersangka sejak saat dilakukan penangkapan dan/atau penahanan berhak menghubungi dan meminta bantuan advokat”.

Ini memberi arti bahwa undang-undang mengamanatkan pemberian bantuan hukum bagi setiap orang yang beperkara dan juga memberi indikasi perlindungan terhadap hak-hak tersangka/terdakwa yang tersangkut perkara pidana yang sering disebut dengan asas memperoleh bantuan hukum.

c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

1) Pasal 54, yang berbunyi : “Guna kepentingan pembelaan, tersangka atau terdakwa berhak mendapat bantuan hukum dari seorang atau lebih penasihat hukum selama dalam waktu dan pada setiap tingkat pemeriksaan, menurut tata cara yang ditentukan dalam Undang-Undang ini”;

2) Pasal 56, yang berbunyi :

- (1) Dalam hal tersangka atau terdakwa disangka atau didakwa melakukan tindak pidana mati atau ancaman pidana lima belas tahun atau lebih atau bagi mereka yang tidak mampu yang diancam dengan pidana lima tahun atau lebih yang tidak mempunyai penasihat hukum sendiri, pejabat yang bersangkutan pada semua tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan wajib menunjuk penasihat hukum bagi mereka;
- (2) Setiap penasihat hukum yang ditunjuk untuk bertindak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) memberikan bantuannya secara cuma-cuma. Hal ini merupakan jaminan terhadap tersangka untuk mendapatkan bantuan hukum guna memastikan pelaksanaan proses peradilan yang adil (*due process of law*).

d. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat

Di dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003,

menyatakan bahwa :

- (1) Advokat wajib memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu;
- (2) Ketentuan mengenai persyaratan dan tata cara pemberian bantuan hukum secara cuma-cuma sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Apabila mengkaji aturan-aturan yang menjadi dasar pemberian bantuan hukum terhadap tersangka atau terdakwa, maka ada beberapa poin yang dapat disimpulkan, antara lain :²³⁸

- a. Mengandung aspek nilai hak asasi manusia (HAM). Bagi setiap tersangka atau terdakwa berhak didampingi oleh advokat dalam semua tingkat proses peradilan. Hak ini tentu sejalan dan/atau tidak boleh bertentangan dengan Deklarasi Universal yang menegaskan, hadirnya penasihat hukum untuk mendampingi tersangka atau terdakwa merupakan sesuatu yang inheren pada diri manusia dan konsekuensi logisnya bagi penegak hukum yang mengabaikan hak ini bertentangan dengan nilai-nilai hak asasi manusia;
- b. Pemenuhan hak ini oleh penegak hukum dalam setiap tingkat pemeriksaan menjadi kewajiban dari pejabat yang bersangkutan apabila mengacu pada Pasal 56 ayat (1) KUHAP;
- c. Pasal 56 ayat (1) KUHAP sebagai ketentuan yang bernilai hak asasi manusia telah diangkat menjadi salah satu patokan *miranda rule* atau *miranda principle*. Standar *miranda rule* inilah yang ditegakkan dalam putusan Mahkamah Agung Nomor : 1565K/Pid/1991, tanggal 16 September 1993 yang menyatakan, apabila syarat-syarat permintaan dan/atau hak tersangka/terdakwa tidak terpenuhi seperti halnya penyidik tidak menunjuk penasihat hukum bagi tersangka sejak awal

²³⁸ *Ibid.*, hlm. 40-41.

penyidikan, maka tuntutan penuntut umum dinyatakan tidak dapat diterima.

D. Tinjauan Umum tentang Negara

1. Unsur-Unsur Negara

Sejak zaman dahulu kala, manusia dalam melawan bahaya dan bencana, mempertahankan hidup, mencari makan serta melanjutkan keturunan, tidak dapat dilakukan seorang diri. Manusia ingin hidup berkelompok dan bermasyarakat (sosial), dalam kelompok yang besar (negara). Negara adalah kelompok terbesar, karena bukan perserikatan bangsa-bangsa, bukan ASEAN, bukan pula persekutuan beberapa negara, tetapi ikatan negaralah yang paling dominan menguasai batin manusia.

Untuk negaranya manusia berkenan berjuang mati-matian, para olahragawan dan olahragawati berjuang hanya untuk kebanggaan negaranya, para pahlawan bertempur hanya untuk mempertahankan negaranya, bahkan untuk hari lahir negaranya, manusia mau mengorbankan waktunya untuk berdiri tegak menghormati dalam upacara-upacara yang sengaja dibuat untuk memperingati.

Hanya negaralah yang mempunyai wewenang untuk menindak warganya bila melanggar peraturan negara tersebut. Mau ataupun tidak mau mereka pada akhirnya rela dipungut pajak dengan paksa, rela untuk dijatuhi hukuman, atau bahkan hukuman mati bagi suatu kesalahan yang ditetapkan negara.

Asal mula lahirnya istilah negara dapat ditelusuri sejak zaman Renaissance, sekitar abad ke-15. Pada masa itu mulai digunakan istilah *Lo Stato* berasal dari bahasa Italia, kemudian menjelma menjadi *L'etat* dalam bahasa Perancis, atau *The State* dalam bahasa Inggris. Dalam bahasa Jerman disebut *Deer Staat*. Dalam bahasa Belanda dieja *De Staat*. Dalam bahasa Arab disebut *Baladun*. Dalam istilah Latin disebut *Status* atau *Statum* yang artinya sesuatu yang memiliki sifat-sifat tegak dan permanen.²³⁹

Ada beberapa pendapat mengenai pengertian negara seperti dikemukakan oleh Aristoteles, Agustinus, Machiavelli, dan Rousseau. Negara dalam arti penguasa adalah adanya orang-orang yang memegang kekuasaan dalam persekutuan rakyat yang mendiami suatu daerah. Negara dalam arti persekutuan rakyat, yaitu adanya suatu bangsa yang hidup dalam satu daerah, di bawah kekuasaan menurut kaidah-kaidah hukum. Negara dalam arti wilayah tertentu, yaitu adanya suatu daerah tempat berdiamnya suatu bangsa di bawah kekuasaan. Negara dalam arti *kas* atau *fikus*, yaitu adanya harta kekayaan yang dipegang oleh penguasa untuk kepentingan umum. Beberapa ahli ilmu politik memberikan rumusan pemikiran mengenai negara, antara lain :²⁴⁰

²³⁹ Abdilla Fauzi Achmad, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, Cetakan Kesatu, Golden Terayon Press, Jakarta, 2012, hlm. 49.

²⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 49 dan 50.

a. Thomas Aquinas

Negara merupakan lembaga sosial manusia paling tinggi dan luas, berfungsi menjamin manusia memenuhi kebutuhan-kebutuhan fisiknya yang melampaui kemampuan lingkungan sosial lebih kecil seperti desa dan kota.

b. George Gelinek

Negara adalah organisasi kekuasaan dari kelompok manusia yang telah berkediaman dalam wilayah tertentu.

c. Roger F. Soultau

Negara adalah alat (*agency*) atau wewenang atau *authority* yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat.

d. Carl Schmitt

Negara adalah sebagai suatu ikatan dari manusia yang mengorganisasi dirinya dalam wilayah tertentu.

e. Miriam Budiardjo

Negara (*state*) adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan yang ditaati oleh rakyatnya.

Pengertian negara, selain yang dikemukakan oleh para ahli hukum, di atas yaitu :²⁴¹

²⁴¹ Inu Kencana Syafie, *Ilmu Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 82-86.

a. Aristoteles

Negara adalah persekutuan dari keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya.

b. Jean Bodin

Negara adalah persekutuan dari keluarga-keluarga dengan segala kepentingannya yang dipimpin oleh akal dari suatu kuasa yang berdaulat.

c. Hugo de Groot

Negara adalah suatu persekutuan yang sempurna dari orang-orang yang merdeka untuk memperoleh perlindungan hukum.

d. Hans Kelsen

Negara adalah suatu susunan pergaulan hidup bersama dengan tata paksa.

e. Leon Duguit

Negara adalah kekuasaan orang-orang yang kuat, yang memerintah orang-orang yang lemah, dan kekuasaan orang-orang yang kuat tersebut, diperoleh karena faktor-faktor politik.

f. Robert Mac Iver

Negara adalah gabungan antara suatu sistem kelembagaan dengan organisasinya sendiri. Sehingga bila kita membahas tentang negara kita cenderung selalu mengartikan lembaga dari suatu organisasi penyelenggara.

g. Logemann

Negara adalah suatu organisasi kekuasaan (yang penuh kewibawaan).

h. R. Kranenburg

Negara itu pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan, diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa.²⁴²

Dengan demikian, negara adalah suatu kelompok, persekutuan, alat organisasi kewilayahan/kedaerahan, sistem politik, kelembagaan dari suatu rakyat, keluarga, desa baik yang terdiri dari orang-orang yang kuat maupun lemah yang merupakan susunan kekuasaan yang memiliki monopoli, kewibawaan, daulat, hukum, kepemimpinan, bahkan sistem pemaksaan, sehingga pada akhirnya diharapkan akan memperoleh keabsahan, pengakuan dari dalam dan luar negara, tempat tinggal yang aman, masyarakat yang tenteram, bangsa yang teratur, hidup bersama yang lebih baik dan terkendali dalam rangka mewujudkan tujuan serta cita-cita rakyat banyak.

Jika negara dilihat dari aspek formalnya sebagai penguasa pemerintahan, pada hakekatnya merupakan suatu organisasi kekuasaan yang mempunyai satu pusat pemerintahan dengan lembaga-lembaganya melakukan gerak dan aktivitas tertib hukum untuk mengusahakan tercapainya tujuan negara.

Hans Kelsen berpendapat bahwa : “Negara adalah identik dengan hukum, di mana ada negara di situ ada tertib hukum atau sebaliknya, di

²⁴² Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm. 22.

mana ada tertib hukum di situ pasti ada negara”. Jadi, negara-negara pada prinsipnya adalah suatu tertib hukum yang bersifat memaksa. Ada 4 (empat) syarat pokok berdirinya suatu negara, yaitu : ²⁴³

- a. Adanya pemerintah;
- b. Adanya wilayah;
- c. Adanya warga negara;
- d. Adanya pengakuan.

Setiap masyarakat (dalam suatu negara) mengakui adanya kekuasaan yang paling tinggi dalam hidup mereka. Demikian suatu negara (yang merupakan cerminan rakyat) mengakui adanya kekuasaan tertinggi yang mengatasi segala sesuatu atasnya.

Pada pokoknya hanya ada tiga hal (instansi) yang dianggap dapat berdaulat di dalam suatu masyarakat atau negara, yaitu Tuhan, raja, atau rakyat. Tuhan dikatakan memiliki kekuasaan tertinggi (berdaulat) karena Dialah yang menciptakan segala sesuatu dan berkuasa atas segala yang ada di dunia ini. Raja dikatakan berdaulat karena secara konkret dapat memerintah dan mengatur dengan bijaksana rakyat yang hidup dalam naungan kekuasaannya. Seringkali kekuasaan raja yang absolut menyebabkan tirani dan menindas rakyat sehingga timbul konstruksi bahwa “raja tidak pantas berdaulat, rakyatlah yang harus berdaulat atas dirinya sendiri.

Rakyat dianggap perlu diletakkan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi (berdaulat) untuk menghindari penindasan dari absolutisme raja

²⁴³ L. Amin Widodo, *Fiqih Siasah Dalam Sistem Kenegaraan dan Pemerintahan*, Sumbangsih Offset, Yogyakarta, 1994, hlm. 10-11.

dan orang-orang yang mengatasnamakan agama. Konstruksi di mana rakyat berdaulat ini kemudian menimbulkan ide kedaulatan rakyat dan pemerintahan oleh rakyat melalui parlemen (demokrasi perwakilan). Pelaksanaan teori kedaulatan rakyat ini dalam masa berikutnya melahirkan teori kedaulatan hukum.

Adapun teori kedaulatan yang dikenal saat ini adalah :²⁴⁴

a. Teori Kedaulatan Tuhan.

Negara dianggap milik Tuhan Yang Maha Kuasa, sehingga segala pengaturan merupakan firman Tuhan yang harus dijalankan sebagai ibadah.

b. Teori Kedaulatan Raja.

Raja yang sebagai kepala negara dianggap anak Tuhan, sehingga tidak ada kemungkinan untuk membantahnya, karena akan dianggap sebagai dosa.

c. Teori Kedaulatan Rakyat.

Kepala negara dipilih dari, oleh, dan untuk rakyat karena rakyatlah yang merupakan kedaulatan tertinggi dalam negara.

d. Teori Kedaulatan Negara.

Segalanya demi negara karena ditekankan bahwa negara yang menurut kodrat mempunyai kekuasaan mutlak yang sah.

²⁴⁴ *Ibid.*

e. Teori Kedaulatan Hukum.

Segalanya berdasarkan hukum karena yang berdaulat adalah hukum, kekuasaan diperoleh dari peraturan yang sudah ditetapkan sebagai hukum.

f. Teori Kedaulatan Pluralis.

Dalam teori kedaulatan plural, meletakkan kedaulatan secara fungsional kepada beberapa hal (instansi).

Teori-teori kedaulatan tersebut berkembang hingga saat ini dan telah mencapai tahap modern yang semakin pragmatis dan sangat rasional. Pada tahap ini, teori kedaulatan rakyat (demokrasi) telah mencapai pengakuan yang luas dan jauh dari teori kedaulatan lainnya. Apresiasi terhadap :

- a. Kedaulatan Tuhan → Melahirkan sifat Teosentris = Teokrasi.
- b. Kedaulatan Raja → Melahirkan sifat Monarkis.
- c. Kedaulatan Rakyat → Melahirkan sifat Demokratis.
- d. Kedaulatan Negara → Melahirkan sifat Fascistis/Otoritarian.
- e. Kedaulatan Hukum → Melahirkan sifat Nomokratis.

(*Rechtsstaat* dan *Rule of Law*)

- f. Kedaulatan Pluralis → Melahirkan sifat Pragmatis Pluralis.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam konstitusi sebagai dokumen hukum tertinggi di republik ini, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana yang telah di-amandemen menyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Berdasarkan tafsiran tekstual tersebut, jelas bahwa negara Republik Indonesia menganut teori kedaulatan rakyat. Rakyatlah sebagai instansi pemegang kekuasaan tertinggi. Hal ini menegaskan bahwa Indonesia menganut demokrasi yang berdasarkan konstitusi (*constitutional democracy*). Kedaulatan tersebut harus dilaksanakan berdasarkan konstitusi (menurut Undang-Undang Dasar).²⁴⁵

Menurut sebagian pakar menganggap bahwa di samping menganut kedaulatan rakyat, Indonesia tetap menganut teori kedaulatan Tuhan dan teori kedaulatan hukum sekaligus. Dalam teori kedaulatan Tuhan, negara dianggap milik Tuhan Yang Maha Kuasa, sehingga pengaturan merupakan Firman Tuhan yang harus dijalankan sebagai ibadah.²⁴⁶

Indonesia mengakui kedaulatan Tuhan karena kemerdekaan Indonesia disebut sebagai “atas berkat rahmat Allah” (Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), dan sejak awal hingga sesudah amandemen konstitusi menyebutkan bahwa “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” dalam Pasal 29 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini menunjukkan bahwa seluruh sendi kehidupan negara harus mengacu pada nilai-nilai ketuhanan.

²⁴⁵ Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 53-54.

²⁴⁶ Inu Kencana Syafie, *op.cit.*, hlm. 98.

Mengenai bangsa Indonesia yang juga menganut teori kedaulatan hukum termaktub dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen) bahwa : “Negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan negara berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”. Hal ini ditegaskan kembali, bahkan menjadi ayat tersendiri dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945, yaitu bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.²⁴⁷

Di dalam kedaulatan hukum, hukum merupakan penjelmaan daripada kemauan negara. Akan tetapi dalam keanggotaannya, negara sendiri tunduk kepada hukum yang dibuatnya. Hal ini dikemukakan oleh Leon Duguit dalam bukunya *Traite de Droit Constitutionnel* dan Krabbe pada bukunya *Kritische Darstellung der Staatslehre* juga pada bukunya *Die Lehre der Rechtssouvereinitet*. Menurut Krabbe bahwa yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum. Memang atas kritik Krabbe tersebut, Jellinek mempertahankan pahamnya dengan mengemukakan ajaran atau teori *Selbstbindung* (yaitu ajaran yang mengatakan bahwa negara tunduk kepada hukum itu dengan sukarela). Tetapi menurut Krabbe masih ada faktor di atas negara, yaitu kesadaran hukum dan rasa keadilan, maka dengan demikian tetap hukum yang berdaulat, bukanlah negara. Aliran yang mempengaruhi paham Krabbe tersebut adalah aliran historis yang dipelopori Von Savigny yang mengatakan hukum timbul bersama-sama kesadaran hukum masyarakat. Hukum tidak tumbuh dari kehendak

²⁴⁷ Hendra Nurtjahjo, *op.cit.*, hlm. 55-56.

atau kemauan negara. Maka berlakunya hukum terlepas dari kemauan negara.²⁴⁸

2. Negara Hukum Indonesia

Negara dan hukum merupakan dua entitas yang dapat dibedakan. Negara dapat dipandang sebagai bangunan masyarakat yang membutuhkan hukum. Hukum merupakan *conditio sine qua non* bagi negara. Negara tidak dapat dipisahkan dengan hukum, negara membutuhkan hukum. Oleh sebab itulah, negara juga dapat dipandang sebagai suatu bangunan hukum (*legal entity-legal subject*). Bahkan lebih jauh dari itu, Hans Kelsen menyatakan bahwa negara tidak lain merupakan penjelmaan dari tatanan hukum suatu bangsa, penjelmaan dari strata hukum nasional. Atau dengan kata lain, negara identik dengan hukum.²⁴⁹

Negara ibarat wadah (tempat), sedangkan hukum adalah sekat-sekat yang ada dalam wadah tersebut. Hukum membuat wadah tersebut dapat berfungsi efektif, efisien, dan teratur. Wadah tersebut menjadi sangat fungsional (efektif) apabila sekat-sekatnya dikonstruksi dengan baik. Artinya, negara menjadi sangat berguna bagi pencapaian tujuan dan fungsinya apabila perangkat hukumnya ditata dengan baik (efektif, efisien, dan berkeadilan).

Hukum yang mengatur dalam organisasi negara itu merupakan produk yang dibuat oleh rakyat (warga) negara tersebut. Sementara itu,

²⁴⁸ Abu Daud Busroh, *op.cit.*, hlm. 72.

²⁴⁹ Hendra Nurtjahjo, *op.cit.*, hlm. 87.

para penyelenggara negara menjalankan fungsi-fungsi negara berdasarkan hukum yang telah dibuat sebagai kehendak tertinggi dari rakyat tersebut (*res publica-interest of the public*). Ketika hukum tersebut telah dibuat dan disetujui untuk berlaku oleh rakyat, seluruh warga negara (rakyat) harus tunduk terhadap hukum negara yang telah disepakatinya tersebut. Tidak terkecuali para penyelenggara negara yang hakikatnya merupakan representasi dari rakyat. Jadi, hukum tersebut berasal dari rakyat, untuk rakyat, dan dijalankan oleh rakyat (atau wakilnya).

Secara teoretis, ada konvergensi antara teori kedaulatan rakyat dan teori kedaulatan hukum dalam operasionalisasi organisasi negara. Hukum yang menjadi *supreme* dalam negara tersebut berasal dari rakyat yang telah melaksanakan kedaulatannya dalam membentuk hukum. Hukum itu sekaligus untuk melindungi kedaulatannya sendiri. Dalam hal ini supremasi hukum dalam suasana demokratis berlangsung dalam negara. Dengan demikian, terciptalah negara yang modern, yaitu negara hukum yang demokratis, suatu konvergensi yang dinamik dalam wadah negara nasional. Khusus untuk Indonesia, negara hukum yang demokratis itu merupakan pengamalan lebih lanjut dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa (Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa) dan Kemanusiaan yang adil dan beradab untuk mencapai persatuan bangsa, yang hidup dalam hikmah kebijaksanaan dan keadilan bagi seluruh bangsa.

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditetapkan bahwa : “Negara Indonesia adalah

negara hukum”. Indonesia sebagai negara hukum, maka baik dalam penyelenggaraan negara maupun dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tidak boleh menyimpang dari undang-undang. Negara hukum Indonesia mempunyai landasan yang berasaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, landasan yuridis negara Indonesia sebagai negara hukum adalah adanya ketentuan mengenai :

- a. Pemisahan kekuasaan (Pasal 2 sampai dengan Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945);

Pemisah kekuasaan itu terbagi menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.

- b. Pemerintahan berdasarkan undang-undang [Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945];

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan sumpah jabatannya, presiden memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala Undang-Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.

- c. Kesamaan di hadapan hukum [Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945];

Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

- d. Adanya peradilan administrasi [Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945];

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

- e. Jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia (Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Dalam jaminan perlindungan hak asasi manusia ini, semua warga negara mempunyai kebebasan dalam berpendapat, beragama, hak untuk hidup, dan sebagainya.

Optimalisasi dari konsep negara hukum Indonesia sebagaimana dituangkan dalam konstitusi negara, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar negara yang menempati posisi sebagai hukum negara tertinggi dalam tertib hukum (*legal order*)

Indonesia. Di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat berbagai aturan hukum/perundang-undangan yang bersumber dan berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁵⁰ Peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki tingkatan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yakni :

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

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara (pemerintahan), diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, di samping masalah kesejahteraan rakyat.²⁵¹

²⁵⁰ Diakses dalam <http://uktibintiarifah.blogspot.co.id/2016/01/normal-0-false-false-false-in-x-none-x.html>, pada tanggal 22 Desember 2020, waktu : 13.51 WIB.

²⁵¹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Keempat, Nuansa Cendekia, Bandung, 2014, hlm. 11.

Negara adalah suatu organisasi yang memiliki tujuan. Pada konteks negara Indonesia, tujuan negara tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari tujuan negara yang tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, maka dapat diidentifikasi bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menganut konsep *welfare state* (negara kesejahteraan).

Sebagai suatu negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum, maka setiap kegiatan yang dilaksanakan harus diorientasikan pada tujuan yang hendak dicapai dan berdasarkan pada hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

Indonesia adalah negara hukum kesejahteraan, sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni di dalam :

a. Pasal 27 ayat (2)

Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

b. Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan,

- berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional;
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

c. Pasal 34

- (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara;
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan;
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak;
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Sebagaimana disebutkan oleh Djauhari bahwa paham negara kesejahteraan (*welfare state*) ternyata dipertegas dalam tambahan pasal-pasal sosial-ekonomi, yaitu dalam Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3). Sedangkan Pasal 34 ayat (1) merupakan pasal asli (sebelum diamandemen). Dalam Pasal 34 ayat (2) ditambahkan gagasan tentang sistem jaminan sosial (*social security system*), pada umumnya sudah melembaga di negara-negara Eropa Barat dan Amerika Utara, bahkan di banyak negara dunia ketiga. Di negara-negara tersebut iuran jaminan sosial (*social security contribution*) merupakan bagian yang cukup besar dalam penerimaan negara. Dana jaminan sosial yang merupakan sumber dana bagi upaya-upaya memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu. Sistem ini juga merupakan faktor kunci terhadap terlaksananya

ketentuan Pasal 34 ayat (1), yaitu fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.²⁵²

Sementara itu, dalam penambahan Pasal 33 ayat (3) dikatakan oleh Dawam Rahardjo bahwa ayat tersebut agaknya ingin mempertegas paham negara kesejahteraan, dalam istilah Giddens, pengertian ini tercakup dalam “negara investasi sosial” (*social investment state*). Di sini negara diwajibkan untuk melakukan investasi sosial, misalnya untuk menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan.²⁵³

Selain konsep negara investasi sosial, dalam “*the third way*” juga dimunculkan konsep “masyarakat dengan kesejahteraan positif” atau “masyarakat kesejahteraan (*welfare society*)”. Konsep masyarakat kesejahteraan ini lebih menitikberatkan pada individu-individu itu sendiri, dan agen-agen lain selain pemerintah, turut berperan yang bisa membantu menciptakan kekayaan. Kesejahteraan pada intinya bukan konsep ekonomis, tetapi konsep psikis, yang berkaitan dengan kesejahteraan manusia. Karena itu, tunjangan atau keuntungan ekonomis nyaris tidak pernah memadai untuk menciptakan kesejahteraan. Institusi-institusi kesejahteraan harus membantu perkembangan tunjangan psikologis dan ekonomis.

²⁵² Djauhari, *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia, Studi Tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah*, Cetakan Kesatu, Unissula Press, Semarang, 2008, hlm. 144.

²⁵³ *Ibid.*, hlm. 145.

Contoh yang umum adalah “konseling”, yang kadang-kadang dapat lebih membantu daripada dukungan ekonomi secara langsung.²⁵⁴

Ada semacam dilema dalam pemberian tunjangan bagi kesejahteraan sebagaimana yang dikutip Giddens dari Assar Lindbeck menyatakan, ia mencatat bahwa alasan humanitarian yang kuat biasa dijadikan dasar untuk membantu orang-orang yang terkena dampak pengangguran, sakit, tidak mampu, atau risiko-risiko standar lain yang tercakup dalam negara kesejahteraan. Dilemanya adalah bahwa makin besar tunjangan yang diberikan, makin besar pula kesempatan munculnya *moral hazard* dan penipuan.²⁵⁵

Bagi negara Indonesia yang tetap komitmen dengan bentuk negara kesejahteraan sebagaimana yang terbukti dengan adanya amandemen Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan menambah dua ayat yang semula 3 ayat menjadi 5 ayat. Dengan ditambahkannya 2 ayat tersebut, sistem kesejahteraan khususnya dalam bidang ekonomi menerima sisi positif dari sistem liberalis dan sosialis, tetapi tetap menolak pandangan fundamentalisme pasar (*market-fundamentalism*).²⁵⁶

E. Pemberian Jasa Hukum Dalam Perspektif Islam

Pada dasarnya, pemberian jasa hukum kepada para pihak yang bersengketa telah berlangsung sejak lama. Dalam catatan sejarah peradilan Islam,

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 146.

²⁵⁶ *Ibid.*

praktek pemberian jasa hukum telah dikenal sejak zaman pra-Islam. Pada saat itu, meskipun belum terdapat sistem peradilan yang terorganisir, setiap ada persengketaan mengenai hak milik, hak waris, dan hak-hak lainnya seringkali diselesaikan melalui bantuan juru damai atau wasit yang ditunjuk oleh masing-masing pihak yang berselisih. Mereka yang ditunjuk pada waktu itu sebagai mediator adalah orang yang memiliki kekuatan supranatural dan orang yang mempunyai kelebihan di bidang tertentu sesuai dengan perkembangan pada waktu itu.²⁵⁷

Pada masa pra-Islam, pemberi bantuan jasa hukum itu harus memenuhi beberapa kualifikasi. Di antara syarat yang terpenting bagi mereka adalah harus cakap dan memiliki kekuatan supranatural dan adikrodati. Atas dasar persyaratan tadi, pada umumnya pemberi jasa hukum itu terdiri atas ahli *nujum*, karena itu dalam pemeriksaan dan penyelesaian persengketaan di kalangan mereka, lebih banyak menggunakan kekuatan firasat daripada menghadirkan alat-alat bukti, seperti saksi atau pengakuan. Pada waktu itu, mereka berpraktek di tempat sederhana, misalnya di bawah pohon atau kemah-kemah yang didirikan. Setelah dibangun sebuah gedung yang terkenal di Makkah, *Darul al-'Adawah*, mereka berpraktek di tempat itu. Dalam sejarah, gedung itu dibangun oleh Qusay bin Ka'ab. Pintu gedung itu sengaja diarahkan ke Ka'bah.²⁵⁸

²⁵⁷ Rahmat Rosyadi dan Sri Hartini, *Advokat Dalam Perspektif Islam dan Hukum Positif*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 36.

²⁵⁸ *Ibid.*

Pada waktu Islam datang dan berkembang yang dibawa oleh Nabi Muhammad, praktek pemberian jasa hukum terus berjalan dan dikembangkan sebagai alternatif penyelesaian sengketa dengan memodifikasi yang pernah berlaku pada masa pra-Islam. Hal-hal yang bersifat takhayul dan syirik mulai di eliminir secara bertahap dan disesuaikan dengan Al-Qur'an dan As-Sunnah. Pada awal perkembangan Islam, maka tradisi pemberian bantuan jasa hukum lebih berkembang pada masyarakat Makkah sebagai pusat perdagangan untuk menyelesaikan sengketa bisnis di antara mereka. Demikian juga lembaga jasa hukum berkembang di Madinah sebagai daerah agraris untuk menyelesaikan masalah sengketa di bidang pertanian. Pada prakteknya, Muhammad dalam memberikan bantuan jasa hukum kepada umatnya terkadang berperan sebagai advokat, konsultan hukum, penasehat hukum, dan arbiter.²⁵⁹

Dalam catatan sejarah, bahwa Nabi Muhammad S.A.W sebelum diangkat menjadi Rasulullah pernah bertindak sebagai arbiter dalam perselisihan yang terjadi di kalangan masyarakat Makkah. Perselisihan itu berkaitan dengan peletakan kembali Hajar Aswad ke tempat semula. Di kalangan Quraisy terjadi perselisihan tentang siapa yang berhak meletakkan kembali ke tempat semula, karena masing-masing pihak saling menuntut hingga nyaris terjadi bentrokan fisik pada waktu itu. Akhirnya mereka menemukan jalan keluar, yaitu menunjuk orang yang pertama kali datang ke tempat itu melalui pintu Syaibah. Kebetulan Nabi Muhammad S.A.W datang lebih dulu melalui pintu tersebut, dan kaum Quraisy berseru, inilah *al-Amin*. Kami menyetujui,

²⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 36-37.

dia lah yang menyelesaikan perselisihan ini. Akhirnya Nabi Muhammad berusaha untuk menyelesaikan sengketa itu dengan pendapatnya sendiri. Ternyata mereka sepakat dan rela dengan keputusan yang dilakukan oleh Muhammad itu.²⁶⁰

Pada awalnya, Nabi Muhammad S.A.W bertindak sebagai arbiter tunggal. Selain menjadi wasit dalam perkara Hajar Aswad, Nabi juga sering menjadi wasit dalam sengketa umat. Misalnya, dalam sengketa warisan antara Ka'ab ibnu Malik dan Ibnu Abi Hadrad sebagai arbiter tunggal, kemudian juga kepada Sa'id ibnu Muaz dalam perselisihan di antara Abi Quraidh, Zaid Ibnu Sabit dalam perselisihan antara Umar dengan Ubay ibnu Ka'ab tentang kasus *nahl* dan sebagainya.²⁶¹

Akan tetapi, setelah Islam berkembang ke berbagai daerah, maka ia memberikan kewenangan kepada sahabat lainnya untuk menjadi mediator yang menyelesaikan persengketaan di antara mereka. Demikian juga lembaga yang dipakainya ada yang permanen dan juga *ad hoc* yang disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Para sahabat dituntut oleh Nabi Muhammad agar melakukan *ijtihad* dalam berbagai kasus yang tidak ada di dalam Al-Qur'an atau As-Sunnah, seperti yang pernah dilakukan oleh Muaz ibnu Jabal. Demikian juga Abu Syuraih yang menjadi *tahkim* di antara para sahabat.²⁶²

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ Warkum Sumitro, *Asas-asas Perbankan Islam dan Lembaga-lembaga Terkait (BAMUI dan Takaful) di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 1986, hlm. 142.

²⁶² Rahmat Rosyadi dan Sri Hartini, *loc.cit.*, hlm. 37.

Perkembangan pemberian jasa hukum ini lebih berkembang pada masa pemerintahan Umar bin Khattab yang mulai melimpahkan wewenang peradilan kepada pihak lain yang memiliki otoritas untuk itu. Lebih daripada itu Umar bin Khattab mulai membenahi lembaga peradilan untuk memulihkan kepercayaan umat terhadap lembaga peradilan. Selain adanya lembaga arbitrase dengan sebaik-baiknya agar mampu menjadi lembaga alternatif tempat penyelesaian sengketa bagi umat. Bahkan Umar berhasil menyusun pokok-pokok pedoman beracara di pengadilan (*Risalat Al-Qadha*) yang ditujukan kepada seorang *qadhi*, Abu Musa al Asy'ari. Salah satu prinsip yang tercantum dalam risalah itu adalah pengukuhan terhadap kedudukan arbitrase.²⁶³

Dalam perkembangannya di penghujung *Al-Khulafaurrasyidin*, pemberian jasa hukum tidak hanya diterapkan pada masalah yang berhubungan dengan hukum keluarga dan hukum bisnis, tetapi juga dalam bidang politik. Merambahnya praktek pemberian jasa hukum di bidang politik itu dipengaruhi oleh situasi dan kondisi politik waktu itu, yang diwarnai dengan bentrokan-bentrokan fisik, khususnya pada saat terjadi peralihan kepemimpinan Usman bin Affan kepada Ali bin Abi Thalib yang ditandai dengan terbunuhnya Usman bin Affan pada waktu itu, sedangkan pada pemerintahan Bani Umayyah dan pemerintahan Bani Abbas, peranan pemberi jasa hukum kurang menonjol, karena peradilan resmi yang dibentuk pemerintah pada waktu itu dapat menjalankan fungsinya lebih baik. Akan tetapi, di

²⁶³ *Ibid.*, hlm. 37-38.

dalam perkembangannya setelah para hakim (*qodhi*) mulai berkurang untuk *berijtihad* dan terpengaruh oleh birokrasi yang sangat dominan, sehingga lembaga peradilan bentukan pemerintah kredibilitasnya makin diragukan oleh umat sehingga hilang kepercayaan kepada lembaga peradilan sebagai pintu keadilan. Dalam situasi inilah, masyarakat kemudian mendambakan kembali lembaga alternatif untuk menyelesaikan sengketa diperlukan kembali dengan prinsip cepat, tepat, dan biaya lebih murah dengan putusan lebih memenuhi rasa keadilan bagi para pihak. Oleh karena itu, pembicaraan advokat dalam perspektif sejarah Islam tidak bisa dilepaskan dengan perkembangan hukum Islam itu sendiri yang mengikuti gerakannya masyarakat pada waktu itu.²⁶⁴

Nabi Muhammad SAW. sebagai figur tunggal yang sangat dipercaya telah memberikan contoh bagi umat, tentang bagaimana beliau menyelesaikan sengketa dengan cara yang dapat diterima oleh semua pihak tanpa menimbulkan keraguan dan penyesalan. Demikian juga pada masa sahabat yang mengikuti langkah-langkah Rasulullah telah menerapkan lembaga pemberi jasa hukum ini dengan sebaik-baiknya, sehingga keutuhan umat tetap terjaga setiap sengketa dapat diselesaikan secara tuntas dengan memenuhi rasa keadilan.²⁶⁵

Terdapat tiga kategori profesi yang menjalankan tugas dan fungsi memberikan jasa hukum dalam perspektif Islam, yaitu *hakam*, *mufti*, dan *mushalaih-alaih*. Fungsi mereka sama halnya seperti advokat, pengacara, arbiter, konsultan hukum, atau penasehat hukum yang berperan sebagai pem-

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ *Ibid.*

beri jasa hukum. Jasa hukum yang diberikan berupa konsultasi, menjalankan kuasa, mewakili, mendampingi, membela dan melakukan tindakan hukum lain bagi klien untuk menyelesaikan perselisihan, mendamaikan sengketa atau memberikan nasehat atau advise kepada para pihak agar saling melaksanakan kewajiban dan mengembalikan haknya kepada pihak lain secara *islah*.

Meng*qiyaskan* (mempersamakan), istilah-istilah itu secara etimologis dalam perspektif Islam mungkin tidak seluruhnya tepat karena perbedaan peran dalam prakteknya. Bahkan, mungkin akan menimbulkan kontroversi di antara sarjana hukum, terutama di kalangan praktisi. Ketidaktepatan ini pun dapat dilihat dari penggunaan istilah dan pengertiannya yang berbeda-beda menurut peraturan dan perundang-undangan dalam hukum positif. Oleh karena itu, belum adanya kesatuan pengertian terhadap profesi dalam suatu undang-undang yang khusus. Di tingkat praksis terkadang adanya kekaburan peran dalam menjalankan fungsinya, apakah ia sebagai advokat, pengacara, arbiter, konsultan hukum, atau penasehat hukum. Namun demikian, secara terminologis terdapat kesamaan arti yang bersifat fungsional bahwa mereka itu sama-sama menjalankan tugas dan fungsi untuk memberikan jasa hukum bagi kepentingan klien.

Terlepas dari perbedaan istilah di atas, paling penting adalah bagaimana keberadaan dan peran *hakam*, *mufti*, dan *mushalih-alaih* dalam memberikan jasa hukum untuk kepentingan klien dalam perspektif Islam, yang dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. *Hakam*

a. Pengertian

Secara etimologis, harfiah *hakam* dalam perspektif Islam adalah orang yang ditunjuk (berperan) sebagai penengah dalam penyelesaian sengketa. Proses penunjukan *hakam* dalam kajian *fikih* Islam disebut *tahkim*.²⁶⁶ Dalam pengertian bahasa Arab, *tahkim* berasal dari kata kerja *hakkama-yuhakkimu-tahkiman*; berarti menjadikan seseorang sebagai penengah bagi suatu sengketa,²⁶⁷ sedangkan menurut pengertian terminologis ahli fiqh, *tahkim* diartikan sebagai dua orang atau lebih mentahkinkan kepada seseorang di antara mereka untuk menyelesaikan sengketa dan diterapkan hukum *syara'* atas sengketa mereka itu.²⁶⁸ Menurut Abu al-Ainain Abdul Fatah Muhammad dalam bukunya *Al-Qadha Wa Al-itsbat fi al Fiqh al Islami*, *tahkim* didefinisikan sebagai bersandarnya dua orang yang bertikai kepada seseorang yang mereka ridhoi keputusannya untuk menyelesaikan pertikaian mereka.²⁶⁹ Menurut pendapat Abdul Karim Zaidan dalam bukunya *Nizant Al-Qadha fi asy-Syariat al-Islamiyat*, mengartikan *tahkim* dengan pengangkatan atau penunjukan secara sukarela dari dua orang yang bersengketa akan seseorang yang mereka percayai untuk menyelesaikan sengketa antara mereka.²⁷⁰

²⁶⁶ BAMUI, *Arbitrase Muamalat Indonesia*, BAMUI, Jakarta, 1994, hlm. 7.

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ T.M. Hasbi Ash Shiddieqy, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, Pustaka Rizki Putra, Semarang, 1997, hlm. 81.

²⁶⁹ BAMUI, *op.cit.*, hlm. 8.

²⁷⁰ *Ibid.*

b. Sumber Hukum

Secara yuridis, profesi hakam menurut perspektif Islam dapat dilihat dari sumber hukumnya, baik dalam Al-Qur'an, As-Sunnah, maupun *ijma'* ulama. Al-Qur'an sebagai sumber hukum pertama memberikan petunjuk kepada manusia apabila terjadi sengketa para pihak, apakah di bidang politik, bisnis, maupun keluarga dapat menyelesaikannya secara *islah*. Seperti firman Allah S.W.T. dalam Q.S. An-Nisa ayat 35, yang artinya :

Dan jika kamu khawatir akan ada persengketaan antara keduanya (suami-istri), maka kirimkanlah seorang hakam dari keluarga perempuan. Dan jika kedua orang *hakam* itu bermaksud mengadakan perbaikan (perdamaian) niscaya Allah akan memberikan taufiq kepada suami-istri itu. Sesungguhnya Allah maha mengetahui lagi maha mengenal.

Demikian juga dalam As-Sunnah, sebagai sumber hukum Islam kedua telah memberikan penjelasan bagaimana suatu persengketaan harus segera diselesaikan dengan cara damai. Seperti diungkapkan Rasulullah S.A.W sebagai berikut : Riwayat Ahmad, Abu Daud, dan An-Nasal bahwa Rasulullah bersabda : “Apabila berselisih kedua belah pihak (penjual dan pembeli) dan tidak ada bukti-bukti di antara mereka keduanya, maka perkataan yang (diterima) ialah yang dikemukakan oleh pemilik barang atau saling mengembalikan (sumpah)”.²⁷¹

Begitupun Rasulullah bersabda melalui riwayat Abu Hanifah, bahwa : “Apabila terjadi perselisihan orang yang berjual-beli, maka

²⁷¹ Hamzah Ya'qub, *Kode Etik Dagang Menurut Islam*, Diponegoro, Bandung, Tanpa Tahun, hlm. 72.

keterangan yang disampaikan penjual itulah yang dipakai. Karena itu, si pembeli boleh menerimanya dengan rela atau keduanya membatalkan jual-beli”.²⁷²

Melalui riwayat Bukhari dan Muslim, berita dari Abi Hurairah r.a., Rasulullah bersabda :²⁷³

Ada seorang laki-laki membeli pekarangan dari seseorang. Orang yang membeli tanah pekarangan tersebut menemukan sebuah guci yang berisikan emas. Kata orang yang membeli pekarangan, ambillah emasmu yang ada pada saya, aku hanya membeli daripadamu tanahnya saja dan tidak membeli emasnya. Jawab orang pemilik tanah, aku telah menjual kepadamu tanah dan barang-barang yang terdapat di dalamnya. Kedua orang itu lalu bertahkim. Kata orang yang diangkat menjadi *hakam*, apakah kamu berdua mempunyai anak. Jawab dari salah seorang dari kedua yang bersengketa “ya”, saya mempunyai seorang anak laki-laki. Dan yang lain menjawab, saya mempunyai seorang anak perempuan. Kata *hakam* lebih lanjut, kawinkanlah anak laki-laki itu dengan anak perempuan itu dan biayailah kedua mempelai dengan emas itu, dan kedua orang tersebut mensedekahkan (sisanya kepada fakir miskin).

Ijma' ulama sebagai sumber hukum Islam yang ketiga telah memperkuat tentang adanya lembaga *hakam* dalam Islam untuk mengantisipasi persengketaan para pihak dalam berbagai aspek kehidupan. Penyelesaian sengketa setelah wafat Rasulullah S.A.W banyak dilakukan pada masa sahabat dan ulama untuk menyelesaikan sengketa dengan cara mendamaikan para pihak melalui musyawarah dan konsensus di antara mereka sehingga menjadi yurisprudensi hukum

²⁷² M. Thalib, *46 Bimbingan Bisnis dan Pemasaran Islami*, Gema Risalah Pers, Bandung, 1999, hlm. 72.

²⁷³ Fathurrahman, *Hadist-hadist tentang Peradilan Agama*, Bulan Bintang, Jakarta, Tanpa Tahun, hlm. 209.

Islam dalam beberapa kasus. Keberadaan *ijma'* sahabat atau ulama sangat dihargai dan tidak ada yang menentanginya, karena tidak semua masalah sosial keagamaan tercantum dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah secara terinci.²⁷⁴

c. Pengangkatan Hakam

Pengangkatan *hakam* pada masa pra-Islam dilakukan berdasarkan tradisional-irasional. Mereka diangkat dari kalangan ahli *nujum* dan mempunyai kekuatan supranatural. Penyelesaian masalahnya didasarkan pada ramalan dan kekuatan spiritual yang didapatnya tanpa memerlukan saksi, alat bukti, atau pengakuan dari para pihak yang bersengketa. Setelah Islam datang, maka pengangkatan *hakam* dilakukan berdasarkan akidah Islamiyah, rasional sesuai dengan keahlian di bidang hukum Islam.²⁷⁵

Pengangkatan *hakam* dalam perspektif Islam pada dasarnya sama dengan pengangkatan seorang hakim pada badan peradilan. Ahli *fiqh* menetapkan bahwa *hakam* itu hendaklah orang yang mempunyai sifat hakim, yaitu dapat dijadikan saksi baik laki-laki ataupun perempuan dan mempunyai keahlian dalam bertindak sebagai *hakam* sampai menetapkan hukum.²⁷⁶ Seseorang untuk diangkat menjadi hakim diperlukan syarat-syarat. antara lain : laki-laki yang merdeka, berakal (mempunyai kecerdasan), beragama Islam, adil, mengetahui segala

²⁷⁴ Rahmat Rosyadi dan Sri Hartini, *op.cit.*, hlm. 41.

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ TM. Muhammad Ash Shiddieqy, *op.cit.*, hlm. 83.

pokok-pokok hukum dan cabang-cabangnya, sempurna pendengaran, penglihatan, dan tidak bisu.²⁷⁷

Kesamaan dalam pengangkatan antara hakim dan *hakam* ini tentu saja tidak bersifat administratif, tetapi lebih bersifat personifikatif yang melekat pada diri seorang hakim atau *hakam*. Dari enam persyaratan untuk diangkat menjadi hakim atau *hakam*, maka persyaratan bahwa hakim atau *hakam* itu tidak boleh wanita, tetapi harus laki-laki masih dalam perdebatan para ahli *fiqh* masa itu. Pendapat Malik, Asy Syafi'y, dan Ahmad melarang wanita menjadi hakim. Ulama Hanafiyah membolehkan wanita menjadi hakim dalam berbagai masalah, kecuali bidang pidana dan *qishas*. Pengecualian dalam bidang ini, karena wanita tidak boleh menjadi saksi dalam bidang tersebut. Di dalam kitab *Al Hidayah*, *Fathul Qodir*, dan *Al Inayah* (ketiganya dari mazhab Hanafi), dijelaskan bahwa wanita boleh menjadi hakim dalam segala masalah, kecuali bidang pidana dan *qishas*. Menurut pendapat mereka hukum menjadi hakim, sama dengan menjadi saksi. Ibnu Jarir Ath Thabari, dalam kitabnya *Nailul Author VIII*, membolehkan wanita menjadi hakim dalam segala masalah. Wanita boleh menjadi *mufthi* dalam segala masalah, karena itu dapat pula menjadi hakim dalam segala masalah.²⁷⁸

Dari perbedaan di atas, dapat dikatakan bahwa telah terjadi penafsiran bias gender dalam memposisikan peran wanita dan pria

²⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 43-47.

²⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 43.

dalam menduduki jabatan hakim di kalangan ulama. Rahmat Rosyadi dan Sri Hartini sependapat dengan ulama yang mengatakan bahwa wanita boleh menjadi hakim, demikian pula wanita boleh menjadi *hakam* dengan syarat mempunyai kompetensi di bidangnya. Untuk menjadi *hakam* yang berpraktek di lingkungan peradilan agama, selain harus sarjana hukum, juga mesti menguasai hukum Islam minimal dalam perkara yang ditanganinya.²⁷⁹

Demikian gambaran sepintas tentang syarat-syarat pengangkatan *hakam* pada masa permulaan Islam. Tentu saja dengan perkembangan di bidang administratif dewasa ini, pengangkatan *hakam* pasti jauh lebih sempurna sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan zaman dalam pemerintahan Islam. Pengangkatan *hakam* pada setiap periode perkembangan pemerintahan Islam di masa *Khulafaurrasyidin* dan periode berikutnya setelah itu selalu berbeda disesuaikan dengan kebutuhan. Akan tetapi, secara prinsipil persyaratan yang diajukan hampir sama, terutama yang berhubungan dengan kredibilitas dan profesionalis seseorang yang akan diangkat menjadi *hakam*.²⁸⁰

2. Mufti

a. Pengertian

Secara etimologis, *mufti* diartikan sebagai orang yang memberi fatwa. Fatwa (*legal advise*) ialah menjawab sesuatu pertanyaan yang tidak begitu jelas hukumnya. *Mufti* menurut pengertian terminologis-

²⁷⁹ Rahmat Rosyadi dan Sri Hartini, *op.cit.*, hlm. 42.

²⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 42-43.

nya adalah orang yang dipercayakan kepadanya hukum-hukum Allah untuk disampaikan kepada manusia.²⁸¹ Kelembagaan *mufti* adalah orang yang memberikan fatwa disebut *ifta*. Dalam perspektif hukum nasional, *mufti* sama dengan penasehat hukum atau konsultan hukum. Kelembagaannya disebut penasehat hukum atau konsultan hukum.²⁸²

Mufti memberikan fatwa kepada seseorang terhadap sesuatu hal yang telah terjadi. Dimaksud dengan sesuatu hal, yaitu segala peristiwa hukum kejadian atau perkara yang sudah terjadi dalam kehidupan manusia, sesuatu hal itu dibolehkan atau dilarang untuk dilaksanakan. Seorang *mufti* dapat memberikan fatwa, baik diminta atau tidak diminta oleh masyarakat, karena berkaitan dengan penerapan hukum-hukum Allah yang belum jelas sumber hukumnya. Putusan seorang *mufti* disebut fatwa dan ia hanya berlaku pada seseorang yang meminta fatwa, tetapi tidak mengikat.²⁸³

Menurut catatan sejarah, orang pertama menjadi *mufti* adalah Muhammad ibn Abdillah (Rasulullah S.A.W). Beliau memberi fatwa atas nama Allah berdasarkan wahyu yang diterimanya. Fatwanya menjadi hukum yang harus diikuti. Kemudian tugas ini diteruskan oleh sahabatnya kemudian oleh *tabi'in*. Terdapat 130 sahabat dan *fuqaha* yang menjadi *mufti*. Terbanyak memberikan fatwa di antara mereka adalah Umar, Ali, Ibnu Mas'ud, Aisyah, Zaid ibn Tsabit, Ibnu Abbas,

²⁸¹ TM. Hasbi Ash Shiddieqy, *op.cit.*, hlm. 86.

²⁸² Rahmat Rosyadi dan Sri Hartini, *op.cit.*, hlm. 48.

²⁸³ *Ibid.*

dan Ibnu Umar. Di antara sahabat yang tidak banyak memberikan fatwa ialah : Abu Bakar Ashshiddiq, Ummu Salamah, Anas ibn Malik, Abu Sa'id Al-khudry, Abu Hurairah, Utsman ibn Amir ibn Ash, Abdullah ibn Amar ibn Ash, Ibnu Az-zubair, Abu Musa Al-Asy'ari, Sa'id Ibn Abi Waqqash, Salman Al-Farisi, Jabir, Mu'adz, Thalhah, dan Mu'awiyah ibn Abi Sufyan. Di Madinah terdapat tujuh orang *fuqaha tabi'in* yang memberi fatwa, di antaranya Sa'id ibn Al Musaiyab. Atha' ibn Abi Rabah (Makkah), Ibrahim An Nakha'i dan Asy Syafi'y (Kufah), Thaus (Yaman), dan Makhul (Syam).²⁸⁴

Mereka itu tercatat sebagai *mufti* atau penasehat hukum yang dianggap kredibilitas dalam memberikan fatwa hukum kepada siapa saja. Karena kepribadiannya yang kuat disebabkan keimanannya yang sangat kokoh, maka tidak pernah ada kompromi dalam soal hukum. Mereka berani melawan pemerintah apabila kebijakannya bertentangan dengan hak-hak Allah dan kepentingan masyarakat banyak.²⁸⁵

b. Sumber Hukum

Memberikan fatwa pada dasarnya sama dengan memberikan nasehat atau *advise* kepada seseorang yang belum mengetahui tentang sesuatu. Nasehat dalam masalah apa saja yang berkaitan dengan ke-

²⁸⁴ TM. Hasbi Ash Shiddieqy, *op.cit.*, hlm. 87-88.

²⁸⁵ Rahmat Rosyadi dan Sri Hartini, *op.cit.*, hlm. 49.

butuhan dan perilaku hidup manusia, termasuk di dalamnya nasehat yang berkaitan dengan masalah hukum.²⁸⁶

Allah S.W.T memerintahkan kepada manusia di dalam QS. Al Maidah ayat 2, agar saling tolong-menolong dalam kebajikan dan takwa, dan melarang serta saling tolong-menolong dalam hal berbuat dosa dan permusuhan. Begitu juga di dalam Q.S. An Nashr ayat 2-3, supaya saling memberikan nasehat yang berkaitan dengan kebenaran dan kesabaran.²⁸⁷

Sumber hukum fatwa lainnya adalah berasal dari As-Sunnah, sebagaimana Rasulullah S.A.W, mengatakan, bahwa *addinunnashihah*, agama itu adalah nasehat. Di dalam prakteknya nasehat itu dapat diberikan kapan saja, kepada siapa saja, dan tentang apa saja, baik diminta atau tidak diminta oleh orang lain. Karena memberikan nasehat itu sama dengan menjalankan kewajiban *ya'murunabilmakruf watan hauna anil fakhsyaiwalmunkar*; memerintahkan berbuat kebaikan dan melarang melakukan kejahatan. Menjalankan perintah ini merupakan ibadah sosial yang mempunyai nilai amat tinggi di hadapan Allah S.W.T.²⁸⁸

c. Syarat Menjadi Mufti

Menjadi seorang *mufti* diperlukan syarat-syarat khusus, karena ia sebagai orang yang memberikan jasa hukum berupa fatwa untuk

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ *Ibid.*

kepentingan klien dalam menerapkan hukum-hukum Allah S.W.T. Tugas dan fungsi *mufti* adalah memberikan putusan hukum dalam masalah tertentu, tetapi bersifat tidak mengikat bagi yang meminta fatwa.²⁸⁹

Terdapat perbedaan pendapat di kalangan para ulama berkenaan dengan syarat-syarat untuk menjadi *mufti*. Sebagian ulama mensyaratkan bahwa orang yang diangkat menjadi *mufti* harus mempunyai syarat-syarat *ijtihad*. Pada waktu memberikan fatwa, ia harus memperhatikan keadaan orang dan lingkungannya bagi yang meminta fatwa. Selain itu, ia harus memahami proses yang menyebabkan timbulnya pertanyaan.²⁹⁰

Menurut pendapat Al Hasan Al Bishri dan segolongan dari *ulama ushul* berpendapat, bahwa *mufti* tidak boleh bagi yang bukan *mujtahid* dalam memberikan fatwanya, menurut mazhab salah seorang *mujtahid*. Pendapat lain yang dianggap kuat ialah orang yang bukan *mujtahid* boleh memberi fatwa asal saja mampu meneliti dalil-dalil (argumentasi) yang dipegang oleh imamnya. Ibnu As Subki mengatakan bahwa orang yang tidak mempunyai kompetensi di bidang hukum (*muqallid*) dibolehkan memberi fatwa, karena pada hakikatnya ia berpendapat berdasarkan kepada imamnya. Ibnu Abidin mengatakan bahwa menurut *ijma'* (konsensus ulama) hendaklah seorang *mufti* mengikuti pendapat yang dikuatkan oleh ulama-ulama mazhabnya. Ia

²⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 49-50.

²⁹⁰ *Ibid.*

juga harus mengetahui keadaan ulama yang pendapatnya akan difatwakan, baik riwayat maupun dari segi di ayat sebagai dasar legalitasnya. Apabila terjadi kontradiksi di antara argumentasi hukum, ia harus mampu mengambil yang paling diyakininya dan dianggap meringankan orang yang meminta fatwa.²⁹¹

Demikian juga di bidang kemasyarakatan, apabila terjadi kekosongan hukum dalam suatu masalah seorang *mufti* harus dapat memilih argumentasi mana yang dapat memberikan *kemasalahatan* bagi hidup dan kehidupan masyarakat. Ia boleh berfatwa dengan mengambil pendapat-pendapat mazhabnya. Sebaliknya ia tidak boleh memberikan fatwa dengan mengikuti hawa nafsu atau ada intervensi dari pihak penguasa atau pihak lainnya. Untuk menjaga kredibilitasnya, seorang *mufti* harus dapat mengamalkan sendiri apa yang difatwakan kepada orang lain.²⁹²

Apabila dalam suatu negara terdapat hanya seorang *mufti*, masyarakat dapat meminta fatwa kepadanya. Bila terdapat beberapa orang *mufti*, menurut pendapat Ahmad dan Al Gaffal dai ulama Syafi'iyah, seseorang atau masyarakat sebaiknya meminta fatwa kepada yang lebih alim dan yang lebih *wara'*. Namun demikian, seseorang atau masyarakat yang telah meminta fatwa tidak boleh me-

²⁹¹ TM. Hasbi Ash Shiddieqy, *op.cit.*, hlm. 89.

²⁹² Rahmat Rosyadi dan Sri Hartini, *loc.cit.*, hlm. 50.

minta fatwa lagi kepada seorang *mufti* terhadap masalah yang sama, kecuali berbeda masalah.²⁹³

3. *Mushalih-alaih*

a. Pengertian

Secara etimologis, harfiah, kata *mushalih* berasal dari akar kata *ashshulhu-yushilhu-mushalih*. *Ash-shulhu*, artinya memutus pertengkar an atau perselisihan. Pengertian terminologisnya adalah suatu jenis *aqad* untuk mengakhiri perlawanan antara dua orang yang berlawanan.²⁹⁴ Melakukan *aqad* (perjanjian) adalah merupakan hak setiap orang dan dapat dibenarkan apabila perjanjian itu dalam hal yang baik. Rasulullah S.A.W, bersabda, melalui hadis riwayat At Tarmizi, Ibnu Majah, Al Hakim, dan Ibnu Hibban, bahwa : “Perjanjian antara orang-orang Muslim itu boleh, kecuali perjanjian yang menghalalkan yang haram atau mengharamkan yang halal”. At Tirmizi, menambahkan : “Dan (*muamalah*) orang-orang Muslim itu berdasarkan syarat-syarat mereka”.²⁹⁵

Pada prakteknya, perjanjian biasanya dilakukan oleh orang atau kelompok orang terhadap suatu masalah yang disepakati. Perjanjian tidak dapat dibatalkan, kecuali oleh kedua pihak yang melakukan perjanjian. Pembatalan perjanjian oleh salah satu pihak, baik disengaja atau tidak merupakan pelanggaran. Akan tetapi, dalam kenyataannya

²⁹³ TM. Hasbi Ash Shiddieqy, *op.cit.*, hlm. 90.

²⁹⁴ Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah 13*, A Ma'arif, Bandung, 1987, hlm. 189.

²⁹⁵ Rahmat Rosyadi dan Sri Hartini, *op.cit.*, hlm. 51.

tidak semua orang dapat menepati perjanjian, pihak satu menepati perjanjian, di lain pihak melakukan pelanggaran atau melakukan *wanprestasi* atau perlawanan. Dengan demikian, maka akan timbul perlawanan dari pihak lain, sehingga menjadi suatu perselisihan atau persengketaan para pihak yang melakukan perjanjian.²⁹⁶

Dalam perspektif Islam, subjek atau para pihak yang melakukan perjanjian disebut *mushalih*. Perkara yang menjadi objek perselisihan atau persengketaan disebut *mushalih 'anhu*. Pihak-pihak yang memberi jasa hukum dalam menyelesaikan perselisihan atau persengketaan disebut *mushalih 'alaihi* atau *badalush shulhu*.²⁹⁷

b. Sumber Hukum

Mendamaikan perselisihan atau persengketaan di antara manusia dengan cara *islah* sebagai ibadah yang dianggap mulia. Mendamaikan para pihak dengan memberikan jasa hukum bertujuan untuk mengembalikan hak-hak seseorang yang dilanggar oleh pihak lain dalam suatu perjanjian agar orang yang melanggarnya atau melakukan *wanprestasi* mengembalikan hak orang lain atau melaksanakan kewajibannya.²⁹⁸

Mendamaikan para pihak merupakan kewajiban dan merupakan pekerjaan mulia (*offisium nobile*). Sumber hukumnya berasal dari

²⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 51-52.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ *Ibid.*

Al-Qur'an, As-Sunnah, dan *ijma'* ulama. Allah S.W.T, berfirman dalam Al-Qur'an pada QS. Al Hujurat ayat 9, yang artinya :²⁹⁹

Jika dua golongan orang yang beriman bertengkar, damaikanlah mereka. Akan tetapi, jika salah satu kedua (golongan) berlaku aniaya (melanggar hak) terhadap yang lain, maka perangilah orang yang menganiaya sampai kembali ke jalan Allah. Akan tetapi, apabila ia telah kembali damaikanlah keduanya dengan adil, dan bertindaklah benar, sungguh Allah cinta kepada orang-orang yang berlaku adil.

Allah S.W.T mengisyaratkan kepada manusia, apabila terjadi perselisihan atau pertengkar antara para pihak, maka harus diupayakan penyelesaian damai. Bila salah satu pihak melakukan pelanggaran terhadap orang lain atau melakukan *wanprestasi* dalam perjanjian, harus diberi sanksi hukum secara tegas. Sanksi hukum dalam hal ini harus melaksanakan kewajiban atau mengembalikan hak orang lain yang dirampasnya. Bila ia sudah melaksanakan kewajibannya, maka damai-kembali secara adil dan benar sesuai asas keadilan hukum.³⁰⁰

Mendamaikan perselisihan juga dianjurkan oleh sahabat Rasulullah S.A.W dan para ulama berdasarkan *ijma'* ulama. Seperti dikatakan oleh Khalifah Umar ibn Khattab, bahwa : “Tolaklah permusuhan hingga mereka berdamai, karena pemutusan perkara melalui pengadilan akan mengembangkan kedengkian di antara mereka”. Kaum Muslimin bersepakat bahwa perdamaian antara lawan-lawan (para pihak yang bersengketa) itu disyariatkan.³⁰¹

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ *Ibid.*, hlm. 52-53.

c. Syarat *Ash-Shulhu*

Ash-shulhu dapat dilakukan secara baik dan diperlukan syarat-syarat, yang berkaitan dengan *mushalih*, yaitu *mushalih bihi* dan *mushalih 'anhu*.³⁰² *Mushalih 'anhu* adalah subjek atau para pihak yang melakukan perdamaian. *Mushalih bihi* adalah objek atau materi yang menjadi perkara perdamaian.³⁰³

Mushalih 'anhu adalah subjek yang melakukan perdamaian disyaratkan kepada orang yang tindakannya dinyatakan sah secara hukum (cakap hukum). Orang yang cakap menurut hukum adalah orang yang dianggap dewasa menurut hukum. Orang gila, anak kecil dianggap tidak cakap menurut hukum, maka mereka tidak boleh melakukan perjanjian atau melakukan perdamaian. Karena *shulhu* adalah tindakan hukum yang mengikat terhadap para pihak berupa kewajiban dan hak yang harus dipertanggungjawabkan.³⁰⁴

Adapun orang yang cakap bertindak menurut hukum, tetapi tidak mempunyai kekuasaan atau wewenang itu, seperti :³⁰⁵

- 1) Wali, atas harta benda orang yang di bawah perwaliannya;
- 2) Pengampu, atas harta benda orang yang berada di bawah pengampuan; dan

³⁰² Suhrawardi K. Lubis, *Hukum Ekonomi Islam*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 90.

³⁰³ Rahmat Rosyadi dan Sri Hartini, *loc.cit.*, hlm. 53.

³⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 53-54.

³⁰⁵ Suhrawardi K. Lubis, *op.cit.*, hlm. 180-181.

3) *Nazir* (pengawas) wakaf, atas hak milik wakaf yang ada di bawah pengawasannya.

Namun demikian, wali dan pengampu dapat mengadakan perjanjian perdamaian untuk kepentingan orang yang berada di bawah perwalian atau di bawah pengampuannya. Demikian juga *nazir* wakaf boleh mengadakan perjanjian perdamaian apabila telah mendapat izin dari lembaga yang ditunjuk, untuk itu dengan ketentuan bahwa isi perjanjian perdamaian tersebut tidak merugikan orang atau badan yang mempunyai hak tersebut. Larangan bagi wali, pengampu dan *nazir* dalam melakukan perjanjian perdamaian dapat diterima, karena apabila dibolehkan khawatir akan mengakibatkan kerugian pihak lain atau menimbulkan masalah hukum baru.³⁰⁶

Mushalih bihi adalah objek yang menjadi perdamaian, disyaratkan memenuhi ketentuan sebagai berikut :³⁰⁷

- 1) Berbentuk harta dalam benda berujud seperti tanah atau juga benda tidak berujud seperti hak milik intelektual yang dapat dinilai, diserahterimakan dan bermanfaat;
- 2) Dapat diketahui secara jelas, sehingga tidak melahirkan keraguan yang berakibat menimbulkan persoalan baru terhadap objek yang sama.

Berkaitan dengan persyaratan ini, para ulama berbeda pendapat. Menurut pengikut mazhab Hanafi terhadap objek perjanjian per-

³⁰⁶ Rahmat Rosyadi dan Sri Hartini, *loc.cit.*, hlm. 54.

³⁰⁷ *Ibid.*

damaian sesuatu yang menyangkut bukan harta benda dan tidak perlu diserahterimakan, maka tidak memerlukan persyaratan tersebut. Para pihak yang melakukan perjanjian perdamaian harus menunaikan hak dan melaksanakan kewajibannya masing-masing. Dalam Kitab *Al Bahurriwayat* dari Nashir dan Asy Syaf'i, bahwa *shulhu* tidak sah dengan hanya informasi mengenai barang yang tidak diketahui.³⁰⁸

Asy-Syaukani berpendapat, boleh ada ketidakjelasan terhadap objeknya. Seperti disampaikan dari Ummu Salamah bahwa Rasulullah S.A.W, berkata .³⁰⁹

Dua orang laki-laki datang kepadanya, mereka berselisih mengenai warisan yang sudah lama, sehingga tidak jelas sumber dan duduk perkara/persoalan yang belum ada penyelesaian”. Kemudian Rasulullah, bersabda : “Sesungguhnya kalian mengadu kepadaku sebagai utusan Allah bahwa kalian berselisih. Aku hanyalah manusia. Barangkali sebagian mempunyai argumentasi lebih baik dari yang lain. Aku hanya dapat memutuskan urusan kalian sesuai dengan yang aku dengar. Barangsiapa yang merasa dalam keputusan ini mengambil hak saudaranya, maka ia tidak boleh mengambilnya karena yang kuberikan kepadanya hanyalah sekobaran api yang membakarnya yang tergantung di lehernya pada hari kiamat nanti”. Kedua orang tadi lalu menangis dan masing-masing berkata kepada yang lain : “Hak yang ada padaku adalah milik saudaraku”. Kemudian Rasulullah bersabda lagi : “Adapun jika kalian telah setuju, maka pergilah, lalu bagilah dan tujulah kebenaran. Setelah itu saling maaf-memaafkanlah setiap orang yang bersangkutan kepada temannya. (HR. Ahmad, Abu Daud, dan Ibnu Majah).

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 54-55.

Abu Daud meriwayatkan, bahwa Rasulullah bersabda : “Aku hanya dapat memutuskan di antara kamu dengan pendapatku sendiri, yang tidak turun wahyu kepadaku tentang hal itu”.³¹⁰

Perjanjian perdamaian dapat dilakukan dalam masalah atau perkara *muamalat* (perdata), berkaitan dengan hubungan antara manusia, sedangkan yang berhubungan dengan hak-hak Allah atau hukum pidana tidak boleh dilakukan perdamaian, karena hal itu termasuk hukum publik.³¹¹



³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ *Ibid.*

BAB III

PENGATURAN KEWENANGAN KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA DALAM PEMBERIAN BANTUAN HUKUM DI BIDANG PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA KEPADA NEGARA ATAU PEMERINTAH BELUM BERBASIS KEMANFAATAN

A. Rangkap Fungsi Jaksa Penuntut Umum dan Jaksa Pengacara Negara

Kedudukan Kejaksaan dalam peradilan pidana bersifat cukup penting karena merupakan jembatan yang menghubungkan tahap penyidikan dengan tahap pemeriksaan di sidang pengadilan. Berdasarkan doktrin hukum yang berlaku bahwa Penuntut Umum mempunyai monopoli penuntutan, artinya setiap orang baru bisa diadili jika ada tuntutan pidana dari penuntut umum, yaitu lembaga Kejaksaan karena hanya penuntut umum yang berwenang mengajukan status tersangka kepada pelaku tindak pidana di muka sidang persidangan.³¹²

Kejaksaan adalah sebutan bagi institusi dalam sistem peradilan pidana yang memiliki fungsi menuntut dan membuat dokumen seperti dakwaan dan surat tuntutan. Jaksa adalah tokoh utama dalam penyelenggaraan peradilan pidana.³¹³

³¹² Yudi Kristiana, *Independensi Kejaksaan Dalam Penyidikan Korupsi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 52.

³¹³ Suradji, Mudiwati, dan Sutriya (Ed.), *Analisis dan Evaluasi Hukum Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2008, hlm. 8.

Usia fungsi Kejaksaan sudah sangat tua kalau dihitung sejak sebelum masa kemerdekaan. Dihitung secara yuridis *Staatsblad* Nomor 522 tahun 1922 sebagai landasan hukum Kejaksaan sudah menunjukkan bahwa usia Kejaksaan sudah berada pada periode 1922-2014, sudah mencapai 92 tahun, atau berusia 69 tahun kalau dihitung eksistensinya di masa kemerdekaan Republik Indonesia (1945 - 2014). Dalam usia yang matang seperti itu sudah seharusnya lembaga Kejaksaan memiliki landasan hukum yang pasti, tegas, dan kuat.

Istilah Jaksa Penuntut Umum dan Jaksa Pengacara Negara muncul dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara mendapatkan landasan hukum yang jelas. Pengaturan istilah Jaksa Penuntut Umum dan Jaksa Pengacara Negara dapat dilihat dalam Tabel 3 berikut ini :

Tabel 3
Pengaturan Jaksa Penuntut Umum (JPU) dan Jaksa Pengacara Negara (JPN) Dalam Perundang-Undangan Peraturan

No.	Aspek yang Diatur	Undang-Undang	Peraturan Presiden
1.	Kedudukan Kejaksaan	Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia	-
2.	Tugas dan wewenang bidang Pidana (JPU).	Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang No-mor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.	Pidana Umum Pasal 18 Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia Pidana Khusus Pasal 21 Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indo

			nesia.
3.	Tugas dan wewenang bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (JPN)	Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.	Perdata dan Tata Usaha Negara Pasal 24 Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.
4.	Tugas dan wewenang di bidang ketertiban dan ketentraman umum	Pasal 30 ayat (3) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.	Intelijen Pasal 15 Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Munculnya peraturan perundang-undangan yang mengatur rangkap fungsi Jaksa sebagai Penuntut Umum dan Pengacara Negara sangat dipengaruhi atau memiliki keterkaitan kronologis dengan aspek-aspek di bawah ini :³¹⁴

1. Latar belakang aspek kesejarahan peraturan perundang-undangan Kejaksaan dari zaman ke zaman sejak Kerajaan Majapahit, Kesultanan Mataram dan Kasultanan Cirebon, zaman pemerintah kolonial Hindia Belanda, zaman pendudukan tentara Jepang, sampai zaman kemerdekaan baik orde lama, orde baru, maupun orde reformasi. Semua peraturan perundang-undangan Kejaksaan di Indonesia sejak tahun 1945 sampai sekarang sangat dipengaruhi oleh sistem peradilan zaman kerajaan-kerajaan Indonesia yang mendasarkan diri pada hukum adat, di mana raja atau sultan yang berkuasa mengadili. Hal tersebut lantas menjadi sejalan dengan sistem peradilan atau Kejaksaan dalam ketatanegaraan Kerajaan Belanda yang sebagian sistemnya diadopsi di dalam peraturan dan perundang-

³¹⁴ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 111-113.

undangan di negeri jajahan Hindia Belanda. Sistem Kejaksaan Belanda pun di bawah kekuasaan raja atau ratu. Semuanya menempatkan Kejaksaan di dalam wilayah kekuasaan eksekutif;

2. Konsekuensi pilihan Indonesia terhadap sistem ketatanegaraan untuk kedudukan Kejaksaan yang ditempatkan di dalam wilayah kekuasaan eksekutif, tidak dalam wilayah kekuasaan yudikatif walaupun tidak ditegaskan secara eksplisit di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 1945, juga mempengaruhi semua peraturan perundang-undangan tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang terbit kemudian, yaitu :
 - a. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Agung Republik Indonesia;
 - b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
 - c. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Ketidaktegasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai lembaga Kejaksaan sebagai lembaga penuntutan menjadi menimbulkan kerancuan dalam peraturan perundang-undangan tentang Kejaksaan berikutnya.

3. Terjadinya ambivalensi kedudukan dan fungsi Kejaksaan dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, di satu sisi secara fungsional Kejaksaan melakukan praktek yudikatif, yaitu penuntutan, tetapi secara struktural

organisatoris institusi Kejaksaan masuk ke dalam wilayah kekuasaan eksekutif, di bawah kekuasaan dan kontrol penuh Presiden. Hal ini sudah menunjukkan bahwa sistem ketatanegaraan untuk kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia belum sempurna. Ambivalensi ini menyebabkan peraturan perundang-undangan tentang Kejaksaan menjadi rancu;

4. Pelimpahan tugas dan wewenang “dapat bertindak, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara” kepada institusi Kejaksaan pada saat pemerintah membutuhkan suatu institusi yang dapat mewakili negara atau pemerintah dalam berperkara dengan masyarakat di bidang perdata dan tata usaha negara sulit untuk memahami apa yang menjadi landasannya. Pelimpahan tugas dan wewenang tersebut lebih mudah dengan menunjuk lembaga yang sudah ada dan jauh lebih praktis dan efisien serta efektif. Kejaksaan dalam sisi jumlah personel dan struktur sudah terdapat sampai ke kabupaten dan kota, dan memiliki profesionalisme di bidang peradilan, sehingga Kejaksaan tidak akan terlalu kesulitan menjalankan mekanisme pembelaan hukum terhadap negara atau pemerintah peradilan tata usaha negara yang sudah diatur sebelumnya melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Akan tetapi, dengan adanya tugas dan wewenang tambahan yang diberikan kepada Kejaksaan maka terjadilah rangkap jabatan pada Kejaksaan, yaitu fungsi sebagai Jaksa Penuntut Umum (JPU) maupun fungsi sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN).

Sebagaimana disebutkan bahwa hal yang terjadi dengan peraturan perundang-undangan Kejaksaan Indonesia pada saat ini, tidak terlepas dari pengaruh kesejarahan peraturan perundang-undangan tradisional dari kerajaan-kerajaan Indonesia pada masa lalu, seperti sistem peradilan Kerajaan Majapahit yang dikelola Mahapatih Gajah Mada pada masa Raja Hayam Wuruk (1350-1389), peradilan di Kesultanan Mataram dan Kesultanan Cirebon. Pola penguasa peradilan tersebut berada di tangan raja, dan hal itu sejalan dengan konstitusi Belanda maka para pendiri Republik Indonesia langsung menggunakan sistem peradilan Pemerintah Kolonial Hindia Belanda. Hal ini berlangsung sejak awal kemerdekaan (1945) sampai Dekrit Presiden tahun 1959. Sistem hukum Belanda untuk mengatur Kejaksaan berakhir sampai terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia.³¹⁵

Sistem Kejaksaan sudah ada sejak zaman Kerajaan Majapahit, di mana pada masa itu terdapat beberapa jabatan yang dinamakan *Dhyaksa*, *Adhyaksa*, dan *Dharmadhyaksa*.³¹⁶ *Dharmadyaksa* adalah jabatan yang mengurus soal tuntunan *dharma* keagamaan di masyarakat sekaligus menjalankan fungsi kehakiman. Dalam tata pemerintahan di Kerajaan Majapahit, kelembagaan peradilan Majapahit didasarkan pada dua agama besar, yaitu Syiwa dan Buddha. Kepala masing-masing peradilan adalah *Dharma Dyaksa Ring Kasiwaan* atau Hakim Tinggi Hukum Hindu Syiwa dan *Dharma Dyaksa Ring Kasogatan* sebagai Hakim Tinggi Hukum Buddha. Keduanya dibantu oleh

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *loc.cit.*, 2005, hlm. 56.

kelembagaan *Sapta Uppapati* yang mewakili 5 *Pepati Hindu* dan 2 *Pepati Buddha*.³¹⁷

Untuk mengatur kehidupan rakyatnya, Kerajaan Majapahit telah memiliki sejumlah peraturan yang terkumpul dalam kitab perundangundangan. Kitab tersebut berisi baik tentang hukum pidana maupun hukum perdata. Peraturan tersebut berlaku bagi setiap orang. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 6 Kitab Agama, yang berbunyi : “Hamba raja mesti ia mentri sekalipun jika menjalankan *dusta*, *corah*, dan *tatayi* akan dikenakan pidana *pati*”. Selain itu, menurut Kitab Perundang-Undangan Majapahit Pasal 259 dan Pasal 261, berbunyi : “Barangsiapa menelantarkan sawah dan ternaknya akan dikenakan denda atau diperlakukan sebagai pencuri dan dikenakan pidana mati”. Latar belakang peraturan ini kemungkinan disebabkan karena Hayam Wuruk sadar bahwa penggarapan sawah dan pemeliharaan ternak yang baik dapat mempengaruhi perekonomian rakyat dan negara.³¹⁸

Kodifikasi hukum sudah ada sejak zaman Majapahit. Dari *kakawin* yang menceritakan kerajaan Majapahit, yaitu *Negara Kertagama* atau *Nagara kretagama* atau *Desawarnana*, yang ditulis oleh Mpu Prapanca. Dalam kitab *Negara Kertagama* atau *Nagarakretagama* atau *Desawarnana* secara jelas diceritakan bagaimana seorang Prabu Hayam Wuruk menghukum mati seorang menterinya karena telah melakukan tindak pidana pembunuhan. Pada

³¹⁷ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 114.

³¹⁸ *Ibid.*

masa Majapahit sudah ada undang-undang yang terdiri dari beberapa pasal yang telah disusun sedemikian rupa, yaitu :³¹⁹

1. Ketentuan mengenai denda;
2. Delapan macam pembunuhan disebut *astadusta*;
3. Perlakuan terhadap hamba disebut *kawula*;
4. Delapan macam pencurian disebut *astacorah*;
5. Paksaan atau *sahasa*;
6. Jual-beli atau *adol-tuku*;
7. Gadai atau *sanda*;
8. Utang-piutang atau *ahutang-apihutang*;
9. Titipan;
10. Mahar atau *tukon*;
11. Perkawinan atau *kawarangan*;
12. Mesum atau *paradara*;
13. Warisan atau *drewe kaliliran*;
14. Caci maki atau *wakparuga*;
15. Menyekiti atau *dandaparuya*;
16. Kelalaian atau *kagelehan*;
17. Perkelahian atau *atukaran*;
18. Tanah atau *bhumi*;
19. Fitnah atau *duwilatek*.

³¹⁹ *Ibid.*, hlm. 114-115.

Susunan dan proses pengadilan pada masa Majapahit, semua keputusan dalam pengadilan diambil atas nama raja. Dalam hal ini, raja dibantu oleh *Dharmadyaksa*. Sebagaimana didapat dari *Piagam Triwulan 1358*, terdapat cerita mengenai dua orang *Dharmadyaksa* dan tujuh orang *upapati*.³²⁰

Sistem Kejaksaan zaman Kerajaan Majapahit, yakni :

1. *Dhyaksa* adalah hakim pengadilan;
2. *Adhyaksa* adalah hakim tertinggi;
3. *Dharma Dhyaksa* yang mempunyai 3 (tiga) pengertian, yaitu :
 - a. Pengawas tertinggi dan kerajaan suci;
 - b. Pengawas tertinggi dalam hal urusan kepercayaan;
 - c. Ketua pengadilan.

Andi Zainal Abidin Farid mengartikan *Adhyaksa* dalam berbagai arti, seperti :³²¹

1. *Superintendent* atau *superindance*;
2. Pengawas dalam urusan kependetaan, baik agama Buddha maupun Syiwa dan mengepalai kuil-kuil yang didirikan sekitar istana;
3. Di samping itu juga bertugas sebagai hakim dan sebagai demikian ia berada di bawah perintah serta pengawasan mahapatih;
4. *Adhyaksa* sebagai hakim, sedangkan *dharmaadyaksa* sebagai *opperechter*-nya;

³²⁰ Djoko Prakoso, *Surat Dakwaan, Tuntutan Pidana dan Eksaminasi Perkara di Dalam Proses Pidana*, Liberty, Yogyakarta. 1988, hlm. 13.

³²¹ *Ibid.*

5. *Adhyaksa* sebagai *rechter van instructie bijde lanraad*, yang kalau dihubungkan dengan jabatan dunia modern sekarang dapat disejajarkan dengan hakim komisaris.

Tugas Mahapatih Gajah Mada bukan sekadar sebagai *Adhyaksa*, melainkan juga sebagai pelaksana segala peraturan raja dan melaporkan perkara-perakara sulit ke pengadilan. Tugas Gajah Mada ini apabila dibandingkan dengan zaman sekarang sangatlah mirip dengan tugas Jaksa pada saat ini.³²² Tugas Gajah Mada saat itu bisa disimpulkan sebagai alat negara atau wakil dari raja dalam hal pelaporan perkara-perkara ke pengadilan, sehingga bisa disimpulkan bahwa kedudukan Kejaksaan sejak zaman dulu kala sebagai alat negara dan pertanggungjawabannya kepada kepala negara yang saat itu adalah Raja Hayam Wuruk.³²³

Dahulu *adlyaksa* tidaklah sama dengan tugas utama Penuntut Umum dewasa ini. Lembaga Penuntut Umum seperti sekarang ini tidak bertugas sebagai hakim seperti *adhyaksa* dahulu kala, tetapi keduanya mempunyai persamaan tugas yaitu penyidikan perkara, penuntutan, dan melakukan tugas sebagai hakim komisaris.³²⁴

Pada abad ke-XVII, Kerajaan Mataram yang berada di bawah Sultan Amangkurat I, dan kasultanan-kasultanan Cirebon tidak lagi menggunakan kata Jawa Kuno (Kawi) atau Sansekerta "*Dhyaksa*", melainkan bahasa Jawa "*Jeksa*" atau "Jaksa". Tugas Jaksa dalam pengadilan adalah melakukan

³²² Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, *loc.cit.*, hlm. 56.

³²³ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 116.

³²⁴ *Ibid.*, hlm. 117.

pekerjaan kepaniteraan, menghadapkan terdakwa serta saksi, sedangkan pemeriksaan dan putusan dijatuhkan oleh Raja Mataram.³²⁵

Walaupun di Cirebon ada empat Sultan, yaitu Sultan Sepuh, Sultan Panembahan, Sultan Cirebon, dan Sultan Anom, namun hanya ada satu badan peradilan, yaitu Pengadilan Kerta, yang ditangani oleh tujuh orang Jaksa. Kedudukan, jabatan, dan peranan Jaksa di Kasultanan Cirebon demikian penting dan mulia, sehingga hanya dipercayakan oleh para sultan kepada pejabat-pejabat yang berpengalaman dan bermoral tinggi.³²⁶

Setelah penjajahan Belanda masuk ke Indonesia, Pemerintah Kolonial Belanda membuat sistem hukum untuk di tanah jajahannya, yang disebut sebagai Hindia Belanda, dan mulai peraturan perundang-undangan di bidang pidana, perdata, sampai peraturan berbau kolonial dan imperialis.³²⁷

Untuk fungsi Penuntut Umum yang dikenal sekarang di Indonesia sebetulnya diadopsi dari sistem Perancis. Belanda lah yang bercermin kepada sistem Perancis, melalui asas konkordansi membawanya pula ke Indonesia, terutama dengan paket perundang-undangan yang mulai berlaku pada tanggal 1 Mei 1848.³²⁸

Belanda sendiri baru pada tanggal 18 April 1827 ketika berlakunya *Rechterlijke Organisatie en bet beleid derjustitie*, diadakan lembaga Penuntut Umum yang berdiri mengikuti sistem Perancis. Suatu asas yang terpenting dan

³²⁵ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, *loc.cit.*, hlm. 56.

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ Muhamad Jusuf, *loc.cit.*, hlm. 117.

³²⁸ *Ibid.*

Penuntut Umum itu satu dan tidak terbagikan (*een en ondeelbaarheid*) dan bergantungnya pada kekuasaan eksekutif.³²⁹

Dalam sejarah Indonesia setelah itu, yaitu sejak zaman pemerintah kolonial Hindia Belanda, dikenal adanya institusi yang dinamakan dengan istilah *officer van justitie*, yang tugas pokoknya adalah menuntut seseorang ke pengadilan dalam suatu perkara tindak pidana. Istilah “Jaksa” umumnya digunakan untuk menerjemahkan istilah *officer van justitie* itu, karena pada kesultanan-kesultanan di Jawa, istilah ini terkait dengan kegiatan menuntut seseorang yang diduga melakukan kejahatan ke hadapan mahkamah, untuk diadili dan diambil keputusan apakah salah atau tidak, meskipun kegiatan itu dilakukan oleh polisi atau malahan oleh hakim sendiri. Istilah “Jaksa” baru secara resmi digunakan di masa pendudukan Jepang untuk menggantikan istilah *officer van justitie* bagi petugas yang melakukan penuntutan perkara di pengadilan pemerintah militer Jepang.³³⁰

Dalam tradisi penyelenggaraan peradilan di zaman Hindia Belanda, Jaksa tidaklah semata-mata berurusan dengan penuntutan perkara pidana ke pengadilan. Ketentuan-ketentuan dalam *Herziene Indonesich Reglement* (HIR) yang diperluas dengan *Regerings Reglement Stb.* Tahun 1922 No. 522 menyebutkan tugas Jaksa selain sebagai *officer van justitie* juga menjadi *advocaat* dan *landsadvocaat* (pengacara negara) yang mewakili kepentingan Pemerintah Hindia Belanda dalam perkara-perkara perdata. Dalam menjalankan tugas sebagai penuntut umum (*openbaar aanklager*), Jaksa juga tidak se-

³²⁹ *Ibid.*, hlm. 117-118.

³³⁰ *Ibid.*

kedar menerima hasil penyidikan perkara pidana yang dilimpahkan oleh polisi, tetapi berwenang untuk melakukan penyidikan lanjutan untuk memperdalam hasil penyidikan yang dilimpahkan itu, guna mempertajam penyusunan surat dakwaan yang akan mereka serahkan ke pengadilan. Ketika Indonesia telah merdeka, ketentuan-ketentuan dalam HIR diperbaharui menjadi *Reglement Indonesia yang Diperbaharui (RIB)*.³³¹

Fungsi perdata telah dilaksanakan oleh Kejaksaan sejak zaman Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda yang diatur dalam berbagai ketentuan dalam BW maupun berbagai ordonansi serta peraturan-peraturan catatan sipil. Jadi operasionalisasi dari fungsi perdata sebagai pengacara negara (*landsadvocaat*) telah ada dalam ketentuannya dalam *Koninkleijk Besluit (KB) Staatsblad 1922 Nomor 522* yang berjudul "*Vertegenwoordiging van den Lande in Rechten*".³³²

Sejak masa pemerintahan Jepang, nampaknya para Jaksa memiliki kembali statusnya, yaitu sebagai Penuntut Umum yang sebenarnya. Ketika Jepang berkuasa di Indonesia, maka jabatan asisten residen segera dihapuskan. Situasi yang demikian mengakibatkan kedudukan Jaksa mengalami perubahan mendasar. Dalam masa ini, semua tugas dan wewenang asisten residen dalam penuntutan perkara pidana diberikan kepada Jaksa dengan jabatan *Tio Kensatsu Kyokuco* atau Kepala Kejaksaan pada Pengadilan Negeri, serta

³³¹ *Ibid.*

³³² *Ibid.*, hlm. 119.

berada di bawah pengawasan *Koo Too Kensatsu Kyokuco* atau Kepala Kejaksaan Tinggi.³³³

Peranan Kejaksaan sebagai satu-satunya lembaga penuntut secara resmi difungsikan pertama kali oleh Undang-Undang Pemerintah Zaman Pendudukan Tentara Jepang Nomor 1 Tahun 1942, yang kemudian diganti oleh *Osamu Seirei* No. 3/1942, No. 2/1944 dan No. 49/1944. Eksistensi Kejaksaan itu berada pada semua jenjang pengadilan, yakni sejak *Saikoo Hooiin* (pengadilan agung), *Kootoo Hoin* (pengadilan tinggi) dan *Tiho Hoin* (pengadilan negeri). Pada masa itu, secara resmi digariskan bahwa Kejaksaan memiliki kekuasaan untuk :³³⁴

1. Mencari (menyidik) kejahatan dan pelanggaran;
2. Menuntut perkara;
3. Menjalankan putusan pengadilan dalam perkara kriminal;
4. Mengurus pekerjaan lain yang wajib dilakukan menurut hukum.

Selanjutnya dengan Osamura Nomor 49, Kejaksaan dimasukkan dalam wewenang *Cianbu* atau Departemen Keamanan. Dengan demikian, tugas Jaksa telah ditentukan yaitu mencari kejahatan dan pelanggaran (sebagai pegawai penyidik), menuntut perkara (pegawai Penuntut Umum), dan menjalankan putusan Hakim (pegawai eksekusi).³³⁵

³³³ *Ibid.*

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ *Ibid.*, hlm. 119-120.

Tabel 4

Contoh Peraturan Perundang-Undangan Terkait Kejaksan Zaman Tentara Pendudukan Jepang (Osamu Seirei Nomor 2 Tahun 1944)

Pasal	Isi Pasal
<p>Pasal 1</p>	<p>Oentoek sementara waktoe, pekerdjaan <i>Saikoo Hooïn</i> (Pengadilan Agoeng) den <i>Saikoo Kensatu Kyoku</i> (Kedjaksan Pengadilan Agoeng) dihentikan, serta hal-hal jang termasoek dalam kekoeasaannja dioeroes menoeroet atoeran Pasal 2 sampai Pasal 6.</p>
<p>Pasal 2</p>	<p>Perkara jang diadili lagi oleh <i>Saikoo Hooïn</i>, jang dimaksoed dalam Pasal 9, Oendang-Oendang No. 34, tahoen 2602 (<i>Osamu Seirei</i> No. 3), jaitoe perkara jang telah diadili oleh <i>Gunsei Hooïn</i> (Pengadilan Pemerintah Balatentera, ketjuali <i>Kaikyoo Kootoo Hooïn</i> atau Mahkamah Islam Tinggi den <i>Sooryo Hooïn</i> atau Pengadilan Agama, selandjoetnja demikian) dalamnja tidak termasoek <i>Kootoo Hooïn</i> (Pengadilan Tinggi), yang ada di daerah kekoeasaan <i>Kootoo Hooïn</i>, diadili oleh <i>Kootoo Hooïn</i> itoe dengan permoesyawaratan tiga orang Hakim; akan tetapi djika dipandang perloe oleh <i>Kootoo Hooïn</i> itoe, maka perkara itoe boleh dserahkan kepada <i>Kootoo Hooïn</i> lain. Atjara mengadili perkara jang diadili lagi dan hal-hal jang perloe tentang oeroesan jang dimaksoed pada ajat di atas, haroes menoeroet petoendjoek <i>Gunseikan</i>.</p>
<p>Pasal 3</p>	<p>Kekoeasaan <i>Saikoo Hooïn</i> jang ditetapkan dalam Pasal 157, "<i>Reglement op de Rechterlbke Organisatic</i>" dilakoekan oleh <i>Kootoo Hooïn</i> terhadap <i>Gunsei Hooïn</i> jang ada dalam daerah kekoeasannja. Kekoeasaan <i>Saikoo Hooïn</i> jang ditetapkan dalam Pasal 162, "<i>Reglement op de Rechterlijke Organiwtie</i>" dilakoekan oleh Djakarta <i>Kootoo Hooïn</i>.</p>
<p>Pasal 4</p>	<p>Kekoeasaan djabatatan ketoea <i>Saikoo Hooïn</i> menoeroet atoeran kalimat penghabisan dalam ajat 2, Pasal 5, Oendang-Oendang No. 34, tahoen 2602 (<i>Owmu Seirei</i> No. 30) dilakoekan oleh ketoea <i>Kootoo Hooïn</i>.</p>
<p>Pasal 5</p>	<p>Kekoeasaan djabatatan ketoea <i>Saikoo Kenwtu Kyoku</i>, termasoek djoega kekoeawan tentang hal-hal jang ditetapkan dalam Pasai 180 "<i>Reglement op de Rechterlijke Organiwtie</i>" dilakoekan oleh <i>Gunseikaobu Sihoobutyoo</i> atas perintah <i>Gunseikm</i>.</p>

Pasal 6	Selain dari pada atoeran jang ditetapkan dalam Pasal 2 sampai Pasal 5, maka hal-hal jang termasuk dalam kekoesaan <i>Saikoo Hooin</i> , <i>Saikoo Kensatu Kyoku</i> atau kekoesaan ketoenja masing-masing dilakoekan oleh <i>Gunseikanbu Sihoobutyoo</i> , atau <i>Kootoo Hooin</i> , <i>Kootoo Kensatu Kyoku</i> ataupun oleh ketoea <i>Kootoo Hooin</i> atau <i>Kootoo Kensatu Kyoku</i> menoeroet petoendjoe <i>Gunseilran</i> .
Pasal 7	Oentoek mengoeroes segala sebahagian pekerdjaan <i>Kootoo Hooin</i> atau <i>Kootoo Kensatu Kyoku</i> , maka <i>Gunseikan</i> boleh menjoeroeh <i>Simpanan</i> , <i>Kensatuan</i> atau pegawai lain dari <i>Kootoo Hooin</i> atau <i>Kensatu Kyoku</i> oentoek bekerdja ditempat jang perloe, jang boekan tempat kedoedoekan <i>Kootoo Hooin</i> atau <i>Kootoo Kensatu Kyoku</i> .
Pasal 8	Dalam hal atjara mengadili perkara, maka hal-hal jang tidak dapat dioeroes menoeroet atoeran jang soedah-soedah haroes dioeroes menoeroet petoendjoe <i>Gunseikan</i> , demikian djoega hal-hal jang tidak dapat dioeroes menoeroet atoeran jang soedah-soedah dalam hal oeroesan Kehakiman jang lain dari pada atjara mengadili perkara.
	Atoeran tambahan. Oendang-Oendang ini moelai berlakoe pada tanggal 15, boelan 1, tahoen Syoowa 19 (2604) .

Sumber : Muhamad Jusuf, 2014

Berikut dapat diringkas mengenai dasar hukum Kejaksaan dari zaman ke zaman, yang terjadi di Indonesia :

Tabel 5

Rangkuman Dasar Hukum Kejaksaan dari Zaman Ke Zaman

Periode	Keterangan
Masa Kerajaan-kerajaan	Baik pada zaman Kerajaan Majapahit maupun Singasari di abad XIII, Sang Prabu didampingi oleh <i>Dharmadhyaksa</i> . Para <i>Dhyaksa</i> dan <i>Adhyaksa</i> dituntut kemahirannya dalam hukum Hindu Kuno yang sudah diakui oleh hukum adat. Mahapatih Gajah Mada sangat cemerlang dalam urusan politik pemerintahan, dan ahli siasat, serta <i>Adhyakasa</i> (pengawas). Walaupun urusan peradilan ditangani oleh para <i>Dhyaksa</i> dengan didampingi para cendekiawan dan rohaniwah di bawah pimpinan dan pengawasan tertinggi Gajah Mada

	selaku <i>Dhyaksa</i> , namun sudah barang tentu semuanya ada di bawah perintah Sang Prabu Hayam Wuruk.
Masa Kerajaan Mataram dan Kasultanan-kasultanan Cirebon	<p>Pada abad XVII, Kerajaan Mataram yang berada di bawah Sultan Amangkurat I, dan Kasultanan-kasultanan Cirebon tidak lagi menggunakan kata Jawa Kuno (Kawi) atau Sanksekerta "<i>Dhyaksa</i>", melainkan bahasa Jawa "Jeksa" atau "Jaksa". Tugas Jaksa dalam pengadilan ini adalah melakukan pekerjaan kepaniteraan, menghadapkan terdakwa serta saksi, sedangkan pemeriksaan dan putusan dijatuhkan oleh Raja Mataram.</p> <p>Walaupun di Cirebon ada empat sultan, yaitu Sultan Sepuh, Sultan Panembahan, Sultan Cirebon, dan Sultan Anom, namun hanya ada satu badan peradilan, yaitu Pengadilan Kerta, yang ditangani oleh tujuh orang Jaksa. Kedudukan, jabatan, dan peranan Jaksa di Kasultanan Cirebon demikian penting dan mulia sehingga hanya dipercayakan oleh para sultan kepada pejabat-pejabat yang berpengalaman dan bermoral tinggi.</p>
Masa Penjajahan Belanda	Tahun 1602, <i>Verenigde Oost Indische Compagnie</i> (VOC) membeentuk badan peradilan sendiri <i>Schepenenbank</i> yang petugas-petugasnya diberi kekuasaan sebagi Penuntut Umum, yaitu <i>officier van justitie</i> . Tapi kemudian diubah dengan menerapkan hukum adat kepada penduduk pribumi, sepanjang hal-hal tertentu tidak diatur oleh perundang-undangan Kompeni sendiri.
Masa Hindia Belanda	<p>Pada masa Hindia Belanda, badan-badan yang ada relevansinya dengan Kejaksaan antara lain Pengadilan Negeri (<i>landraad</i>) yang mengadili penduduk bumiputera baik dalam perkara sipil (perdata) maupun Pidana. Pengadilan <i>Justisi</i> (<i>Raad van Justitie</i>), pengadilan untuk golongan Eropa dan pengadilan banding bagi <i>landraad</i>. Mahkamah Agung (<i>Hoogerechtshof</i>) adalah pengadilan tertinggi yang mempunyai wewenang, antara lain mengadili perkara-perkara banding yang diputuskan <i>Raad van Justitie</i>, memutus perkara-perkara yang diminta kasasi dan memutus dalam tingkat pertama dan terakhir perkara-perkara yang termasuk golongan <i>forum privilegiatum</i>, seperti para pejabat tinggi tertentu dan para sultan serta perselisihan-perselisihan, serta perselisihan-perselisihan an wwenang mengadili <i>jurisdictie geschillen</i> antara pengadilan-pengadilan tingkat banding, antara pengadilan sipil dan militer dan antara pengadilan swapraja. Dalam ketiga jenis peradilan tersebut ada pegawai-pegawai yang diberi wewenang selaku pengemban tugas dari suatu lembaga (badan atau dinas) negara yang dinamakan <i>Openbaar Ministerie</i>, yang mempunyai tugas pokok, antara lain :</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mempertahankan segala peraturan negara; 2. Melakukan penuntutan segala tindak pidana; 3. Melaksanakan putusan pengadilan pidana yang berwenang.
Periode Setelah Kemerdekaan	<p>Rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 19 Agustus 1945 memutuskan mengenai kedudukan Kejaksaan dalam struktur Negara Republik Indonesia dalam lingkungan Departemen Kehakiman. Kedudukan Kejaksaan dalam struktur kenegaraan Negara Republik Indonesia adalah selaku alat kekuasaan eksekutif dalam bidang yustisial yang sudah berakar sejak zaman Kerajaan Majapahit, Mataram, Cirebon, serta zaman penjajahan.</p> <p>Istilah Kejaksaan dipergunakan secara resmi oleh Undang-Undang Balatentara Pendudukan Jepang Nomor 1 Tahun 1942, yang kemudian diganti oleh <i>Osamu Seirei</i> Nomor 3 Tahun 1942, Nomor 2 Tahun 1944, dan Nomor 49 Tahun 1944. Peraturan tersebut tetap dipergunakan dalam Negara Republik Indonesia Proklamasi berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1945.</p> <p>Pada masa Republik Indonesia Serikat (RIS) pada 27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950, sejak Januari 1950 Jaksa Agung diatur dalam KRIS dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Susunan dan Kekuasaan serta Jalannya Peradilan Mahkamah Agung Indonesia Undang-Undang Mahkamah Agung (UUMA).</p> <p>Sesuai dengan susunan kenegaraan RIS sebagai negara federal yang komponennya terdiri dari alat-alat perlengkapan negara tingkat pusat (federal) dan tingkat daerah bagian, maka stuktur organisasi Kejaksaan terdiri dari Kejaksaan Tingkat Pusat dan Tingkat Daerah-daerah Bagian.</p> <p>Pada masa Republik Indonesia (18 Agustus 1950 - 5 Juli 1959) kedudukan Kejaksaan sama seperti pada masa RIS, yaitu masuk dalam struktur Departemen Kehakiman.</p>

Sumber : Marwan Effendy, 2005

Dalam perspektif sejarah, Kejaksaan menunjukkan fakta bahwa meskipun Indonesia telah merdeka dan memiliki undang-undang dasar yang telah disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, dan Presiden Soekarno telah mengangkat Jaksa Agung, namun di awal kemerdekaan itu Indonesia belumlah mempunyai peraturan perundang-undangan sendiri yang mengatur kedudukan, tugas dan kewenangan Kejaksaan. Untuk mengatasi kevakuman hukum inilah,

maka pemerintah Indonesia tetap menggunakan peraturan-peraturan lama yang diwariskan oleh Pemerintah Kolonial Hindia Belanda.³³⁶

Dasar hukum menggunakan peraturan warisan kolonial itu ialah ketentuan Pasal II Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945 yang mengatakan bahwa : “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah tanggal 10 Oktober 1945 Nomor 2, telah menetapkan bahwa semua undang-undang dan peraturan yang dahulu tetap berlaku sampai undang-undang tersebut diganti.³³⁷

Eksistensi Kejaksaan Republik Indonesia dalam upaya penegakan hukum tidak bisa diabaikan. Hal tersebut di samping secara normatif telah tersedia penegasan keberadaan Kejaksaan, juga dalam tataran faktual, masyarakat menghendaki lembaga/aparat penegak hukum benar-benar berperan sehingga terwujud rasa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.³³⁸

Kejaksaan adalah badan negara (*staatsorgan*) yang sudah ada sebelum Indonesia merdeka, demikian pula aturan-aturannya. Jadi, Kejaksaan Agung Republik Indonesia, pada dasarnya meneruskan apa yang telah ada diatur di dalam *Indische Staatsregeling*, yakni semacam undang-undang dasar negeri jajahan Hindia Belanda, yang menempatkan Kejaksaan Agung berdampingan dengan Mahkamah Agung. Sementara secara administratif, baik Kejaksaan

³³⁶ *Ibid.*, hlm. 122-123.

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 3.

maupun pengadilan berada di bawah Kementerian Kehakiman. Itulah sebabnya, dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 19 Agustus, Soepomo melaporkan bahwa ruang lingkup tugas Kementerian Kehakiman yang akan dibentuk ialah menangani hal-hal administrasi Pengadilan, Kejaksaan, penjara, nikah, talak dan rujuk serta penanganan masalah wakaf dan zakat. Sedangkan landasan hukum bagi Kejaksaan untuk menjalankan tugas dan wewenangnya sepenuhnya didasarkan pada perundang-undangan Belanda, *Het Herzeine Indonesich Reglement* (HIR) yang diperluas dengan *Regering Reglement Stb.* 1922 No. 522. HIR kemudian diubah menjadi *Reglement Indonesia Yang Diperbaharui* (RIB).³³⁹

Sampai sekarang *Staatsblad* 1922 Nomor 522 belum pernah dicabut, sehingga secara formal *Staatsblad* tersebut masih berlaku, sesuai pendapat Mahkamah Agung bahwa *Staatsblad* 1922 Nomor 522 “*mutatis mutandis*” masih berlaku, dan Jaksa *ex officio* mewakili pemerintah dalam kasus-kasus perdata.³⁴⁰

Pada tahun 1961, terbitlah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia. Kedudukan Kejaksaan dalam Undang-Undang ini adalah sebagai alat negara penegak hukum. Pada Bab I, Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 dikatakan, bahwa : “Kejaksaan Republik Indonesia selanjutnya disebut Kejaksaan ialah alat negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai penuntut umum”. Dalam Undang-Undang ini, fungsi Kejaksaan di bidang

³³⁹ Muhamad Jusuf, *loc.cit.*, hlm. 123.

³⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 123-124.

hukum perdata secara eksplisit tidak disebut, tetapi dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961, dinyatakan bahwa : “Kejaksaan melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan kepadanya oleh suatu peraturan negara”. Walaupun telah terbit Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961, tetapi peraturan zaman Pemerintah Kolonial Hindia Belanda *Staatsblad* 1922 Nomor 522, *Staatsblad* 1941 Nomor 44, *Het Herziene Indonesish Reglement* Pasal 123 ayat (2), dan sebuah undang-undang zaman kemerdekaan, yaitu Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 yang menjadi landasan hukum fungsi Kejaksaan di bidang perdata tetap berlaku.³⁴¹

Sejak terbit Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 ini, pengangkatan Jaksa Agung tidak lagi melalui Menteri Kehakiman melainkan langsung diangkat oleh Presiden, karena kedudukan Jaksa Agung di sini sebagai anggota kabinet yang bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden. Pada tahun 1991, terbitlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menggantikan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961. Mengenai kedudukan Kejaksaan, pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 menyebutkan dalam Bagian Kedua tentang Kedudukan pada Pasal 2 ayat (1), bahwa : “Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan”. Dalam tugas dan wewenangnya, selain bidang pidana, ketertiban umum, juga bertugas di bidang perdata dan tata usaha Negara. Pada Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, disebutkan bahwa : “Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan

³⁴¹ *Ibid.*

dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah”. Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 ini sebagai respon atas terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagai Undang-Undang yang mengantisipasi kemungkinan timbulnya benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan.³⁴²

Kedudukan Kejaksaan bertambah dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, dinyatakan bahwa : “Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”.

Pada intinya ada 2 (dua) tugas dari Kejaksaan di bidang penegakan hukum, yaitu penegakan hukum secara represif dan penegakan hukum secara preventif. Dalam penegakan hukum secara represif, Kejaksaan menjalankan fungsi utamanya yaitu di bidang penuntutan. Sesuai dengan prinsip dominus litis, maka penetapan dan pengendalian kebijakan penuntutan hanya berada di satu tangan yaitu Kejaksaan.³⁴³ Selain itu, sebagaimana diketahui, Kejaksaan

³⁴² *Ibid.*, hlm. 124-125.

³⁴³ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 179.

tidak hanya berfungsi dalam bidang penuntutan dalam perkara pidana, tetapi juga dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara.

Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, ini fungsi Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara ditekankan adanya “kuasa khusus”. Dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, dinyatakan bahwa : “Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah”. Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, kemudian menjadi rujukan munculnya istilah Jaksa Pengacara Negara (JPN).³⁴⁴

Keberadaan institusi yang mewakili dan menjadi kuasa tersebut sangat diperlukan, terutama bagi institusi negara atau pemerintah yang kecil dan hanya didukung dengan personalia yang terbatas jumlahnya, kemampuan, dan anggaran belanjanya.³⁴⁵

Jaksa dalam menangani perkara di bidang perdata dan tata usaha negara mendapatkan kewenangan dari undang-undang. Terkadang antara kekuasaan dan kewenangan dianggap memiliki pengertian yang sama. Namun sebenarnya ada perbedaan di antara keduanya. Beda antara kekuasaan dengan wewenang (*authority* atau *legalized power*) ialah bahwa kekuasaan merupakan setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan tersebut, sedangkan wewenang adalah

³⁴⁴ Muhamad Jusuf, *loc.cit.*, hlm. 125.

³⁴⁵ *Ibid.*

kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.³⁴⁶

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*machts*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.³⁴⁷

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut R.J.H.M. Huisman :³⁴⁸

Een bestuursorgaan kan zich geen bevoegdheid toeigenen. Slechts de wet kan bevoegdheden verlenen. De wetgever kan en bevoegdheid niet alleen attribueren aan een bestuursorgaan, maar ook aan ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het milieu enz.) of aan speciale colleges (bijvoorbeeld de kiesraad, de pachtkamer), of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersonen.

Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti

³⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Press, Jakarta, 1982, hlm. 260.

³⁴⁷ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 72.

³⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 72.

dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat.

Kewenangan adalah apa yang disebut dengan “kekuasaan formal”, misalnya kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan (yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang seperti menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan menteri (delegasi wewenang).³⁴⁹

Kewenangan (*bevoegdheid, competence, legal power*) merupakan kekuasaan yang sah menurut hukum atau kekuasaan hukum suatu jabatan, dan mengandung arti kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu, serta bersumber pada undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika organ pemerintahan mendapatkan kewenangan secara langsung dari undang-undang, berarti organ pemerintahan itu memperoleh kewenangan atas dasar atribusi (*attributie*).³⁵⁰

Kewenangan yang diperoleh secara atribusi dianggap sebagai kewenangan asli (*originare bevoegdheid*), karena atribusi ini mengandung arti

³⁴⁹ S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Seri Pustaka Ilmu Administrasi VII, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 78.

³⁵⁰ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 41-46.

menciptakan wewenang yang sebelumnya tidak ada. Sebagai kewenangan asli, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan berdasarkan pada norma-norma hukum tertulis dan tidak tertulis. Tanggung jawab penggunaan wewenang atribusi ini baik intern maupun ekstern sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).³⁵¹

Ketika organ pemerintahan yang memperoleh kewenangan atribusi tersebut menyerahkan kepada organ pemerintahan lain, maka organ lain itu berarti memperoleh kewenangan delegasi (*delegatie*). Secara teoretik, delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, atau pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang secara atributif kepada organ lainnya, yang akan melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri. Ciri-ciri dari delegasi adalah :³⁵²

1. Pelimpahan wewenang (*overdracht van bevoegdheid*);
2. Kewenangan tidak lagi dapat dijalankan oleh pemberi wewenang;
3. Terjadi peralihan tanggungjawab;
4. Harus berdasarkan peraturan perundang-undangan;
5. Harus tertulis.

Karena dalam delegasi ini terjadi peralihan wewenang dari pemberi wewenang (*delegans*), maka tanggungjawab juga beralih secara otomatis kepada penerima wewenang (*delegataris*).

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² *Ibid.*

Di samping istilah atribusi dan delegasi, dikenal pula istilah mandat, yakni pelaksanaan tugas oleh mandataris untuk dan atas nama pemberi tugas (mandans), dengan kewenangan yang tetap melekat pada instansi pemberi tugas.

Menurut Stoink dan Steenbeek, mandat itu bukanlah penyerahan wewenang dan bukan pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis), yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh menteri dengan pegawai, menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada menteri. Pegawai memutuskan secara faktual, menteri secara yuridis.³⁵³

R.J.H.M. Huisman menyebutkan beberapa ciri mandat, yakni :³⁵⁴

1. Perintah untuk melaksanakan tugas (*opdracht tot uitvoering*);
2. Tugas dan kewenangan secara insidental dapat dijalankan oleh mandans;
3. Tidak terjadi peralihan tanggung jawab;
4. Tidak harus berdasarkan undang-undang;
5. Dapat secara tertulis atau lisan (*mondeling*).

Mandataris hanya pelaksana wewenang, sementara kewenangannya tetap berada pada mandans. Oleh karena itu dalam hal mandat ini tanggung jawab yuridis ada pada mandans.

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ *Ibid.*

Kewenangan yang diberikan kepada Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara, merupakan upaya dari lembaga legislatif di dalam rangka memantapkan kedudukan dan peranan Kejaksaan agar lebih mampu dan berwibawa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam negara hukum yang berdasarkan Pancasila.

Di dalam negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat, akan banyak ditemukan keterlibatan dan kepentingan hukum dari negara dan pemerintah di bidang perdata, baik dalam kedudukan sebagai tergugat maupun sebagai penggugat, atau pihak yang mempunyai kepentingan hukum di luar pengadilan yang dapat diwakilkan kepada Kejaksaan.

Dalam menjalankan tugas di bidang perdata, Kejaksaan terus berupaya meningkatkan kepercayaan dan kepuasan pemberi kuasa dalam hal ini negara *c.q.* pemerintah, dengan kinerja yang berhasil guna dan berdayaguna serta proaktif untuk menjual jasa di bidang perdata sebagai “Kantor Pengacara Negara” dengan cara membina hubungan dengan instansi lain dan melakukan persentase mengenai apa dan bagaimana serta keuntungan dan kelebihan Jaksa Pengacara Negara. Adanya Jaksa Pengacara Negara, maka penyimpangan hukum dapat diminimalisir secara maksimal. Jaksa Pengacara Negara dapat memberikan pertimbangan hukum dalam bentuk pemberian pendapat hukum (*legal opinion*), pendampingan hukum (*legal assistance*), maupun audit hukum (*legal audit*).

Dengan tugas wewenang atribut yang diberikan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, maka Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata

Usaha Negara bisa disebut Kantor Pengacara Negara, yang dapat memberikan jasa-jasa hukum kepada institusi negara atau pemerintah yang memerlukan jasa hukum yang disediakan oleh Kejaksaan. Sebagai Kantor Pengacara Negara, jasa hukum yang disediakan sama dengan layaknya kantor pengacara (swasta) pada umumnya. Perbedaan utamanya hanya pada klien, yang bisa dilayani oleh Kantor Pengacara Negara terbatas hanya institusi negara, pemerintah atau pejabatnya.³⁵⁵

Kejaksaan mempunyai tugas wewenang mewakili negara atau pemerintah dalam menghadapi gugatan di pengadilan, merupakan model yang juga dianut oleh negara-negara selain Indonesia, antara lain Amerika Serikat, Jepang, Korea Selatan, China, Australia, Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam, Thailand, India, Srilangka, dan lain sebagainya.³⁵⁶

Di negara Australia, memiliki *Solicitor-General* sebagai Jaksa Pengacara Negara. Jaksa Pengacara Negara merupakan sebuah Kantor sendiri yang berisi profesional hukum. Pihak yang dapat ditunjuk menjadi kuasa hukum di pengadilan perdata.

Dalam sistem peradilan negara Thailand, Kejaksaan Agung Thailand berwenang untuk menangani perkara tindak pidana umum dan perdata serta memberikan pendapat hukum kepada lembaga pemerintah dan badan-badan usaha milik negara. Selain itu, Penuntut Umum di negara Thailand memiliki kekuasaan untuk mengajukan kasus perdata di tingkat banding dan Mahkamah Agung, tetapi harus ada kesepakatan dan/atau persetujuan dari pihak yang

³⁵⁵ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 125-126.

³⁵⁶ *Ibid.*

bersengketa. Peranan lain Penuntut Umum Thailand adalah bertanggungjawab untuk memberikan nasihat jika diminta oleh lembaga pemerintah atau badan-badan usaha milik negara, dan juga memiliki kewajiban untuk melakukan review dan revise konsep-konsep kesepakatan atau persetujuan antara lembaga pemerintah dan sektor swasta, agar lembaga pemerintah tidak mengalami kerugian akibat dari perjanjian tersebut. Walaupun tidak wajib untuk diadakan Jaksa Penuntut sebagai penasihat dalam persetujuan/kesepakatan, dalam praktik Jaksa selalu diminta sebagai penasihat dalam setiap kontrak. Dalam Peraturan Acara Perkara Administratif, pihak pemerintah diperbolehkan untuk memberikan kekuasaan kepada pejabat di bawahnya atau pejabat dari departemen lain atau Kantor Kejaksaan/Penuntut Umum untuk bertindak atas namanya dalam kasus administratif. Menurut laporan dari Kejaksaan Agung Thailand, walaupun tidak wajib bagi Penuntut Umum mewakili kantor/pejabat pemerintah dalam kasus administratif, tetapi sebagian besar perkara administrasi (80%) ditangani oleh Kantor Kejaksaan.³⁵⁷

Di negara Amerika Serikat, Jaksa Agung Amerika Serikat sekaligus memimpin Departemen Kehakiman (*Head of the Departement of Justice*) dan bertindak sebagai *Chief Legal Officer* dari Pemerintah Federal. Di sini, Jaksa Agung mempunyai peran utama, yaitu :

1. *To prosecute or bring enforcement actions;*
2. *To advice administrators on the law;*

³⁵⁷ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 78.

3. *The represent government agencies in court when civil suits are filed against them.*

Berdasarkan ketiga contoh negara yang memberi tugas dan wewenang Kejaksaan untuk melaksanakan tugas dalam bidang perdata dan tata usaha negara, kesemuanya mendudukan Kejaksaan sebagai *Government Law Firm* atau Kantor Pengacara Negara.

Terjadinya rangkap fungsi Jaksa, di samping memiliki tugas dan wewenang sebagai Penuntut Umum atau diistilahkan dengan Jaksa Penuntut Umum (JPU) maupun tugas dan wewenang mewakili negara atau pemerintah di dalam pengadilan dan di luar pengadilan atau diistilahkan dengan Jaksa Pengacara Negara (JPN) adalah konsekuensi logis dari pilihan sistem ketatanegaraan Indonesia yang sampai saat ini menempatkan kedudukan Kejaksaan di dalam wilayah kekuasaan eksekutif.³⁵⁸ Kekuasaan eksekutif sendiri adalah kekuasaan yang berfungsi untuk menjalankan undang-undang.³⁵⁹

Salah satu hubungan logis terjadinya rangkap jabatan Jaksa sebagai JPU dan JPN adalah di satu sisi pemerintah atau negara memerlukan pembela hukum dalam perkara perdata dan tata usaha negara, pada saat anggota masyarakat menuntut aparat pemerintah atau negara di dalam perkara tersebut. Sementara di sisi lain, Kejaksaan adalah bagian dari pemerintah. Dengan fakta ini, maka sangat logis untuk memenuhi kebutuhan bantuan hukum dalam perkara perdata dan tata usaha negara, maka pemerintah menugaskan lembaga

³⁵⁸ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 128.

³⁵⁹ Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm. 129

yang dianggap paling siap dalam menjalankan tugas dan wewenang tersebut, yaitu Kejaksaan.³⁶⁰

Alasan lainnya adalah karena pilihan sistem oleh Indonesia, di mana terdapat model di beberapa negara lain, terutama Belanda fungsi Jaksa sebagai *Landsadvocaat* (Pengacara Negara), kemudian istilah lembaga yang menaungi para Pengacara Negara ini adalah mengambil model di Australia adanya Kantor Pengacara Negara, kemudian untuk sistem dan model Kejaksaan sendiri, Indonesia pun mengadopsi dari sistem Kejaksaan di negara-negara lain. Negara-negara di dunia memiliki sistem yang berbeda-beda dalam hal menempatkan kedudukan dan fungsi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan mereka. Setidaknya terdapat tiga arus utama (*mainstream*) sistem penempatan kedudukan dan fungsi Kejaksaan.³⁶¹

Tabel 6

Tiga Arus Utama Sistem Kedudukan Kejaksaan

No.	Sistem Kedudukan Kejaksaan	Negara Penganutnya
1.	Negara yang menempatkan institusi Kejaksaan dalam wilayah kekuasaan eksekutif, tanpa kontrol legislatif.	Indonesia, Belanda, Perancis, dan lain-lain.
2.	Negara-Negara yang menempatkan institusi Kejaksaan dalam wilayah kekuasaan yudikatif.	Italia, Bulgaria
3.	Negara yang menempatkan institusi Kejaksaan dalam wilayah kekuasaan eksekutif, tetapi terkontrol legislatif.	Amerika Serikat

Sumber : Muhamad Jusuf, 2014

³⁶⁰ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 128-129.

³⁶¹ *Ibid.*

Setelah masa kepemimpinan Presiden Soekarno berakhir, sistem penempatan kejaksaan di bawah kekuasaan eksekutif tidak mengalami perubahan, baik pada masa Presiden Soeharto, B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati, dan sampai dua periode masa Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono Bahkan sampai dalam proses revisi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 pada tahun 2013 kemarin, pemerintah masih mempertahankan kedudukan Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Arus usulan di kalangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk menempatkan Kejaksaan agung lebih independen, tidak berada sepenuhnya di bawah eksekutif, akhirnya usulan itu dicabut kembali dan lebih menyetujui pendapat pemerintah.³⁶²

Berdasarkan pilihan sistem kedudukan Kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif, dengan sendirinya akan berpengaruh terhadap berbagai peraturan pelaksanaan di bawahnya. Penambahan tugas dan wewenang Kejaksaan bidang perdata dan tata usaha negara untuk mewakili negara atau pemerintah, baik di dalam maupun di luar pengadilan oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 memperlihatkan bahwa sistem kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia memang seperti tidak berpola dengan baik. Tugas dan wewenang Kejaksaan sejak awal sejarahnya adalah di bidang penuntutan umum (*openbaar aanklager*), sementara tugas “mewakili” di bidang perdata

³⁶² *Ibid.*

dan tata usaha negara tidak lagi bersifat penuntutan, melainkan lebih bersifat pembelaan hukum untuk negara (*landsaelvocaat*).³⁶³

Dengan demikian, kerancuan hukum Belanda yang telah “dirapikan” oleh Presiden Soekarno melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 menjadi sepenuhnya berada di bawah kekuasaan eksekutif, walaupun ini menjadi perdebatan, tetapi permasalahannya menjadi terang-benderang, tidak di yudikatif. Ketika masa Presiden Soeharto di tahun 1991 memasukkan unsur *landsadvocaat* ke institusi Kejaksaan, persis dengan perundang-undangan Belanda, padahal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak mengatur sama sekali tentang bantuan hukum, advokasi, atau mewakili negara atau pemerintah dalam perkara perdata dan tata usaha negara, terlebih lagi menunjuk institusi Kejaksaan sebagai lembaga yang harus berperan sebagai Pengacara Negara di dalam proses peradilan tata usaha negara, kemudian dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, memberi “ruang” sendiri untuk peran mewakili negara dalam perkara tata usaha negara, baik di dalam pengadilan maupun di luar pengadilan.³⁶⁴

Untuk melaksanakan tugas mewakili negara atau pemerintah dalam bidang perdata dan tata usaha negara ini, lingkungan Kejaksaan memunculkan istilah Jaksa Pengacara Negara (JPN). Bahkan Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Jamdatun) disebut sebagai Kantor Pengacara Negara. Struktur Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usahah Negara

³⁶³ *Ibid.*

³⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 141-142.

yang berlaku saat ini ditetapkan dengan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2016 tanggal 6 April 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : PER-006/A/JA/07/2017 tanggal 3 Agustus 2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.³⁶⁵

Disebutkan dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010, bahwa :

- Pasal 23 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010
 - (1) Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah unsur pembantu pimpinan dalam melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, bertanggung jawab kepada Jaksa Agung;
 - (2) Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dipimpin oleh Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara.
- Pasal 24 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010
 - (1) Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara;
 - (2) Lingkup bidang perdata dan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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.
- Pasal 25 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24, Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara menyelenggarakan fungsi :

³⁶⁵ *Ibid.*

- a. Perumusan kebijakan di bidang perdata dan tata usaha negara;
- b. Pelaksanaan penegakan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara;
- c. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang perdata dan tata usaha negara;
- d. Pelaksanaan hubungan kerja dengan instansi/lembaga baik di dalam negeri maupun di luar negeri;
- e. Pemantauan, analisis, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kegiatan di bidang perdata dan tata usaha negara;
- f. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Jaksa Agung.

Dengan demikian, terjadinya rangkap fungsi Jaksa sebagai Penuntut Umum yang merupakan fungsi yudikatif dan Pengacara Negara sebagai bagian dari fungsi dan tugas dari pemerintah adalah konsekuensi atau akibat dari pilihan sistem ketatanegaraan Indonesia dalam kaitan dengan pengaturan Kejaksaan yang berada di bawah eksekutif, meskipun ada kontrol atau pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi lembaga legislatif.

B. Manfaat Pemberian Bantuan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Oleh Kejaksaan Republik Indonesia

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. Selain itu, Kejaksaan juga dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instansi pemerintah lainnya. Tugas dan fungsi di bidang perdata dan tata usaha negara tersebut, meliputi :³⁶⁶

1. Penegakan hukum;
2. Bantuan hukum;

³⁶⁶ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

3. Pertimbangan hukum;
4. Tindakan hukum lain; dan
5. Pelayanan hukum.

Untuk melaksanakan tugas dan fungsi Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, perlu dilakukan secara tertib dan efektif, sehingga perlu diikuti ketentuan-ketentuan tentang tertib administrasi. Pengertian administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan atau kegiatan kantor dan tata usaha atau “*the management on performance of the executive duties of government, institutions or bussines*”, yang secara teknis berisi kegiatan tulis-menulis, surat-menyurat, catat-mencatat, ketik-mengetik dan penyimpan serta pengurusan naskah-naskah yang hanya bersifat ketatausahaan belaka³⁶⁷, sedangkan pengertian administrasi dalam arti luas, Soewarno Handyaningrat merumuskan administrasi negara terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud menunaikan dan melaksanakan kebijaksanaan negara. Pengertian administrasi negara dalam pengertian luas adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan politiknya, sedangkan dalam pengertian sempit administrasi negara adalah kegiatan badan eksekutif dalam menyelenggarakan pemerintahan.³⁶⁸

Dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha sesuai Peraturan Jaksa Agung Nomor : Per-025/A/JA/11/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan

³⁶⁷ S.F. Marbun, *Peradilan administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 43.

³⁶⁸ *Ibid.*

Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut Perja Nomor : Per-025/A/JA/11/2015), serta pengelolaan administrasinya sesuai Keputusan Jaksa Agung RI Nomor : KEP-157/A/JA/11/2012 tanggal 14 November 2012 tentang Administrasi Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara, yang merupakan penyempurnaan dari Keputusan Jaksa Agung RI No. : KEP-148/J.A/12/1994 tanggal 22 Desember 1994, aparat Kejaksaan khususnya jajaran DATUN (Perdata dan Tata Usaha Negara) baik di pusat maupun di daerah wajib mengetahui, memahami dan melaksanakan administrasi tersebut dalam setiap tahapan. Selain itu juga pelaksanaan tugas fungsi serta administrasi DATUN harus mengacu pada Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : PER-018/A/JA/07/2014 tanggal 7 Juli 2014 tentang Standar Operasional Prosedur Pada Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara.³⁶⁹

Munculnya istilah Pengacara Negara, atau Jaksa Pengacara Negara, sampai Kantor Pengacara Negara di lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia berawal dari didirikan fungsi Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN) pada 21 Januari 1992. Adapun fungsi-fungsi tersebut, adalah :

1. Fungsi perdata;³⁷⁰

Fungsi perdata sudah dilaksanakan oleh Kejaksaan sejak zaman pemerintah Kolonial Belanda yang diatur dalam berbagai ketentuan dalam BW maupun berbagai *ordonansi* serta peraturan-peraturan catatan sipil.

³⁶⁹ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

³⁷⁰ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 158-160.

Jadi operasionalisasi fungsi perdata sebagai Pengacara Negara (*landsadvocaat*) telah ada ketentuannya dalam *Koninkelijk Besluit (KB) Staatsblad* 1922 Nomor 522 yang berjudul *Vertergenwoordiging van den Lande in Rechten*. Pada Pasal 2 KB tersebut, menentukan bahwa : “Dalam sengketa-sengketa yang diadili menurut acara sipil bertindak untuk pemerintah Indonesia sebagai wakil negara :

- a. Di depan Pengadilan Tinggi (*hooggerechtshof*) dan Pengadilan Negeri (RvJ) dalam tingkat pertama seorang Advokat dalam dewan itu;
- b. Di depan Pengadilan Negeri (RvJ) di luar Jawa dalam tingkat pertama, para opsir yustisi (*officer van justitie*);
- c. Di depan pengadilan-pengadilan Indonesia dalam tingkat pertama, opsir yustisi (*officer van justitie*);
- d. Di depan pengadilan-pengadilan Indonesia dalam tingkat pertama, opsir yustisi atau Jaksa atau pegawai yang menjalankan tugas Jaksa.

Penamaan (*benaming*) *landsadvocaat* (Pengacara Negara) telah dilakukan sejak KB tersebut berlaku, meskipun istilah tersebut tidak secara eksplisit disebut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991.

Pihak Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN) menjelaskan bahwa JAMDATUN secara kelembagaan adalah sebagai Kantor Pengacara Negara yang dapat memberikan jasa-jasa hukum kepada institusi negara atau pemerintah yang memerlukan jasa hukum yang disediakan oleh kejaksaan. Sebagai Kantor Pengacara Negara, jasa hukum yang disediakan sama dengan layaknya kantor pengacara

(swasta) pada umumnya. Perbedaan utamanya hanya pada klien, yang bisa dilayani oleh Kantor Pengacara Negara terbatas hanya institusi negara, pemerintah atau pejabatnya. Jaksa diberi wewenang sebagai Jaksa Pengacara Negara, apabila negara menjadi pihak dalam gugatan perdata.

2. Fungsi tata usaha negara.³⁷¹

Dalam Undang-Undang tentang Kejaksaan, baik yang terbit tahun 1961, 1991, maupun terakhir 2004 yang masih berlaku, tidak ditemukan istilah Pengacara Negara atau Kantor Pengacara Negara. Istilah Pengacara Negara mengadopsi dari istilah *landsadvocat* (Pengacara Negara) yang dimuat dalam perundang-undangan Belanda *Staatsblad* 1922 Nomor 522.

Hal ini diakui sendiri oleh pihak JAMDATUN, bahwa sebutan Jaksa Pengacara Negara (JPN) memang tidak eksplisit tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, maupun Keppres Nomor 55 Tahun 1991, namun makna “Kuasa khusus dalam bidang keperdataan” dengan sendirinya identik dengan Pengacara.

Tentang kuasa khusus terdapat Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yakni : “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”. Berdasarkan asumsi tersebut di samping telah dipakai istilah Pengacara Negara sebagai terjemahan *landsadvocaat* versi *Staatsblad* 1922 Nomor

³⁷¹ *Ibid.*, hlm. 160-163.

522, maka KEPJA Nomor : Kep-039/J.A/1993 tanggal 1 April 1993 tentang Administrasi Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara, yang telah direvisi dengan KEPJA : Nomor Kep-148/J.A/12/1994 tanggal 22 Desember 1994 tentang Penyempurnaan Administrasi Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara, sebutan “Jaksa Pengacara Negara” telah dipakai bagi Jaksa yang melaksanakan tugas DATUN, yang telah memasyarakat.

Implikasi yuridis dengan penyebutan Jaksa Pengacara Negara dan Kantor Pengacara Negara, tidak bisa mengesampingkan dengan perundang-undangan tentang kepengacaraan, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Undang-Undang ini sebagai landasan hukum bagi profesi Pengacara di Indonesia, baik pengacara dalam negeri maupun Pengacara asing yang berpraktek di Indonesia.

Selama ini, banyak istilah didunia kepengacaraan untuk menyebut pemangku profesi ini, seperti Advokat, Pengacara, Konsultan Hukum, dan Penasihat Hukum. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, baik Advokat, Penasihat Hukum, Pengacara Praktik dan Konsultan Hukum, semuanya disebut sebagai Advokat sebagai mana disebut dalam Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003.

Menilik landasan hukum kepengacaraan, baik dengan istilah Jaksa Pengacara Negara (JPN), Pengacara Negara, maupun Kantor Pengacara Negara, levelnya berada di bawah undang-undang, maka yang harus menjadi tolok ukur adalah landasan undang-undang, yaitu Undang-Undang

Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Artinya, Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam kapasitas kepengacaraan bukan sebagai Jaksa harus tunduk pada yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003. Namun demikian, kalau ditilik dari misi, tugas dan kewenangan Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara, landasan hukumnya kuat, yaitu undang-undang. Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagai landasan hukum tugas dan wewenang di bidang perdata dan tata usaha negara, tidak spesifik menyebutkan kuasa khusus yang dimaksud adalah kuasa khusus sebagai jaksa pengacara negara (JPN), sebagaimana disebutkan bahwa : “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”.

Dengan demikian, istilah “Pengacara” yang dipakai oleh Kejaksaan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 harus dipahami pengertiannya sama dengan Advokat. Mengenai pengertian Advokat, maka Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, menjelaskan bahwa : “Advokat adalah orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini”. Memperhatikan frase : “... memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini” agaknya banyak hal yang berbenturan dengan kondisi para Jaksa yang harus berperan sebagai “Pengacara”. Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, menyebutkan bahwa untuk dapat diangkat sebagai

Advokat harus memenuhi persyaratan, antara lain “tidak berstatus sebagai pegawai negeri atau pejabat negara”. Permasalahannya adalah status para Jaksa yang merupakan pegawai negeri sipil (PNS).

Disebutkan dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, bahwa : “Advokat yang telah diangkat berdasarkan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjalankan praktiknya dengan mengkhususkan diri pada bidang tertentu sesuai dengan persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan”, kemudian Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, bahwa : “Pengangkatan Advokat dilakukan oleh organisasi Advokat”. Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, bahwa : “Pengawasan terhadap Advokat dilakukan oleh Organisasi Advokat”. Dalam hal tersebut, permasalahannya adalah teknis pengawasan Organisasi Advokat terhadap para Jaksa yang menjadi JPN dan Organisasi Advokat mana yang bisa dipilih oleh Kejaksaan Agung. Sementara, Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, menegaskan bahwa: “Setiap Advokat yang diangkat berdasarkan Undang-Undang ini wajib menjadi anggota Organisasi Advokat”. Terkait Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, maka para JPN atau lembaga Kejaksaan harus menerima kenyataan-kenyataan tunduk pada organisasi swasta. Pada Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, dijelaskan bahwa untuk sementara tugas dan wewenang Organisasi Advokat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini dijalankan bersama oleh :

1. Ikatan Advokat Indonesia (IKADIN)
2. Asosiasi Advokat Indonesia (AAI)
3. Ikatan Penasihat Hukum Indonesia (IPHI)
4. Himpunan Advokat dan Pengacara Indonesia (HAPI)
5. Serikat Pengacara Indonesia (SPI)
6. Asosiasi Konsultan Hukum Indonesia (AKHI)
7. Himpunan Konsultan Hukum Pasar Modal (HKHPM)
8. Asosiasi Pengacara Syariah Indonesia (APSI)

Merujuk Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, maka ketentuan Pasal 30 ayat (1) menegaskan bahwa : “Advokat yang dapat menjalankan pekerjaan profesi Advokat adalah yang diangkat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini”. Terkait Pasal tersebut, permasalahannya adalah para JPN harus menunggu pengangkatan dari Organisasi Advokat sebelum menjalani tugas dan wewenang sebagai JPN. Jika hal ini yang harus terjadi, tentunya akan mempengaruhi kewibawaan institusi besar seperti Kejaksaan Agung.

Sebagaimana disebutkan bahwa apabila ditelusuri dari sejarah, istilah Kejaksaan secara resmi digunakan di dalam *Osamu Serei* Nomor 1 Tahun 1942 pada masa pendudukan tentara Jepang, yang kemudian diganti dengan *Osamu Serei* Nomor 3 Tahun 1942 dan *Osamu Serei* Nomor 49 Tahun 1944. Setelah kemerdekaan, berdasarkan pada Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, maka keberadaan lembaga

Kejaksaan tetap ada, dan pada awalnya ditempatkan pada lingkungan Departemen Kehakiman.³⁷²

Pada tanggal 22 Juli 1960, melalui Keputusan Presiden Nomor 204 Tahun 1960, maka Kejaksaan berdiri sendiri menjadi sebuah lembaga pemerintahan yang berada di luar lingkungan Departemen Kehakiman, dan kemudian pada tanggal 30 Juni 1961 dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia. Dalam perjalanannya Undang-Undang tersebut mengalami beberapa kali pergantian, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.³⁷³

Mengacu pada visi dan misi Kejaksaan Republik Indonesia, diketahui bahwa visi Kejaksaan Republik Indonesia adalah terwujudnya kepastian hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan yang dilandasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan didukung oleh aparatur yang profesional, yang memiliki integritas moral yang tangguh dan disiplin yang tinggi untuk turut menegakkan supremasi hukum dengan mempertahankan rasa keadilan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat serta memperhatikan hak asasi manusia. Berkaitan dengan visi tersebut, maka misi dari Kejaksaan Republik Indonesia adalah :

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ *Ibid.*, hlm., 164.

1. Mengamankan dan mempertahankan Pancasila sebagai filsafat hidup bangsa terhadap usaha-usaha yang dapat menggoyahkan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. Mampu mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum serta mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum, dan keadilan yang hidup dalam masyarakat;
3. Mampu terlibat sepenuhnya dalam proses pembangunan, antara lain turut menciptakan kondisi dan prasarana yang mendukung dan mengamankan pelaksanaan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila;
4. Menjaga dan menegakan kewibawaan pemerintah dan negara;
5. Melindungi kepentingan rakyat melalui penegakan hukum.

Dalam rangka pelaksanaan dan perwujudan visi dan misi tersebut, mengacu pada ketentuan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, maka Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang yang dapat dikelompokkan dalam tiga bidang, yaitu di bidang pidana, di bidang perdata dan tata usaha negara, dan dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum. Berikut di bawah ini adalah pembagian tugas dan wewenang Kejaksaan, yang dapat disebutkan sebagai berikut :³⁷⁴

1. Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang, sebagai berikut :

³⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 165.

- a. Melakukan penuntutan;
 - b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap;
 - c. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
 - d. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikordinasikan dengan penyidik.
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;
3. Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan :
- a. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - b. Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - c. Pengawasan peredaran barang cetakan;
 - d. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - e. Pencegahan penyalahgunaan dan/penodaan agama;
 - f. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Berdasarkan pada tugas dan wewenang di atas, terlihat bahwa salah satu tugas dan wewenang Kejaksaan adalah dalam bidang perdata dan tata usaha negara, yaitu Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik

di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Pada hakekatnya, alasan mendasar yang menyebabkan Kejaksaan diberi peran dalam bidang perdata dan tata usaha negara tersebut karena adanya kondisi objektif yang memerlukan peran Kejaksaan di bidang tersebut.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 memberikan tugas dan kewenangan Kejaksaan untuk berperan di bidang hukum perdata dan tata usaha negara karena di Indonesia sebagai negara hukum yang menyelenggarakan hukum dari negara atau pemerintah dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Sikap ini menggambarkan pandangan yang antisipatif dari kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang) dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang bersifat nasional dan internasional yang akan timbul dimasa depan di dalam bidang perdata dan tata usaha negara.

Tugas dan kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara ini, sesungguhnya dapat dibagi dalam 5 (lima) bentuk penyelesaian masalah di bidang perdata dan tata usaha negara oleh Kejaksaan. Bentuk-bentuk penyelesaian tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Penegakan hukum oleh pihak kejaksaan;³⁷⁵

Menurut Soerjono Soekanto, secara konsepsional inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menjewantah sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap

³⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 166-169.

akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.³⁷⁶

Lebih lanjut disebutkan bahwa penegakan hukum merupakan suatu rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak yang menjadi tujuan hukum. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata. Eksistensi hukum diakui apabila nilai-nilai moral yang terkandung dalam hukum tersebut mampu di-implementasikan atau tidak.³⁷⁷

Penegakan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan hukum, maka sudah semestinya seluruh energi dikerahkan agar hukum mampu bekerja untuk mewujudkan nilai-nilai moral dalam hukum. Kegagalan hukum untuk mewujudkan nilai hukum tersebut merupakan ancaman bahaya akan bangkrutnya hukum yang ada. Hukum yang miskin implementasi terhadap nilai-nilai moral akan berjarak serta terisolasi dari masyarakatnya. Keberhasilan penegakan hukum akan menentukan serta menjadi barometer legitimasi hukum di tengah-tengah realitas sosialnya.³⁷⁸

Hukum dibuat untuk dilaksanakan, oleh sebab itu, hukum tidak dapat dipisahkan dengan masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum,

³⁷⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Keempatbelas, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 5.

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Cetakan Kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. vii.

maka hukum berada di antara dunia nilai-nilai atau ide-ide dengan dunia kenyataan sehari. Oleh karena hukum bergerak di antara dua dunia yang berbeda, akibatnya sering terjadi ketegangan pada saat hukum diterapkan.³⁷⁹

Saat hukum yang sarat akan nilai-nilai hendak diwujudkan, maka hukum sangat terkait erat dengan berbagai macam faktor yang mempengaruhi dari lingkungan maupun struktur sosial masyarakat di mana hukum tersebut diberlakukan.

Masalah penegakkan hukum merupakan masalah yang tidak sederhana, bukan saja karena kompleksitas sistem hukum itu sendiri, tetapi juga rumitnya jalinan hubungan antara sistem hukum dengan sistem sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya, yaitu :³⁸⁰

- a. Faktor hukum (undang-undang);
- b. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku dan diterapkan;

³⁷⁹ *Ibid.*, hlm. viii.

³⁸⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hlm. 5.

- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Polisi, Jaksa, atau Hakim memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum berdasar undang-undang, tetapi mereka juga dibebani tanggung jawab untuk menjalankan kewenangannya secara benar dan bertanggungjawab. Para korban atau masyarakat lain secara hukum dapat meminta pertanggungjawaban aparat penegakan hukum sebagai pribadi pejabat bila melakukan penyimpangan dalam proses penegakan hukum dan bertindak sewenang-wenang (*willkeur*) yang melanggar hak-hak asasi warga negara.³⁸¹

Pertanggungjawaban atas penegakan hukum tingkat pidana dapat dimintakan kepada Polisi/Jaksa sebagai pribadi pejabat sampai dengan jajaran di bawahnya yang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebuah kasus secara ceroboh dan tidak profesional.³⁸²

Penegakan hukum pada hakekatnya merupakan tugas dan kewenangan kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka memelihara ketertiban hukum, kepastian hukum, dan melindungi kepentingan negara dan pemerintah serta hak-hak keperdataan dalam masyarakat.

³⁸¹ Amir Syamsuddin, *Integritas Penegak Hukum, Hakim, Jaksa, Polisi, dan Pengacara*, Cetakan Pertama, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 11.

³⁸² Anis Mashdurohatun, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia (Suatu Studi Pada Karya Cipta Buku)*, Cetakan Pertama, Edisi Kesatu, UNS Press, Surakarta, 2016, hlm. 109.

Apabila dibandingkan dengan penegakan hukum pidana, maka sesungguhnya terdapat persamaan antara peran Kejaksaan dalam penegakan hukum pidana dan peran Kejaksaan dalam penegakan hukum perdata dan tata usaha negara, persamaan tersebut ditunjukkan dari :

a. Tujuan penegakan hukum;

Pada hakekatnya baik penegakan hukum di bidang pidana maupun penegakan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara sama-sama bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat dan negara dari tindakan pihak-pihak yang “tidak bertanggung jawab”. Adanya tindakan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab tersebut maka menuntut adanya suatu bentuk penegakan hukum, baik di bidang pidana maupun perdata dan tata usaha negara. Oleh karena itu, tujuan dari penegakan hukum yang dilakukan oleh Kejaksaan baik di bidang pidana maupun perdata dan tata usaha negara pada hakekatnya dalam rangka memberikan perlindungan terhadap kepentingan yang ada dalam masyarakat dan negara dari tindakan pihak-pihak yang “tidak bertanggungjawab”;

b. Dasar lahirnya penegakan hukum.

Adanya upaya penegakan hukum, baik di bidang pidana maupun di bidang perdata dan tata usaha, sesungguhnya harus didasarkan adanya peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan perundang-undangan yang berlaku ini merupakan dasar dari lahirnya upaya penegakan hukum, baik yang dilakukan dalam bidang pidana maupun perdata dan tata usaha negara.

Dengan demikian, penegakan hukum yang dilakukan oleh Kejaksaan baik di bidang pidana maupun perdata dan tata usaha negara, sama-sama harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tanpa adanya pengaturan terlebih dahulu dalam peraturan perundang-undangan kewenangan untuk melakukan upaya penegakan hukum.

Berikut adalah beberapa kewenangan Kejaksaan yang diberikan oleh undang-undang dalam rangka penegakan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara, yaitu antara lain:

- a. Wewenang yang mampu berhubungan dengan orang yang meninggalkan tempat tinggalnya tanpa memberikan kuasa untuk mengurus kepentingan dan harta kekayaannya serta tidak diketahui alamatnya sekarang. Berdasarkan pada ketentuan Pasal 467 KUHP perdata, diketahui bahwa jika seorang debitor yang mempunyai utang dalam jumlah besar kepada negara, kemudian kabur dari Indonesia, maka Pengadilan Negeri dapat meminta untuk melakukan pemanggilan terhadap debitor tersebut. Jika pemanggilan tersebut tidak dipenuhi, berdasarkan ketentuan Pasal 468 KUH Perdata, maka memberikan kewenangan kepada Kejaksaan untuk meminta kepada pengadilan untuk meminta kepada pengadilan

agar menyatakan berdasarkan hukum bahwa orang atau debitor tersebut “diduga telah meninggal dunia”, dengan demikian harta kekayaan orang atau debitor tersebut dapat dikuasai oleh negara melalui Balai Harta Peninggalan. Terhadap hal yang demikian ini, sesungguhnya para ahli waris dari debitor tersebut sesungguhnya para ahli waris dari debitor tersebut sesungguhnya dapat menuntut pembagian warisan (Pasal 472 KUHPerdara), namun demikian dengan mengajukan tuntutan pembagian warisan tersebut maka para ahli waris pun bertanggungjawab dalam pembayaran utang si pewaris atau debitor kepada negara yang masih belum dilunasi tersebut (Pasal 1100 KUHPerdara);

- b. Wewenang untuk mengajukan permohonan kepailitan demi kepentingan umum [Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang];

Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004, diketahui bahwa debitor yang mempunyai dua atau lebih kreditor, dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan pengadilan, baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya. Lebih lanjut dalam Pasal ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 diketahui bahwa permohonan pengajuan pernyataan pailit dengan putusan peng-

adilan tersebut dapat juga diajukan oleh Kejaksaan untuk kepentingan umum.

Dengan demikian, terlihat adanya kewenangan yang diberikan kepada Kejaksaan untuk mengajukan permohonan pengajuan pernyataan pailit dengan putusan pengadilan terhadap debitor yang mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih. Pengajuan permohonan tersebut didasarkan atas kepentingan umum.

- c. Wewenang untuk mengajukan permohonan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 110, Pasal 117, dan Pasal 123 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas;

Wewenang yang diberikan kepada Kejaksaan tersebut, adalah sebagai berikut :

- 1) Wewenang untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri agar Pengadilan Negeri memerintahkan dilakukannya pemeriksaan terhadap suatu perseroan terbatas;
- 2) Wewenang untuk mengajukan permohonan demi kepentingan umum kepada Pengadilan Negeri agar suatu perseroan terbatas dibubarkan;
- 3) Wewenang untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri agar dilakukannya likuidator terhadap suatu perseroan terbatas.

- d. Wewenang untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri agar dilakukannya pemeriksaan terhadap yayasan.

Menurut Pasal 53 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, diketahui bahwa pemeriksaan terhadap yayasan untuk mendapatkan data atau keterangan dapat dilakukan dalam hal terdapat dugaan bahwa organ yayasan :

- 1) Melakukan perbuatan melawan hukum atau bertentangan dengan anggaran dasar;
- 2) Lalai dalam melaksanakan tugasnya;
- 3) Melakukan perbuatan yang merugikan yayasan atau pihak ketiga; atau
- 4) Melakukan perbuatan yang merugikan negara.

Terhadap adanya dugaan bahwa organ yayasan melakukan perbuatan yang merugikan negara, maka pemeriksaan Kejaksaan yang dalam hal ini mewakili kepentingan umum.

Atas dasar tersebut, adanya kewenangan Kejaksaan untuk mengajukan pemeriksaan dengan didasarkan atas penetapan pengadilan hanyalah terhadap yayasan yang organ yayasannya diduga telah melakukan perbuatan yang merugikan negara. Terhadap ketiga dugaan lainnya sebagaimana disebutkan di atas, pengajuan permohonan agar dilakukan pemeriksaan diajukan secara tertulis oleh pihak ketiga yang berkepentingan.

2. Bantuan hukum oleh pihak Kejaksaan,³⁸³

Bantuan hukum yang dimaksudkan di sini adalah bantuan hukum yang diberikan kepada instansi negara atau instansi pemerintah atau BUMN atau BUMD atau pejabat tata usaha negara, di dalam perkara perdata dan tata usaha negara yang didasarkan atas Surat Kuasa Khusus (SKK). Bantuan hukum tersebut diberikan baik di dalam maupun di luar pengadilan (misalnya melalui negosiasi, mediasi, dan fasilitasi), termasuk dalam hal ini baik yang terjadi di dalam maupun di luar negeri.

Dalam perkembangannya saat ini, Kejaksaan telah memberikan bantuan hukum dalam beberapa perkara yang sedang diperiksa dan di adili oleh pengadilan di Amerika Serikat, dengan demikian Jaksa Pengacara Negara dapat dinyatakan sudah “*go international*” dalam menangani masalah-masalah perkara perdata. Salah satu perkara perdata yang terjadi adalah berkaitan dengan gugatan perdata yang diajukan oleh *The Group of BA* (sebuah perusahaan di Amerika Serikat) dan Gustaaf Daniel Parengkuan (Penggugat) terhadap FL Bank Mandiri Tbk (tergugat) yang dalam hal ini melalui surat kuasa khusus dikuasakan pada pihak Kejaksaan, yang didaftarkan di *US District Court for the Southern District of New York*.

Pada hakekatnya, setiap permintaan bantuan hukum yang dimintakan oleh lembaga atau instansi pemerintah dan atau BUMN/

³⁸³ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 170-171.

BUMD dapat diterima oleh Kejaksaan untuk diberikan bantuan hukum. Namun demikian, terhadap persoalan yang berkaitan dengan perbuatan pidana dan perbuatan pribadi pejabat pemerintah yang bersangkutan, maka Kejaksaan tidak dapat memberikan bantuan hukum tersebut.

Menurut Instruksi Jaksa Agung Nomor : INS-002/G/9/1994 tentang Tata Laksana Bantuan Hukum, diketahui bahwa pemberian bantuan hukum harus memenuhi ketentuan-ketentuan, sebagai berikut :

- a. Terhadap setiap permintaan bantuan hukum, dibuat telaahan yang memuat analisa hukum yang lengkap guna mengantisipasi kasus yang bersangkutan. Kenyataan hukum diajukan setelah perkara perdata tersebut berjalan. Padahal sesungguhnya, telaahan tersebut dimaksudkan untuk mengetahui di mana kekuatan, kelemahan, dan peluang menghadapi perkara tersebut;
- b. Instansi pemerintah atau lembaga negara di luar Kejaksaan dalam kedudukannya sebagai tergugat atau penggugat, dapat memberikan kuasa kepada Kejaksaan di tempat kedudukan tergugat atau penggugat;
- c. Dalam hal yang menjadi tergugat atau penggugat adalah Presiden, Menteri atau pejabat negara yang setingkat Menteri, maka surat kuasa khusus dengan hak substitusi diberikan kepada Jaksa Agung Republik Indonesia atau Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara. Terhadap pejabat lainnya di tingkat pusat diberikan kepada Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara,

sedangkan untuk tingkat daerah diberikan kepada Kepala Kejaksaan Tinggi atau Kepala Kejaksaan Negeri.

3. Pelayanan hukum oleh pihak Kejaksaan;³⁸⁴

Pelaksanaan hukum yang dimaksudkan di sini adalah pemberian jasa hukum kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah perdata yang dilakukan di luar proses peradilan. Apabila bantuan hukum diberikan kepada instansi negara atau instansi pemerintah atau BUMN atau BUMD atau pejabat tata usaha negara, maka pelayanan hukum ini diberikan kepada masyarakat yang dilakukan di luar proses peradilan.

Bentuk-bentuk pelayanan hukum yang diberikan oleh Kejaksaan kepada masyarakat ini, antara lain :

- a. Memberikan pelayanan konsultasi kepada masyarakat, melalui bentuk tanya jawab dalam rangka memberikan pengetahuan kepada masyarakat terhadap masalah-masalah perdata dan tata usaha negara yang mereka harus hadapi;
- b. Memberikan opini. Opini ini dapat berbentuk tulisan-tulisan yang berkaitan dengan masalah-masalah perdata dan tata usaha yang sedang “hangat” terjadi. Adanya tulisan-tulisan dalam bentuk opini yang diberikan oleh kejaksaan ini sesungguhnya memberikan pengaruh yang besar dalam rangka memperjela setiap masalah-masalah perdata yang terjadi dalam masyarakat;

³⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 171-172.

c. Memberikan nasehat hukum atas permintaan yang diajukan oleh masyarakat yang berkaitan dengan masalah-masalah perdata dan tata usaha negara.

4. Pertimbangan hukum oleh pihak Kejaksaan;³⁸⁵

Pertimbangan hukum ini adalah pemberian jasa hukum kepada instansi pemerintah, lembaga Negara, BUMN/BUMD, atau pejabat tata usaha negara di bidang perdata dan tata usaha negara yang disampaikan melalui forum koordinasi yang sudah ada atau melalui media lainnya, di luar proses peradilan.

Dalam memberikan pertimbangan hukum ini, Kejaksaan tidak melakukan intervensi terhadap instansi atau lembaga lain tersebut, tetapi kejaksaan berkedudukan sebagai mitra kerja dan sumber untuk memperoleh pertimbangan hukum di bidang perdata tersebut.

Bentuk-bentuk pertimbangan hukum tersebut, misalnya diberikan oleh Kejaksaan terhadap hal-hal, antara lain :

- a. Pertimbangan hukum yang diberikan oleh Kejaksaan dalam rapat Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida);
- b. Pertimbangan hukum yang diberikan oleh Kejaksaan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyusunan peraturan daerah;
- c. Pertimbangan hukum yang diberikan oleh Kejaksaan pada bank badan usaha negara dalam rangka penyelamatan kredit macet.

³⁸⁵ *Ibid.*

5. Tindakan hukum lainnya oleh pihak Kejaksaan.³⁸⁶

Tindakan hukum lainnya ini merupakan pemberian jasa hukum dalam bidang perdata dan tata usaha negara di luar penegakan hukum, bantuan hukum, pelayanan hukum, dan pertimbangan hukum, yang dilakukan dalam rangka menyelamatkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah, atau dalam rangka memberikan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat.

Contoh dari tindakan hukum lainnya ini, misalnya Kejaksaan menjadi mediator dalam menyelesaikan masalah perdata dan tata usaha negara di mana negara, pemerintah, atau kepentingan umum terkait.

Berdasarkan pada bentuk-bentuk penyelesaian masalah di bidang perdata dan tata usaha negara oleh Kejaksaan sebagaimana telah diuraikan di atas, berkaitan dengan penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara maka upaya yang dilakukan oleh Kejaksaan pada awalnya adalah dengan memberikan pertimbangan terlebih dahulu kasus tersebut.

Apabila setelah diberikan pertimbangan hukum, maka Kejaksaan melalui surat kuasa khusus melakukan upaya bantuan hukum. Namun demikian, dalam tataran praktis upaya yang dilakukan dalam rangka penyelesaian perkara tersebut, tidak serta merta harus didahului dari adanya pertimbangan hukum terlebih dahulu. Sangat dimungkinkan tanpa memberikan pertimbangan hukum terlebih dahulu apabila perkara tersebut meminta Kejaksaan untuk menyelesaikannya, maka Kejaksaan dengan

³⁸⁶ *Ibid.*

surat kuasa khusus dari pemberi kuasa tersebut langsung memberikan bantuan hukum dalam rangka penyelesaian kasus tersebut.

Penyelesaian perkara yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara merupakan bentuk dari bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara kepada instansi pemerintah BUMN, atau BUMD. Terhadap bantuan hukum yang dilakukan dalam rangka penyelesaian perkara tersebut, maka Jaksa Pengacara Negara tersebut bertindak mewakilinya.

Pada awalnya, sebelum Jaksa Pengacara Negara memberikan bantuan hukum kepadanya, biasanya didahului dengan pemberian pertimbangan hukum dari Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara atau Kepala Kejaksaan Tinggi di mana perkara tersebut berada berkaitan dengan permasalahan hukum.

Pertimbangan hukum dalam pemberian jasa hukum kepada instansi pemerintah, lembaga Negara, BUMN/BUMD, atau pejabat tata usaha negara di bidang perdata disampaikan melalui forum koordinasi yang sudah ada atau melalui media lainnya, di luar proses peradilan. Dengan demikian, maka pertimbangan hukum yang diberikan oleh Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara atau Kepala Kejaksaan Tinggi tersebut dilakukan di luar proses peradilan.

Apabila setelah pemberian pertimbangan hukum tersebut menilai dan memutuskan untuk meminta Kejaksaan membantu menyelesaikan

masalah tersebut, maka masuk pada tahap proses penyelesaian masalah yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara, sebagai berikut :

1. Penyerahan surat kuasa khusus;³⁸⁷

Tindak lanjut dari adanya permintaan kepada Kejaksaan yang ditujukan baik pada Jaksa Agung, Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara, Kepala Kejaksaan Negara Tinggi, atau Kepala Kejaksaan Negeri (pimpinan Kejaksaan), dari yang sedang mengalami masalah hukum tersebut secara tertulis menyerahkan penyelesaian masalah tersebut kepada pimpinan Kejaksaan.

Dalam rangka memperjelas kasus posisi masalah yang dihadapi oleh pemberi kuasa tersebut, maka diharapkan beserta surat penyerah penyelesaian masalah tersebut di atas juga menyampaikan ekspose disertai kelengkapan bukti-buktinya di hadapan pimpinan Kejaksaan setempat beserta staf yang ditunjuk untuk menangani masalah tersebut ke depan.

Tindak lanjut dari adanya surat penyerah penyelesaian masalah tersebut di atas, maka pemberi kuasa yang mengalami masalah tersebut kemudian membuat Surat Kuasa Khusus (SKK) dengan hak substitusi kepada pimpinan kejaksaan. Surat kuasa khusus di sini pada hakekatnya mengandung makna sebagai surat persetujuan dengan mana memberikan kuasa mengenai penyelesaian masalah hukum pimpinan Kejaksaan yang menerima kuasa tersebut, sehingga pimpinan Kejaksaan

³⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 176-177.

tersebut untuk dan atas nama pemberi kuasa tersebut menyelenggarakan suatu penyelesaian masalah berdasarkan kuasa yang diberikan tersebut. Adanya pemberian surat kuasa khusus ini, maka pemberian kewenangan kepada pimpinan Kejaksaan untuk bertindak mewakili kepentingan-kepentingan pemberi kuasa, baik pada pengadilan maupun di luar pengadilan agar yang dihadapi oleh pemberi kuasa tersebut dapat diselesaikan.

Sebagaimana disebutkan bahwa surat kuasa khusus yang diberikan pimpinan Kejaksaan tersebut disertai dengan adanya hak substitusi. Adanya pelekatan hak substitusi ini mengandung makna bahwa surat kuasa yang diberikan tersebut, kemudian dapat dilimpahkan apabila pemberian kuasanya disertai dengan hak untuk melimpahkan. Oleh karena itu, dalam pokok surat kuasa ini diberikan dengan hak substitusi atau menggantikan, dan apabila surat kuasa yang bersangkutan telah dilimpahkan seluruhnya kepada pihak lain yang telah ditunjuk oleh yang diberi kuasa, maka untuk selanjutnya penerima kuasa semula tidak berhak lagi menghadap di muka persidangan dan menandatangani surat-surat atau kesimpulan dalam perkara yang dihadapi tersebut.

Setelah masuk pada tahap pemberian surat kuasa khusus tersebut kepada pimpinan Kejaksaan, maka masuk pada tahap berikutnya, yaitu penunjukan Jaksa Pengacara Negara oleh pimpinan Kejaksaan.

2. Penunjukan Jaksa Pengacara Negara;³⁸⁸

Penunjukan Jaksa Pengacara Negara oleh pimpinan Kejaksaan, untuk menangani perkara perdata, yaitu dalam hal ini penyelesaian masalah tersebut, harus disertai dengan surat kuasa khusus substitusi kepada Jaksa Pengacara Negara yang bersangkutan. Surat kuasa khusus ini harus ada dalam penunjukan Jaksa Pengacara Negara oleh pimpinan Kejaksaan tersebut. Hal demikian dikarenakan surat kuasa khusus atas nama Jaksa Pengacara Negara yang bersangkutan tersebut, pada hakekatnya mengandung makna sebagai :

- a. Dasar hukum bagi semua tindakan yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara dalam rangka menangani masalah yang diwakilinya tersebut;
- b. Batasan tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Jaksa Pengacara Negara dalam menangani masalah diwakilinya tersebut. Oleh karena itu, Jaksa Pengacara Negara harus mengetahui dan menyadari sepenuhnya bahwa tugas dan wewenangnya sebagai wakil tersebut terbatas pada apa yang tersurat dan tersirat dalam surat kuasa khusus atas namanya tersebut, sehingga Jaksa Pengacara Negara tersebut wajib melindungi rahasia dari yang memberikan kuasa tersebut sebagai suatu etika yang harus dijaga dengan baik. Dengan demikian, semua keterangan, informasi, dan lain-lain yang diterima oleh Jaksa Pengacara Negara tersebut yang bersangkutan

³⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 177-178.

hanya digunakan sesuai dengan apa yang tersurat dan tersirat dalam surat kuasa khusus dan tidak dapat digunakan untuk keperluan dan maksud lain.

Berdasarkan pada surat kuasa khusus tersebut, maka Jaksa Pengacara Negara tersebut setelah mendapatkan data-data dan telaahan terhadap masalah, kemudian menyampaikan ekspose atas kasus yang ditugaskan kepadanya di hadapan pimpinan Kejaksaan yang memberikan tugas tersebut beserta staf yang ditunjuk dan pimpinan bersangkutan beserta stafnya.

Ekspose yang dikemukakan oleh Jaksa Pengacara Negara di hadapan pimpinan Kejaksaan beserta staf yang ditunjuk dari pemberi kuasa, yang bersangkutan beserta stafnya, sesungguhnya sebagai bentuk pernyataan secara formal yang dikemukakan oleh Jaksa Pengacara Negara yang didasarkan dari bukti-bukti atau kenyataan-kenyataan yang ada, sehingga dari ekspose tersebut akan didapatkan masukan bagi Jaksa Pengacara Negara tersebut dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut ke depan. Setelah mendapat masukan dari pimpinan Kejaksaan beserta stafnya dan pimpinan yang memberikan kuasa, maka langkah berikutnya yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara tersebut adalah melakukan proses penyelesaian perkara tersebut.

3. Proses penyelesaian perkaranya.³⁸⁹

Proses penyelesaian perkara yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara berdasarkan surat kuasa khusus, pada dasarnya apabila memungkinkan akan diselesaikan terlebih dahulu melalui jalur non-litigasi atau penyelesaian di luar pengadilan. Apabila jalur non-litigasi tersebut tidak memungkinkan untuk dilakukan atau telah dilakukan tetapi tidak memberikan penyelesaian perkara tersebut, maka penyelesaian perkaranya tersebut akan diselesaikan melalui jalur litigasi.

Penyelesaian perkara secara non-litigasi yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara, adalah sebagai berikut :

a. Tahap negosiasi;

Tahap negosiasi ini dilakukan Jaksa Pengacara Negara dengan mengundang pihak lawan. Pertemuan ini bertujuan agar baik Jaksa Pengacara Negara maupun pihak lawan yang terkait dapat bernegosiasi dalam menyelesaikan masalah tersebut.

Dalam pelaksanaan negosiasi tersebut, pihak pemberi kuasa diikutsertakan untuk terlibat menyertai Jasa Pengacara Negara. Hal demikian dilakukan mengingat Jaksa Pengacara Negara dalam menyelesaikan masalah tersebut adalah mewakili untuk dan atas nama pemberi kuasa, sehingga kata akhir atas ketentuan yang didapatkan dalam negosiasi tetap tergantung pada apa yang dikehendaki oleh yang memberi kuasa tersebut.

³⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 179-181.

Selain hal tersebut, perlu dipahami bahwa dalam negosiasi tersebut sangat berkaitan erat dengan penentuan batas toleransi, sedangkan penentuan batas toleransi tersebut tergantung pada yang memberi kuasa itu sendiri, Jaksa Pengacara Negara tidak dapat menentukan hal tersebut secara sendiri. Oleh karena secara prinsip pemberi kuasa tersebut perlu untuk dilibatkan dalam proses negosiasi tersebut. Selain harus melibatkan pihak yang mewakili pemberi kuasa dalam proses negosiasi, Jaksa Pengacara Negara dalam negosiasi tersebut harus dapat bersikap objektif dan realistis terhadap materi yang akan dinegosiasikan, namun demikian kepentingan dari pihak pemberi kuasa yaitu dalam hal ini harus tetap mendapat tempat yang lebih dominan. Termasuk dalam hal rahasia, semua informasi dan data yang diterima oleh Jaksa Pengacara Negara dalam menangani perkara ini wajib untuk dirahasiakan dan hanya digunakan sesuai dengan apa yang tersurat dan tersirat dalam surat kuasa khusus dan tidak dapat digunakan untuk maksud dan kepentingan lainnya. Oleh karena itu, prinsip rahasia klien adalah rahasia Jaksa Pengacara Negara perlu untuk diterapkan oleh Jaksa Pengacara Negara tersebut.

Apabila dalam negosiasi ini didapatkan kesepakatan antara kedua belah pihak, yaitu yang dalam hal ini diwakili oleh Jaksa Pengacara Negara dengan pihak lawan yang terkait dengan masalah tersebut, maka tahap berikutnya yaitu penuangan kesepakatan

tersebut ke dalam *Memorandum of Understanding* atau nota kesepakatan terlebih dahulu. Namun demikian, apabila pada tahap negosiasi ini tidak ditemukan kesepakatan, maka Jaksa Pengacara Negara menindaklanjuti hal tersebut dengan mengajukan gugatan ke pengadilan.

b. Tahap penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MOU);

Tahap penandatanganan MOU ini baru dilakukan setelah didapatkan kesepakatan terlebih dahulu antara Jaksa Pengacara Negara yang bertindak mewakili pihak yang memberi kuasa. Penandatanganan MOU ini merupakan langkah awal secara tertulis bahwa masing-masing pihak telah sepakat untuk menyelesaikan perkara tersebut secara damai melalui jalur non-litigasi.

c. Tahap penyusunan rumusan perjanjian atau akta perdamaian;

Setelah MOU ditandatangani oleh masing-masing pihak, kemudian Jaksa Pengacara Negara dan pihak lawan tersebut menuangkan materi muatan yang telah disepakati pada tahap negosiasi sebelumnya dalam bentuk penyusunan rumusan perjanjian atau akta perdamaian.

Perdamaian pada hakekatnya merupakan suatu kesepakatan antara masing-masing pihak yang bersengketa untuk mengakhiri perkara dengan saling melepaskan sebagian tuntutan masing-masing. Oleh karenanya, dalam rumusan perjanjian atau akta perdamaian penyelesaian tersebut terkandung adanya kesepakatan dari

Jaksa Pengacara Negara yang mewakili dengan pihak lawan yang terkait dengan perkara tersebut untuk mengakhiri perkara tersebut dengan menentukan persyaratan yang baru, berdasarkan atas kesepakatan yang telah disepakati sebelumnya. Setelah materi muatan atau persyaratan yang baru tertuang dalam rumusan perjanjian atau akta perdamaian disepakati, maka masuk pada tahap berikutnya, yaitu tahap penandatanganan perjanjian atau akta perdamaian.

d. Tahap penandatanganan perjanjian atau akta perdamaian;

Perjanjian atau akta perdamaian yang telah disepakati tersebut dapat dibuat baik dengan akta Notaris atau dengan di bawah tangan. Apabila dibuat dengan akta Notaris, maka setelah perjanjian atau akta perdamaian tersebut dibuat, maka perlu untuk segera didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan agar mempunyai kekuatan eksekutorial. Sebaliknya, apabila dibuat dengan di bawah tangan, artinya penandatanganan perjanjian atau akta perdamaian tersebut hanya dilakukan oleh kedua belah pihak, yaitu Jaksa Pengacara Negara dengan pihak lawan tersebut dengan disertai oleh minimal dua orang saksi, maka agar perjanjian atau akta perdamaian di bawah tangan tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial, maka perjanjian atau akta perdamaian tersebut perlu dimohonkan ke pengadilan untuk mendapatkan penetapan.

Dalam membuat penetapan tersebut, Hakim akan memanggil kedua belah pihak untuk memberi keterangan. Apabila

benar berdasarkan keterangan tersebut telah dicapai kesepakatan antara Jaksa Pengacara Negara dengan pihak lain yang terkait dengan perkara tersebut, maka Hakim akan mengeluarkan penetapan.

e. Tahap pelaksanaan isi perjanjian.

Tahap pelaksanaan isi perjanjian adalah tahap menentukan dalam penyelesaian perkara tersebut. Oleh karenanya, pada tahap ini perlu adanya itikad baik dari pihak lawan untuk melaksanakan isi perjanjian yang telah disepakati bersama tersebut. Namun demikian, apabila pihak lawan dalam kenyataannya tidak memenuhi isi perjanjian atau akta perdamaian yang telah disepakati, maka perjanjian atau akta perdamaian yang telah disepakati mempunyai kekuatan eksekutorial, memberikan kewenangan kepada Jaksa Pengacara Negara untuk melakukan eksekusi sesuai dengan apa yang telah diatur dalam perjanjian atau akta perdamaian tersebut.

Tahapan-tahapan di atas merupakan bentuk penyelesaian perkara yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara melalui jalur non-litigasi. Apabila jalur non-litigasi yang ditempuh oleh Jaksa Pengacara Negara tersebut tidak mendapatkan hasil atau jalur non-litigasi tidak dimungkinkan untuk dilakukan dalam rangka penyelesaian perkara tersebut, maka penyelesaian perkara tersebut dilakukan melalui jalur litigasi atau pengadilan. Penyelesaian melalui jalur

litigasi atau pengadilan ini dilakukan dengan mengajukan gugatan terhadap pihak lawan tersebut melalui Pengadilan Negeri.

Pada hakekatnya, gugatan yang diajukan oleh Jaksa Pengacara Negara melalui Pengadilan Negeri harus memuat unsur-unsur, antara lain sebagai berikut :³⁹⁰

- a. Identitas dari para pihak;
- b. Dasar gugatan, yang terdiri dari :
 - 1) Uraian tentang kejadian-kejadian atau peristiwa-peristiwa (*letelijke gronden*);
 - 2) Uraian tentang hukumnya (*rechtgronden*);
 - 3) Petitum atau tuntutan;
 - 4) Permohonan sita jaminan (*conservation beslag*).

Selama proses peradilan berlangsung, Hakim senantiasa sebelum memulai sidang untuk terlebih dahulu menyarankan kepada Jaksa Pengacara Negara dan pihak yang terkait tersebut untuk melakukan perdamaian. Apabila hal tersebut terjadi, maka perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut :³⁹¹

- a. Apabila para pihak sepakat untuk melakukan perdamaian pada saat sidang berlangsung, maka Hakim akan mengakhiri sengketa yang terjadi tersebut dengan mengeluarkan putusan perdamaian (*acte van vergelijke*);

³⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 182.

³⁹¹ *Ibid.*

b. Namun demikian, apabila perdamaian ditempuh dengan pembuatan akta perdamaian melalui Notaris, maka para pihak kemudian menyampaikan hal tersebut pada sidang di pengadilan tentang adanya perdamaian dengan disertai penyerahan akta perdamaian tersebut. Dengan dasar akta tersebut, kemudian Hakim menjatuhkan putusan sesuai dengan perjanjian perdamaian.

Terhadap putusan perdamaian tersebut, tidak dapat dimintakan banding atau kasasi. Apabila salah satu pihak tidak mematuhi putusan perdamaian dimaksud, maka pihak lainnya dapat langsung meminta pengadilan untuk mengeksekusi sesuai dengan putusan perdamaian tersebut. Sebaliknya, apabila dalam proses peradilan tersebut tidak ditemukan kesepakatan untuk melakukan perdamaian antara Jaksa Pengacara Negara dengan pihak lawan, maka setelah adanya gugatan tersebut, proses peradilan akan dilanjutkan dengan pemeriksaan gugatan, jawaban atas gugatan, replik, duplik, pembuktian, pengajuan kesimpulan, dan pada akhirnya Hakim yang menangani perkara tersebut memberikan putusan.³⁹²

Putusan yang dijatuhkan oleh Hakim Pengadilan Negeri ini masih dapat diajukan banding pada Pengadilan Tinggi apabila salah satu pihak baik Jaksa Pengacara Negara atau pihak lawan tersebut, tidak puas dengan putusan Pengadilan Negeri tersebut. Demikian seterusnya apabila putusan pada tingkat Pengadilan Tinggi tetap me-

³⁹² *Ibid.*, hlm. 183.

nimbulkan ketidakpuasan pada salah satu pihak, maka putusan Hakim Pengadilan Tinggi dapat diajukan ke Mahkamah Agung dan selanjutnya Peninjauan Kembali (PK) pada Mahkamah Agung.³⁹³

Proses penyelesaian perkara melalui jalur litigasi, terlihat panjang dan melalui beberapa tingkatan peradilan, sehingga upaya yang lebih cepat dan dapat mempermudah beberapa tingkatan peradilan, yaitu jalur non-litigasi, oleh karena itu setiap penyelesaian perkara oleh Jaksa Pengacara Negara selalu didahului melalui jalur non-litigasi. Apabila jalur non-litigasi tidak dapat menyelesaikan perkara tersebut, maka Jaksa Pengacara Negara baru menyelesaikan perkara tersebut melalui jalur litigasi dengan mengajukan gugatan melalui Pengadilan Negeri.³⁹⁴

Pada dasarnya, tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara tersebut adalah dalam rangka .³⁹⁵

1. Menyelamatkan kekayaan negara;

Dalam perkara perdata, di mana lembaga/badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah, BUMN/BUMD dan badan hukum lain mengajukan permohonan bantuan hukum dan/atau pertimbangan hukum karena menghadapi permasalahan hukum atau potensi adanya klaim/tuntutan dari pihak lain. Hal ini merupakan salah

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

satu kegiatan Direktorat Perdata. Hal yang sama juga dilakukan dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

2. Memulihkan kekayaan negara;

Dalam perkara perdata, di mana lembaga/badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah, BUMN/BUMD bertindak sebagai penggugat mengajukan gugatan agar tergugat mengganti kerugian sejumlah uang atau menyerahkan kembali asset tertentu kepada penggugat, apabila Kejaksaan sebagai kuasa hukum dari lembaga/badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah, BUMN/BUMD dapat memenangkan perkara gugatan tersebut maka tergugat akan membayar sejumlah uang atau menyerahkan asset tertentu kepada penggugat. Dalam hal ini Kejaksaan telah memulihkan keuangan negara. Hal ini merupakan salah satu kegiatan Direktorat Pemulihan dan Perlindungan Hak. Hal yang sama juga dilakukan dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

3. Menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara.

Dalam perkara tata usaha negara, di mana lembaga/badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah (sebagai tergugat) digugat oleh seseorang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan atas diterbitkannya Surat Keputusan Tata Usaha Negara, apabila Kejaksaan sebagai kuasa hukum dari lembaga/badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah tersebut dapat memenangkan perkara gugatan tersebut, maka tergugat tidak harus men-

cabut Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Dalam hal ini, Kejaksaan telah menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara. Hal ini merupakan salah satu kegiatan Direktorat Tata Usaha Negara.

Adanya kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam memberikan bantuan hukum terhadap perkara perdata dan tata usaha negara, sesungguhnya dapat memberikan manfaat, sebagai berikut .³⁹⁶

1. Pembebasan jasa Pengacara (*lawyer free*);

Bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara dalam rangka membantu penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara pada instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD, tidak memungut *lawyer fee* atas penanganannya.

Pembebasan biaya jasa Jaksa Pengacara Negara ini merupakan ketentuan yang resmi dikeluarkan oleh Kejaksaan Agung Republik Indonesia melalui Surat Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara tertanggal 11 November 1992, Nomor : B-125/Q/11 /1992 tentang Biaya Penanganan Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara yang ditujukan pada seluruh Kepala Kejaksaan Tinggi di seluruh Indonesia. Menurut Surat tersebut, diuraikan bahwa Jaksa tidak menerima atau membebaskan honorarium (*lawyer fee*) kepada pemberi

³⁹⁶ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 186-191.

kuasa, mengingat pemerintah telah menyediakan anggaran untuk penanganan perkara.

Biaya perkara, yaitu meliputi biaya pendaftaran perkara, biaya materai, biaya pemanggilan saksi-saksi atau biaya untuk memperoleh bukti surat, biaya penggandaan surat-surat, ongkos perkara dan biaya lainnya yang berkaitan dengan penyediaan perkara dibebankan sepenuhnya kepada pemberi kuasa. Atas dasar tersebut jelas terlihat bahwa apabila penanganan penyelesaian perkara perdata yang dialami oleh instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD diserahkan kepada Jaksa Pengacara Negara, maka instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD tersebut tidak perlu mengeluarkan biaya jasa Pengacara (*lawyer fee*). Hal demikian tentu akan menghemat atau menyelamatkan instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD dan kemungkinan pembayaran *lawyer fee*.

2. Penyediaan tenaga (personil) yang profesional, jumlah besar, dan tersebar di seluruh wilayah tanah air;

Kedudukan Jaksa Pengacara Negara yang pada hakekatnya merupakan tenaga (personil) dari Kejaksaan, maka dengan demikian tenaga-tenaga tersebut merupakan tenaga yang profesional dalam memberikan bantuan hukum terhadap perkara perdata yang ada. Demikian halnya apabila dilihat dari segi jumlah tenaga (personil) yang ada, sebagai bagian dan Kejaksaan, maka secara otomatis Jaksa Pengacara Negara tersebut dari segi jumlah mempunyai tenaga (personil) yang

besar dan tersebar di seluruh tanah air di Indonesia. Hal yang demikian ini tentu akan sangat membantu dalam memberikan bantuan hukum kepada instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD.

Setiap masalah-masalah perdata dan tata usaha negara yang dimintakan oleh instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD kepada Kejaksaan untuk membantu penyelesaiannya, tentu akan ditindak lanjuti dengan baik, karena Kejaksaan mempunyai tenaga (personil) yang profesional, jumlah yang besar, dan tersebar di seluruh tanah air. Dengan demikian, instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD tidak perlu khawatir.

3. Adanya pola kerja yang kompetitif;

Pemberian bantuan hukum oleh Jaksa Pengacara Negara kepada instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD, dalam penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara yang sedang mereka alami, tentu bukan merupakan tugas atau fungsi yang bersifat monopolistik. Artinya, instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD diberikan hak atau kebebasan untuk meminta bantuan hukum kepada pihak lain. Misalnya pada kantor pengacara swasta atau pada biro hukum instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD itu sendiri.

Berdasarkan sifat yang demikian tersebut, maka menuntut Jaksa Pengacara Negara untuk berkompetensi secara aktif dan positif dalam pemberian jasa bantuan hukum dengan pemberi jasa lainnya. Oleh karena itu, Jaksa Pengacara Negara harus menunjukkan kinerja

primanya untuk membuktikan bahwa pemberian bantuan hukum dalam penanganan perkara perdata dan tata usaha negara yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara tersebut merupakan pemberian bantuan hukum yang memiliki kualitas yang terbaik. Kondisi dan situasi yang demikian, pada akhirnya tentu akan memberikan manfaat yang besar bagi instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD selaku jasa bantuan hukum tersebut.

4. Dapat menimbulkan *pressure* psikologis bagi lawan;

Kejaksaan merupakan salah satu lembaga penegak hukum yang ada di Indonesia, yang mempunyai peranan penting dalam rangka penegakan hukum. Ketika lembaga ini melalui Jaksa Pengacara Negara memberikan bantuan hukum kepada instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD dalam penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara yang mereka hadapi, maka setidaknya dengan bantuan hukum yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara akan menimbulkan *pressure* psikologis bagi lawan.

Pressure psikologis bagi lawan ini sangat mungkin ada mengingat kedudukan dan posisi Jaksa Pengacara Negara tersebut. Hal demikian, tentu akan menjadi nilai positif dalam rangka membantu penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara yang ditangani oleh Jaksa Pengacara Negara tersebut.

5. Meningkatkan efektivitas penegakan hukum pidana.

Diberikannya kewenangan pada Jaksa Pengacara Negara untuk membantu penyelesaian perkara perdata dan tata usaha Negara pada instansi pemerintah, BUMN, aatau BUMD, juga dapat memberikan manfaat dalam meningkatkan efektivitas penegakan hukum pidana, khususnya yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi.

Berdasarkan pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 1988, yang menentukan bahwa jika penyitaan aset terpidana tindak pidana korupsi dalam rangka eksekusi putusan hakim pidana ternyata tidak mencukupi jumlah pembayaran uang pengganti yang ditentukan, Kejaksaan dapat menyelesaikan masalah ini dengan mengajukan gugatan perdata. Pengajuan gugatan perdata ini dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara.

Mengacu pada ketentuan Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, diketahui bahwa apabila dalam penyelidikan atau penuntutan terhadap tindak pidana korupsi tidak dapat dilanjutkan, yang dikarenakan tidak terpenuhinya semua unsur tindak pidana korupsi, atau dikarenakan tersangka atau terdakwa meninggal dunia, maka apabila secara nyata telah ada kerugian negara, perkara tersebut kemudian dapat diserahkan kepada Jaksa Pengacara Negara untuk diselesaikan melalui proses pengajuan gugatan perdata.

Dengan demikian, terlihat bahwa apabila penegakan hukum pidana yang telah diterapkan tidak mampu untuk menutupi kerugian negara yang telah ditimbulkan dari tindak pidana korupsi tersebut atau apabila penegakan hukum pidana tidak mampu untuk diterapkan terhadap tindak korupsi yang terjadi, sedangkan secara nyata telah ada kerugian negara, maka dengan kewenangan Jaksa Pengacara Negara hal tersebut dapat diselesaikan dengan mengajukan gugatan secara perdata. Namun demikian, meskipun penggunaan Jaksa Pengacara Negara dalam penanganan perkara perdata yang terjadi pada instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD tersebut memiliki manfaat yang lebih, tetapi beberapa kalangan berpandangan bahwa adanya kewenangan yang dimiliki oleh Jaksa Pengacara Negara tersebut sesungguhnya dapat menimbulkan *conflict of interest* bagi Kejaksaan dalam penanganan kasus pidana.

Terhadap dugaan timbulnya *conflict of interest* tersebut, menurut Muhamad Jusuf hal tersebut tidak berdasar, adanya *conflict of interest* pada dasarnya akan muncul apabila terhadap satu kasus atau perkara yang ditangani secara perdata sekaligus secara pidana ditangani oleh Jaksa yang sama dan pada waktu yang bersamaan. Hal tersebut tidak akan mungkin terjadi dalam penanganan kasus atau perkara yang dilakukan oleh lembaga Kejaksaan. Sebagaimana diketahui bahwa lembaga Kejaksaan mempunyai tenaga (personil) yang profesional dan banyak dari segi jumlah, sehingga kemungkinan

terjadinya penanganan kasus atau perkara yang dilakukan secara pidana dan perdata sekaligus dengan Jaksa yang sama dan pada waktu yang bersamaan adalah kecil untuk terjadi. Oleh karenanya, dapat dinyatakan bahwa apabila kasus atau perkara perdata dan pidana tersebut ditangani oleh Jaksa yang berbeda dan tidak pada waktu yang bersamaan, maka tidak akan terjadi *conflict of interest*.

Dilihat dari posisi dan kedudukan Kejaksaan dalam menangani kasus atau perkara perdata dan pidana, terlihat bahwa dalam perkara perdata posisi dan kedudukan Kejaksaan yang diwakili oleh Jaksa Pengacara Negara adalah dalam rangka mewakili kepentingan negara, yaitu dalam hal ini instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD, sedangkan dalam penanganan kasus tindak pidana khususnya tindak pidana korupsi yang dikarenakan tindakan baik penyidikan maupun penuntutan adalah pribadi pejabat yang bersangkutan, sehingga tidak ada hubungan yang saling mempengaruhi ketika Jaksa Pengacara Negara mewakili instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD, dengan fungsi Kejaksaan dalam melakukan penyidikan dan penuntutan pribadi yang diduga melakukan tindak pidana korupsi.

Selain hal tersebut, ketentuan kerja yang ditetapkan dalam lingkungan Kejaksaan berdasarkan atas Keputusan Jaksa Agung RI Nomor : Kep-052/J.A/5/1996 tanggal 17 Mei 1996 tentang *Standard Operation Procedure* (SOP), ditentukan bahwa pemberian bantuan hukum perdata harus dihentikan apabila dalam praktek (faktual) hal

tersebut bertentangan dengan penegakan hukum pidana. Dalam pengaturan yang lain, menurut Surat Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara Nomor : B-53/Q/5/1992 tanggal 19 Mei 1992 yang ditunjukkan kepada seluruh Kepala Kejaksaan Tinggi di seluruh Indonesia, ditentukan bahwa semua kasus atau perkara perdata dan tata usaha negara yang diajukan untuk diminta bantuan hukum dalam rangka penyelesaian harus diterima oleh lembaga Kejaksaan, terkecuali apabila dalam kasus atau perkara tersebut terdapat unsur-unsur pidana atau unsur pribadi di dalamnya, maka permintaan bantuan hukum tersebut wajib untuk diolah atau tidak diterima.

Selanjutnya di bidang tata usaha negara, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sama sekali tidak menyentuh ke eksistensi kuasa hukum atau pembela dari sisi pemerintah, sehingga istilah Pengacara Negara atau Jaksa Pengacara Negara (JPN) juga tidak akan didapatkan di perundang-undangan tersebut.

Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa dengan kuasa khusus, bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perkara perdata dan tata usaha negara. Sebutan Jaksa Pengacara Negara (JPN) secara eksplisit juga tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dan Undang-Undang Kejaksaan sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991.

Secara formal istilah Jaksa Pengacara Negara termaktub dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Istilah Jaksa Pengacara Negara terimplisit Pasal 24 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, yang disebutkan bahwa Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah unsur pembantu pimpinan dalam melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, bertanggungjawab kepada Jaksa Agung.

Sebagai kuasa khusus dari instansi pemerintah, Jaksa Pengacara Negara diwakili oleh Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara berdasarkan Surat Kuasa Khusus (SKK) yang diberikan oleh kliennya. Tidak semua Jaksa otomatis menjadi Jaksa Pengacara Negara karena penyebutan itu hanya kepada Jaksa-Jaksa yang secara struktural dan fungsional melaksanakan tugas-tugas perdata dan tata usaha negara (DATUN).

Pada pemerintahan kolonial Hindia Belanda disebut dalam Pasal 55 *Rechterlijke Organisatie en bet Beleid derJustitie in Indonesie* (RO) atau *Reglemen* Organisasi Peradilan di Indonesia, bahwa tugas pokoknya menegakkan ketentuan hukum dan keputusan penguasa umum, penuntutan kejahatan dan pelanggaran, dan melaksanakan

putusan hakim. Namun, dalam RO yang sama pada Pasal 181 disebutkan, bahwa kepada Jaksa Agung diberikan wewenang memelihara ketertiban dan keamanan umum. Penugasan terakhir ini, yang juga tercantum dalam Pasal 30 ayat (3) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yang diberikan kepada bidang Intelijen Kejaksaan Agung, sedang menyangkut bidang perdata dan tata usaha negara kepada Kejaksaan diberikan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Ini jelas adalah fungsi sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN).³⁹⁷

Tugas dan wewenang Jaksa Pengacara Negara menurut Pasal 444 Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : 006/A/JA/07/2017, yakni :

- (1) Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara;
- (2) Lingkup bidang perdata dan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lain kepada negara atau pemerintah, meliputi lembaga atau badan negara, lembaga atau instansi pemerintah pusat dan daerah, Badan Usaha Milik Negara atau Daerah di bidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.

JPN diwajibkan memberikan pelayanan hukum kepada klien dituntut bersifat profesional karena JPN juga Pegawai Negeri Sipil yang terikat dengan kode etik profesional dan juga terikat dengan Per-

³⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 195-196.

aturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam mewakili klien, JPN dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, dan tidak tunduk kepada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.

Penjabaran seluruh tugas dan wewenang Jaksa Pengacara Negara secara yuridis tidak ada masalah, karena sudah diatur oleh undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Akan tetapi, ketika penugasan itu lalu dijabarkan oleh pihak Kejaksaan dengan Keputusan Jaksa Agung bahwa Jaksa yang bertugas pada bidang perdata dan tata usaha negara sebagai “Pengacara” atau “Pengacara Negara”, maka dasar hukumnya (Keputusan Jaksa Agung) adalah di bawah undang-undang. Dengan demikian, Jaksa dengan status “Pengacara” bersinggungan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003.

Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 hanya menjelaskan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara. Tidak ada pengaturan bahwa dalam pelaksanaannya “tidak tunduk” atau “harus tunduk” pada perundang-undangan yang berlaku. Jadi, kalau pihak Kejaksaan mengklaim pihaknya dalam konteks Pengacara Negara tidak tunduk kepada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, bukan merupakan sebuah kejanggalan dan implikasi yuridis yang seharusnya tidak bersifat kontroversial.

Berdasarkan pada uraian di atas, maka pandangan adanya dugaan sebagaimana kalangan yang menyatakan bahwa diberikannya kewenangan kepada Kejaksaan melalui Jaksa Pengacara Negara untuk menangani perkara perdata dan tata usaha negara akan menimbulkan *conflict of interest* dalam penegakan hukum pidana, adalah tidak mendasar dan tidak dapat diterima.

Berikut adalah capaian kinerja bidang perdata dan tata usaha negara pada Kejaksaan Agung RI pada tahun 2019, adalah sebagai berikut :

Tabel 7
Data Penanganan Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara
Pada Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri

Data penanganan perkara Perdata dan Tata Usaha Negara :

No.	Fungsi DATUN	Jumlah Perkara	Jumlah Perkara yang Dapat Diselesaikan
1.	Penegakan Hukum	208	36
2.	Bantuan Hukum		
	- Litigasi	1.220	447
	- Nonlitigasi	31.632	18.921
3.	Pertimbangan Hukum		
	- Pendapat Hukum	521	430
	- Pendampingan Hukum	1.676	872
	- Audit Hukum	18	14
4.	Tindakan Hukum Lain	52	31
5.	Pelayanan Hukum	4.370	4.256

Sumber : Kejaksaan Agung RI, 2019

Data Penyelamatan, Pemulihan Keuangan Negara dan PUP pada Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri:

1.	Penyelamatan Keuangan Negara	
	a. Dalam mata uang rupiah (Rp)	32.441.681.204.692,00
	b. Dalam mata uang USD (US\$)	34.814,63
2.	Pemulihan Keuangan Negara	
	a. Dalam mata uang rupiah (Rp)	15.234.973.114.645,50
	b. Dalam mata uang USD (US\$)	1.365.208,31

Sumber : Kejaksaan Agung RI, 2019

Berdasarkan data-data tersebut, dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara oleh Kejaksaan masih belum maksimal dimanfaatkan oleh pemerintah dan badan usaha milik negara/daerah untuk menyelesaikan permasalahan di bidang perdata dan tata usaha negara. Memang tidak ada kewajiban bagi pemerintah maupun badan usaha negara/daerah dan badan usaha lainnya untuk menggunakan bantuan jasa hukum dari Kejaksaan, dan masih ada yang menggunakan bantuan jasa hukum Pengacara swasta untuk menangani masalah di bidang perdata dan tata usaha negara.

C. Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Pemberian Bantuan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Belum Berbasis Kemanfaatan

Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penegasan ketentuan konstitusi ini bermakna, bahwa segala aspek kehidupan dalam kemasyarakatan, kenegaraan dan pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa memiliki legalitas, baik berdasarkan hukum

tertulis maupun tidak tertulis. Dalam pembangunan materi hukum tersebut senantiasa sasarannya diarahkan pada kerangka *staatside* atau *rechtsidee* yang terdapat pada tatanan politik yang bertujuan untuk tegaknya negara hukum yang demokratis, pada tatanan sosial dan ekonomi yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial, dan pada tatanan normatif yang bertujuan untuk tegaknya keadilan dan kebenaran dalam setiap segi kehidupan masyarakat.³⁹⁸

Negara sebagai pemerintah dalam melaksanakan tugasnya memelihara keamanan dan ketertiban umum, dalam menyelenggarakan kemakmuran dan kesejahteraan menggunakan hukum sebagai alat dalam bentuk peraturan-peraturan hukum di samping sebagai landasan atau dasar, juga merupakan alat bagi negara. Kepastian dan ketertiban hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran perlu ditingkatkan, sehingga hukum benar-benar mampu menjadi pengayom masyarakat, memberi rasa aman, menciptakan lingkungan dan iklim yang mendorong kegairahan dan kreativitas dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan serta mendukung kemantapan stabilitas nasional.³⁹⁹

Peranan aparat pemerintah di Indonesia dalam usaha pembangunan hukum menjadi tanggung jawab instansi penegak hukum, yaitu Kejaksaan Agung RI, Departemen Kehakiman RI, dan Kepolisian RI. Kejaksaan Agung RI merupakan salah satu aparat penegak hukum dan sebagai kekuatan di

³⁹⁸ Muhammad Erwin dan Firman Freaddy Busroh, *Pengantar Ilmu Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2012, hlm. 148.

³⁹⁹ Ilham Gunawan, *Peran Kejaksaan Dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik*, Sinar Garfika, Jakarta, 1994, hlm. 11.

dalam suprastruktur hukum di Indonesia.⁴⁰⁰ Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.

Pengertian penuntutan atau *vervolging* dapat ditemukan dalam pandangan pembentuk undang-undang dan visi para doktrin ilmu hukum pidana. Menurut pendapat pembentuk undang-undang melalui dimensi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Pasal 1 angka 7) dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 (Bab I Pasal 1 angka 3), dirumuskan bahwa : “Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam hukum acara pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan”, sedangkan pengertian penuntutan menurut kacamata doktrin ilmu hukum adalah sebagai berikut :

1. R. Wirjono Projodikoro⁴⁰¹

Menuntut seorang terdakwa di muka hakim pidana adalah menyerahkan perkara seorang terdakwa dengan berkas perkaranya kepada hakim, dengan permohonan, supaya hakim memeriksa dan kemudian memutuskan perkara pidana itu terhadap terdakwa.

2. A. Karim Nasution⁴⁰²

⁴⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 9-10.

⁴⁰¹ R. Wirjono Projodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Sumur, Bandung, 1974, hlm. 41.

Dengan penuntutan diartikan penentuan, apakah suatu perkara diserahkan atau tidak kepada hakim untuk diputuskan, dan jika dilanjutkan ke pengadilan, untuk memajukan tuntutan hukuman.

3. Martiman Prodjohamidjojo⁴⁰³

Penuntutan dalam arti luas merupakan segala tindakan penuntut umum sejak ia menerima berkas dari penyidik untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri.

4. Sudarto⁴⁰⁴

Penuntutan adalah berupa penyerahan berkas perkara si ter-sangka kepada hakim dan sekaligus agar supaya diserahkan kepada sidang pengadilan (*verwijzing naar de terechtzitting*).

Dari berbagai pengertian yang diuraikan di atas, baik pengertian menurut pembentuk undang-undang, maupun pengertian dari kacamata ilmu hukum, maka dapat disimpulkan beberapa unsur dari pengertian penuntutan, yaitu :⁴⁰⁵

1. Suatu proses tempat penuntut umum melakukan tindakan melimpahkan perkara hasil penyelidikan;

⁴⁰² A. Karim Nasution, *Masalah Surat Tuduhan Dalam Proses Pidana*, Percetakan Negara RI, Jakarta, 1972, hlm. 25.

⁴⁰³ Martiman Prodjohamidjojo, *Kekuasaan Kejaksaan dan Penuntutan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 11.

⁴⁰⁴ Sudarto, *Peranan Kejaksaan Dalam Penyidikan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Pidana Dalam Sidang Pengadilan Negeri*, Yayasan Lembaga Research dan Afiliasi Industri UNDIP, Semarang, 1962, hlm. 12.

⁴⁰⁵ IGM Nurdjana, *Sistem Hukum Pidana dan Bahaya Laten Korupsi "Perspektif Tegaknya Keadilan Melawan Mafia Hukum"*, Cetakan Kesatu, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 175.

2. Pelimpahan tersebut dilakukan kepada kompetensi pengadilan yang berwenang;
3. Pelimpahan tersebut diikuti dengan permintaan kepada hakim untuk memeriksa dan memutus perkara tersebut.

Menurut IGM Nurdjana bahwa pengertian yang dijelaskan tersebut di atas merupakan pengertian yang masih bersifat formil, yaitu menjelaskan penuntutan dari aspek tata cara pelaksanaannya atau proses beracaranya, sedangkan hakikat penuntutan juga dapat dipahami secara materiil sebagai berikut :⁴⁰⁶

Penuntutan adalah suatu tindakan penuntut umum untuk membuktikan terpenuhinya unsur-unsur ketentuan pidana yang dilanggar oleh terdakwa akibat perbuatan yang telah dilakukan, atau konkretisasi aturan pidana yang bersifat abstrak dalam fakta perbuatan yang telah dilakukan oleh terdakwa, sehingga memberikan keyakinan kepada hakim bahwa perbuatan terdakwa telah melanggar ketentuan pidana yang didakwakan kepadanya.

Selain kewenangan di bidang pidana yakni melakukan penuntutan, Kejaksaan sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 juga memiliki kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara. Adanya kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara, yang melekat pada Jaksa Pengacara Negara bukan merupakan hal yang baru. Oleh karenanya kewenangan tersebut sesungguhnya merupakan suatu usaha untuk menghadirkan secara nyata salah satu dimensi tugas dan fungsi Kejaksaan yang

⁴⁰⁶ *Ibid.*

sebenarnya telah dilaksanakan sejak lama berdasarkan *Stb.* Nomor 522 Tahun 1922.⁴⁰⁷

Kewenangan di bidang perdata, juga diakui oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia yang berpendapat bahwa Jaksa, *ex officio* dapat mewakili kepentingan pemerintah dan negara dalam perkara perdata dan *Stb.* 522 Tahun 1922 secara *mutatis mutandis* masih berlaku. Sebagaimana diketahui pengaturan lebih lanjut yang memberikan kewenangan kepada Kejaksaan untuk bertindak di bidang perdata dan tata usaha negara, termuat dalam ketentuan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa 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.⁴⁰⁸

Adanya pengaturan yang demikian tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa sesungguhnya kewenangan yang melekat pada Jaksa Pengacara Negara untuk bertindak di bidang perdata dan tata usaha negara untuk mewakili negara atau pemerintah telah mempunyai landasan hukum yang kuat dan berdasar. Oleh karenanya, sepanjang peraturan perundang-undangan yang mengatur dan memberikan kewenangan kepada Kejaksaan untuk bertindak mewakili negara atau pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara sebagaimana telah disebutkan di atas belum dicabut, maka kewenangan untuk bertindak di bidang perdata dan tata usaha negara tetap melekat pada Kejaksaan yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Jaksa Pengacara Negara.

⁴⁰⁷ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 183-184.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 184.

Kejaksaan dengan surat kuasa khusus diberikan kewenangan di bidang perdata untuk dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Adanya kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara ini menjadi dasar bagi Kejaksaan untuk memberikan bantuan dalam rangka penyelesaian kasusnya.

Secara struktural, organisasi dan kewenangan lembaga Kejaksaan di bidang perdata di bawah tanggung jawab Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara yang bertanggungjawab langsung kepada Jaksa Agung. Menurut Pasal 293 Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, bahwa :

- (1) Jaksa Agung Muda Bidang perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan tugas dan wewenang kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara;
- (2) Lingkup bidang perdata dan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), 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, menegakan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.

Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang tersebut di atas, menurut Pasal 294 Keputusan Presiden Nomor 38 tahun 2010, Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara, menyelenggarakan fungsi :

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 293 Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, menyelenggarakan fungsi :

1. Perumusan kebijakan di bidang perdata dan tata usaha negara;
2. Pelaksanaan penegakan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara;

3. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang perdata dan tata usaha negara;
4. Pelaksanaan hubungan kerja dengan instansi/lembaga baik di dalam negeri maupun di luar negeri;
5. Pemantauan, analisis, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kegiatan di bidang perdata dan tata usaha negara;
6. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh jaksa agung.

Dalam tataran pelaksanaan tugas, wewenang, dan fungsi Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara di atas, dilaksanakan oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN). Jaksa Pengacara Negara pada hakekatnya adalah bantuan bagi pemerintah dalam penanganan kasus atau perkara perdata dan tata usaha negara. Dibandingkan dengan Jaksa Penuntut Umum (JPU), maka antara Jaksa Pengacara Negara dan Jaksa Penuntut Umum terdapat perbedaan lingkup tugas dan kewenangan. Jaksa Penuntut Umum, pada hakekatnya merupakan Jaksa yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dalam kasus atau perkara pidana. Oleh karenanya apabila pelaksanaan lingkup tugas dan kewenangan Jaksa Pengacara Negara sangat tergantung pada ketentuan yang diatur secara khusus dalam surat kuasa khusus yang diberikan oleh pemberi kuasa kepada Jaksa Pengacara Negara tersebut, sedangkan pelaksanaan lingkup tugas dan kewenangan Jaksa Penuntut Umum diatur secara umum dalam KUHAP.

Tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha sangat jelas diatur di dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, bahwa: “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”. Tidak hanya itu saja, khusus

tugas dan wewenang Jaksa Agung diatur dalam Pasal 35 butir d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, bahwa : “Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara”.

Jaksa Pengacara Negara mempunyai fungsi yang bersifat eksternal maupun internal. Fungsi eksternal berkaitan dengan tugas wewenang penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, pelayanan hukum serta tindakan hukum lainnya. Sedangkan fungsi yang bersifat internal adalah fungsi bersifat managerial sebagai upaya agar tugas dan wewenang Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (Jamdatun) dapat dilaksanakan secara optimal.⁴⁰⁹

Wewenang Kejaksaan dalam bidang hukum perdata dan hukum tata usaha negara merupakan wewenang yang bersifat atributif oleh sebab kewenangan ini merupakan kewenangan yang didapatkan dari undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat dan diberikan kepada suatu institusi atau pejabat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Terkhusus kedudukan Jaksa sebagai Pengacara Negara, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 maupun peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya tidak menggunakan terminologi Jaksa Pengacara Negara. Hal ini ditafsirkan dari kewenangan Kejaksaan yang diatur dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, di mana diatur bahwa Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat

⁴⁰⁹ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Atas dasar ini, maka kewenangan Kejaksaan yang bertindak untuk dan atas nama pemerintah, baik di luar maupun di dalam pengadilan adalah wewenang yang bersifat atributif. Kejaksaan adalah lembaga pemerintah (eksekutif) yang pembentukan dan pelaksanaan tugas dan wewenangnya diatur dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004.

Untuk menjalankan kewenangan-kewenangan Jaksa, khususnya dalam bidang hukum perdata dan hukum tata usaha negara, maka Jaksa yang bersangkutan haruslah memiliki kompetensi khusus di bidang hukum perdata dan hukum tata negara. Artinya bahwa Jaksa yang bertindak sebagai pengacara negara tidak boleh asal tunjuk begitu saja, ia harus dibekali dengan pendidikan hukum perdata dan hukum tata negara oleh sebab secara umum, Jaksa identik dengan kompetensinya di bidang hukum pidana. Dalam bidang hukum perdata misalnya, Jaksa yang bertindak sebagai pengacara negara harus menguasai mengenai hukum perdata materil dan hukum perdata formil. Bila berbicara mengenai gugatan ke pengadilan atau litigasi yang disebut hukum acara (formil), pastilah berbicara soal hukum materil. Hal ini sangatlah logis, karena yang akan dipersoalkan para pihak yang bersengketa di pengadilan adalah masalah penerapan atau pelaksanaan hukum materil yang penegakannya melalui hukum acara formil.⁴¹⁰

⁴¹⁰ Muhammad Yusuf, Slamet Sampurno, Muhammad Hasrul, dan Muhammad Ilham Arisaputra, *Kedudukan Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Lingkup Perdata dan Tata Usaha Negara*, Makalah, Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, Sulawesi Selatan, Tanpa Tahun, hlm. 8.

Menurut pandangan Jaksa Pengacara Negara, ada beberapa keuntungan atau manfaat menggunakan Jaksa sebagai Pengacara Negara, yakni sebagai berikut :⁴¹¹

1. JPN bertindak mewakili pemberi kuasa berdasarkan peraturan perundang-undangan;
2. JPN bertindak profesional, dan siap berkompetisi dengan Pengacara swasta;
3. JPN tidak mengenal *lawyer fee*;
4. JPN tidak dapat menolak SKK walaupun JPN telah mengetahui dalam kasus posisi kecil kemungkinan untuk menang;
5. JPN tidak menimbulkan *conflict of interest* (tidak bermata dua). JPN tidak mewakili perorangan;
6. Tupoksi bidang DATUN dapat mencegah timbulnya permasalahan hukum, termasuk terjadinya tindak pidana korupsi.

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. Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas melakukan dan/atau pengendalian kegiatan penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan pelayanan hukum

⁴¹¹ *Ibid.*

serta tindakan hukum lain kepada negara, pemerintah dan masyarakat di sidang perdata dan tata usaha negara.

Jaksa Pengacara Negara bertindak mewakili negara berdasarkan surat kuasa khusus yang diberikan kepadanya. Dalam persidangan, Jaksa bertindak sebagai kuasa hukum yang mewakili kepentingan negara. Jaksa mengikuti semua proses persidangan sampai dengan dibacakannya putusan. Kejaksaan menjalin kerjasama melalui pembuatan kesepakatan dengan stakeholder. Berikut dapat disebutkan kesepakatan bersama antara JAMDATUN dan stakeholder sebagai bentuk pelaksanaan kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara :

Tabel 8

**Data Rekapitulasi Pelaksanaan Kesepakatan Bersama JAMDATUN
Dengan Stakeholder Periode Januari s/d Desember 2019**

No.	Nomor Pihak Kedua	Instansi	Nomor Pihak Pertama	Tanggal	Ket.
1.	B-017/G/ Gs.2/01/2019	PT. Danareksa (Persero)	MOU/43/001/DN RK	14 Januari 2019	Perpanjangan Kesepakatan Bersama
2.	B-018/G/ Gs.2/01/2019	PT. Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII)	MOU/CSC/LGL/0 01/P11/2019	14 Januari 2019	Perpanjangan Kesepakatan Bersama
3.	B019/G/ Gs.2/01/ 2019	PT Reasuransi Indonesia Utama (Persero)	00017/HK.04/00/ Indonesia Re/01/2019	14 Januari 2019	Perpanjangan Kesepakatan Bersama
4.	B-020/G/ Gs.2/01/2019	PT Pupuk Indonesia (Persero)	4/SP/DIR-00/2019	15 Januari 2019	Kesepakatan Bersama
5.	B-094/G/ Gs.2/02/2019	PERUM DAMRI	0262/KU.103/SPK /11-2019	27 Februari 2019	Perpanjangan Kesepakatan Bersama
6.	B-132/G/ Gs.2/03/2019	PERUM PERHUTANI	03/MOU/DIR/201 9	19 Maret 2019	Kesepakatan Bersama
7.	B-233/G/	Lembaga	MOU-I/KE/2019	3 Mei 2019	Kesepakatan

	Gs.2/04/2019	Penjamin Saham (LPS)			Bersama
8.	B-265/G/Gs.2/05/2019	PT. Bukit Asam Tbk	T-205.J/0100/HK.03/V/2019	8 Mei 2019	Kesepakatan Bersama
9.	B-278/G/Gs.2/03/2019	BPJS Ketenagakerjaan	03/MOU/DIR/2019	20 Mei 2019	Perpanjangan Kesepakatan Bersama
10.	B-309/G/Gs.2/05/2019	PT. Jasa Raharja (Persero)	P/44/SP/2019	27 Mei 2019	Kesepakatan Bersama
11.	B-316/G/Gs.2/03/2019	PT. Pembangunan Perumahan (PP)	219/EXT/PP/DU/2019	28 Mei 2019	Kesepakatan Bersama
12.	B-400/G/Gs.2/08/2019	PT. Surveyor Indonesia (Persero)	MOU-o02/DRU-VIII/SP/2019	22 Agustus 2019	Kesepakatan Bersama
13.	B-579/G/Gs.2/10/2019	BPJS Kesehatan	B-579/G/Gs.2/10/2019	28 Oktober 2019	Perpanjangan Kesepakatan Bersama

Sumber : Kejaksaan Agung RI, 2019

Pelaksanaan fungsi Pengacara Negara oleh Kejaksaan adalah dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya, Kejaksaan membina hubungan kerjasama dengan badan negara atau instansi lain maupun badan penegak hukum dan keadilan. Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instansi pemerintah lainnya dan bahkan dapat mewakili negara dalam berperkara di pengadilan. Pelaksanaan fungsi Pengacara Negara oleh Kejaksaan ini harus dilaksanakan dalam kerangka negara hukum guna mewujudkan peran Kejaksaan dalam penegakan supremasi hukum di Indonesia agar kesetabilan dan ketahanan bangsa dapat semakin kokoh.

Tabel 9**Data Rekapitulasi Kesepakatan Bersama Kejaksaan Tinggi se-Indonesia****Periode Januari s/d Desember 2019**

No.	Kejaksaan Tinggi	Jumlah Kesepakatan Bersama
1.	Aceh	0
2	Sumatera Utara	0
3.	Sumatera Barat	3
4.	Riau	2
5.	Jambi	7
6.	Sumatara Selatan	8
7.	Bengkulu	6
8.	Lampung	2
9.	DKI Jakarta	2
10.	Jawa Barat	3
11.	Jawa Tengah	2
12.	D.I. Yogyakarta	0
13.	Jawa Timur	24
14.	Kalimantan Barat	6
15.	Kalimantan Selatan	5
16.	Kalimantan Tengah	0
17.	Kalimantan Timur	22
18.	Sulawesi Utara	69
19.	Sulawesi Tengah	3
20.	Sulawesi Tenggara	4
21.	Sulawesi Selatan	4
22.	Bali	17
23.	Nusa Tenggara Barat	2
24.	Nusa Tenggara Timur	0
25.	Maluku	0
26.	Maluku Utara	1
27.	Papua	0
28.	Banten	5

29.	Bangka Belitung	0
30.	Gorontalo	1
31.	Kepulauan Riau	0
Jumlah		198

Sumber : Kejaksaan Agung RI, 2019

Berikut dapat disajikan beberapa contoh kasus terkait kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, yang menarik perhatian masyarakat, yakni :

1. Perdata

a. Perkara Perdata Nomor : 140 PK/Pdt/2015 di Mahkamah Agung

- 1) Penggugat : Presiden Republik Indonesia memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada para Jaksa Pengacara Negara yaitu Tambok Nainggolan, S.H.,M.H., dan kawan-kawan
- 2) Tergugat I : H.M. Soeharto, yang dalam hal ini diteruskan oleh ahli warisnya.

Kasus Posisi

- 1) Bahwa Tergugat I pernah menjadi Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan Republik Indonesia (tahun 1967 sampai dengan tahun 1998);
- 2) Bahwa Tergugat I sebagai pribadi telah membentuk beberapa badan hukum yang berbentuk yayasan, di antaranya adalah Yayasan Beasiswa Supersemar (Tergugat II);

- 3) Bahwa Pasal 7 ayat (4) Anggaran Dasar Yayasan menentukan:
“Ketua Pengurus Yayasan atau jika ia berhalangan anggota pengurus lainnya diberi kuasa tertulis, berhak mewakili yayasan di dalam dan di luar pengadilan serta untuk melakukan segala perbuatan pemilikan”;
- 4) Bahwa dalam mencapai tujuan negara Republik Indonesia, Penggugat menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1976 tanggal 23 April 1976 tentang Penetapan Penggunaan Sisa Laba Bersih Bank-Bank Milik Pemerintah yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor : 333/KMK.011/1978 tanggal 30 Agustus 1978 tentang Pengaturan Lebih Lanjut Penggunaan 5 persen (lima persen) dari Laba Bersih Bank-Bank Milik Pemerintah, yang menentukan bahwa 50 persen (lima puluh persen) dari 5 persen (lima persen) sisa laba bersih bank-bank milik negara disetorkan langsung ke dalam rekening Tergugat II;
- 5) Bahwa dengan aturan tersebut Tergugat II memperoleh sejumlah dana;
- 6) Bahwa dengan demikian dana yang telah dihimpun oleh Tergugat II seharusnya dan sepatutnya dipergunakan untuk mencapai tujuan sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) Anggaran Dasar Yayasan;
- 7) Bahwa Tergugat II adalah sebuah yayasan yang didirikan oleh Tergugat I dan diketuai oleh Tergugat I;

- 8) Bahwa atas dasar Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1976 tanggal 23 April 1976 tentang Penetapan Penggunaan Sisa Laba Bersih Bank-Bank Milik Pemerintah yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor : 333/KMK.011/1978 tanggal 30 Agustus 1978, dan dana lainnya yang ada pada Tergugat II, Tergugat II telah memperoleh dana sebesar US \$420.002.910,64 (empat ratus dua puluh juta dua ribu sembilan ratus sepuluh dollar Amerika Serikat enam puluh empat sen) dan Rp185.918.048.904,75 (seratus delapan puluh lima miliar sembilan ratus delapan belas juta empat puluh delapan ribu sembilan ratus empat puluh lima sen);
- 9) Bahwa ternyata Tergugat I dan Tergugat II telah menggunakan dana yang terkumpul berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1976 tanggal 23 April 1976 tentang Penetapan Penggunaan Sisa Laba Bersih Bank-Bank Milik Pemerintah yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 333/KMK.011/1978 tanggal 30 Agustus 1978 dengan menyimpang dari tujuannya;
- 10) Bahwa uang yang dipergunakan secara tidak sesuai dengan tujuan tersebut mencapai sejumlah US \$ 420.002.910,64 (empat ratus dua puluh juta dua ribu sembilan ratus sepuluh dollar Amerika Serikat enam puluh empat sen) dan Rp185.918.048.904,75 (seratus delapan puluh lima miliar sembilan ratus delapan belas juta empat

puluh delapan ribu sembilan ratus empat rupiah koma tujuh puluh lima sen) oleh karena uang tersebut diperoleh dengan dasar Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1976 tanggal 23 April 1976 tentang Penetapan Penggunaan Sisa Laba Bersih Bank-Bank Milik Pemerintah yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor : 333/KMK.0111/978 tanggal 30 Agustus 1978, yang disetorkan kepada Tergugat II untuk dipergunakan sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam Anggaran Dasarnya, akan tetapi telah disalahgunakan oleh Tergugat I dan Tergugat II, maka Penggugat berhak untuk menuntut agar uang tersebut dikembalikan kepada Penggugat;

11) Bahwa dengan digunakannya uang sejumlah US\$420.002.910,64 (empat ratus dua puluh juta dua ribu sembilan ratus sepuluh dollar Amerika Serikat enam puluh empat sen) dan Rp185.918.048.904,75 (seratus delapan puluh lima miliar sembilan ratus delapan belas juta empat puluh delapan ribu sembilan ratus empat rupiah koma tujuh puluh lima sen), yang tidak sesuai dengan tujuannya mengakibatkan banyak siswa/mahasiswa Indonesia yang cukup cakap, tetapi tidak dapat melanjutkan pelajarannya karena kesulitan dalam pembiayaan, telah dihilangkan kesempatan untuk mendapatkan bantuan biaya pendidikan yang sulit dinilai jumlahnya dengan uang, namun diperkirakan sebesar Rp10.000.000.000.000,00 (sepuluh triliun rupiah);

- 12) Bahwa perbuatan Tergugat I dan Tergugat II merupakan perbuatan melawan hukum (*onrechmatige daad*) sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1365 KUHPerdara, karena perbuatan tersebut bertentangan dengan Pasal 2 huruf f Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1976 tanggal 23 April 1976 tentang Penetapan Penggunaan Sisa Laba Bersih Bank-Bank Milik Pemerintah yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Pasal 1 Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor : 333/KMK.011/1978 tanggal 30 Agustus 1978, serta Anggaran Dasar Yayasan Beasiswa Supersemar yang menyatakan bahwa tujuan yayasan adalah membantu/membina para siswa/mahasiswa yang cukup cakap tetapi tidak dapat melanjutkan pelajarannya [*vide* Pasal 3 ayat (2) Anggaran Dasar Yayasan];
- 13) Bahwa perbuatan melawan hukum tersebut merugikan Penggugat.

Putusan :

Mengadili :

Mengabulkan permohonan peninjauan kembali dari Pemohon Peninjauan Kembali I : Negara Republik Indonesia *c.q.* Presiden Republik Indonesia tersebut;

Menolak permohonan peninjauan kembali dari Pemohon Peninjauan Kembali II : Yayasan Beasiswa Supersemar tersebut;

Membatalkan Putusan Mahkamah Agung Nomor : 2896 K/Pdt/2009 tanggal 28 Oktober 2010.

Mengadili Kembali :

I. DALAM EKSEPSI :

Menolak eksepsi dari Tergugat I dan Tergugat II;

II. DALAM PROVISI:

Menolak tuntutan provisi dari Penggugat;

III. DALAM POKOK PERKARA

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian;
2. Menyatakan Tergugat II telah melakukan perbuatan melawan hukum;
3. Menghukum Tergugat II untuk membayar kepada Penggugat sejumlah 75 persen x US\$ 420.002.910,64 = US\$ 315.002.183,00 (tiga ratus lima belas juta dua ribu seratus delapan puluh tiga dolar Amerika Serikat) dan 75 persen x Rp185.918.048.904,75 = Rp139.438.536.678,56 (seratus tiga puluh sembilan miliar empat ratus tiga puluh delapan juta lima ratus tiga puluh enam ratus tujuh puluh delapan rupiah lima puluh enam sen);
4. Menolak gugatan Penggugat selain dan selebihnya;
5. Menghukum Termohon Peninjauan Kembali I/Pemohon Peninjauan Kembali II untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan yang dalam pemeriksaan peninjauan kembali ini sejumlah Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu Rupiah).

Dari perkara tersebut, Kejaksaan Agung sudah mengeksekusi dana Yayasan Supersemar sampai dengan Tahun 2020 senilai kurang lebih Rp242.000.000.000,00 (dua ratus empat puluh miliar rupiah), dan dana tersebut dipergunakan kembali untuk pemberian beasiswa pendidikan bagi siswa, sehingga bermanfaat untuk kesejahteraan rakyat Indonesia.

b. Perkara Nomor : 790/PK/Pdt/2018 di Mahkamah Agung

- 1) Pemohon I : Gubernur Jawa Tengah memberi kuasa kepada Sadiman, S.H., M.H., Kepala Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 11 Desember 2017, yang kemudian Sadiman, S.H., M.H., memberi kuasa substitusi kepada Asnawi, S.H., M.H., dan kawan-kawan, Para Jaksa Pengacara Negara; dan Pemohon II : PT. Pusat Rekreasi dan Promosi Pembangunan (PT. PRPP)

2) Termohon : PT. Indo Permata Usahatama

Para Turut Termohon : a) Yayasan PRPP Jawa Tengah

b) BPN RI

c) Kanwil BPN Provinsi Jawa Tengah

d) Kantor Pertanahan Kota Semarang

Kasus Posisi

- 1) Pemprov Jateng mencadangkan lahan seluas 105 hektare untuk proyek PRPP, kemudian dibentuk Yayasan PRPP;
- 2) Awalnya Yayasan PRPP menunjuk PT. Uber Vetsa Indah (PT. UVI) untuk mengerjakan proyek PRPP, namun di tengah jalan, PT. UVI tidak mampu melaksanakan perjanjian, tidak memungkinkan meneruskan dalam segi bisnis;
- 3) Pemprov Jateng kemudian mencari beberapa investor baru untuk melanjutkan pekerjaan PT. IVU. PT IPU menyanggupi sehingga muncul perjanjian 03/YAY/1987 antara Yayasan PRPP dengan PT. IPU;
- 4) PT. IPU meminta HGB, namun Pemprov menyodorkan sertifikat HPL dengan memperoleh hak manfaat atas HPL atas nama Pemprov selama 75 tahun;
- 5) Adanya perjanjian tersebut, PT. IPU memperoleh HGB di atas HPL. Sertifikat HPL atas nama Pemprov dipegang PT. IPU sebagai objek perjanjian;
- 6) Dalam perjalanannya, Yayasan PRPP menggunakan APBD telah membebaskan lahan seluas 26 hektare. Di dalam perjanjian ada kompensasi dari PT. IPU kepada Yayasan PRPP lantaran kuasa yang diberikan selama 75 tahun (sekian miliar). Jika dikonversi, PT. IPU memberikan kompensasi sebanyak 34 hektare sehingga total milik Pemprov menjadi 60 hektare;

- 7) Setelah dihitung modal yang dikeluarkan PT. IPU, Yayasan ada kekurangan pembayaran dan tanggungan utang tersebut yayasan tidak mampu membayar. Kekurangan pembayaran jika dikonversikan sebesar 14,4 hektare, sehingga lahan Pemprov menjadi sebesar 45,6 hektare yang kemudian hari diklaim milik PT PRPP;
- 8) Akibat Undang-Undang Yayasan, Yayasan PRPP berubah menjadi PT. PRPP tanpa sepengetahuan pihak PT. IPU. Entitas hukum yayasan dianggap PT. IPU berbeda dengan perseroan, sehingga ketika ada perubahan seharusnya ada perundingan ulang perjanjian dengan PT. IPU, namun perundingan ulang tidak dilakukan Pemprov;
- 9) Pemprov melalui PT. PRPP ingin menerbitkan sertifikat baru melalui BPN. Pemprov melaporkan kehilangan sertifikat HPL ke Polrestabes Semarang dan mengiklankan kehilangan sertifikat tersebut di media massa;
- 10) Pihak PT. IPU merasa dikriminalisasi dianggap menggelapkan sertifikat dan menyalahgunakan HGB di atas HPL;
- 11) Mediasi PT. IPU dan Pemprov gagal dilakukan, PT. IPU menggugat secara perdata. Dalam gugatannya, salah satu tuntutan PT. IPU yakni meminta hakim menyatakan yayasan bubar demi hukum. Adanya pembubaran yayasan, sehingga perjanjian 75 tahun dibatalkan dan Pemprov harus mengembalikan semua biaya yang dikeluarkan PT. IPU dalam proyek PRPP termasuk kompensasi 34

hektare, sehingga jika dikembalikan total, lahan yang menjadi aset pemprov hanya 11,6 hektare (45,6 hektare dikurangi 34 hektare).

Putusan :

Mengadili :

1. Mengabulkan permohonan peninjauan kembali dari Pemohon Peninjauan Kembali I : Gubernur Jawa Tengah, dan Pemohon Peninjauan Kembali II : PT. PRPP Jawa Tengah tersebut;
2. Membatalkan Putusan Mahkamah Agung Nomor : 2587 K/Pdt/2016, tanggal 31 Oktober 2016;

Mengadili Kembali :

Dalam Konvensi :

Dalam Eksepsi :

- Menerima eksepsi Tergugat I, Tergugat III dan Turut Tergugat III.

Dalam Pokok Perkara:

- Menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Dalam Rekonvensi :

- Menyatakan gugatan Para Penggugat Rekonvensi tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

3. Menghukum Termohon Peninjauan Kembali untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan yang dalam pemerik-

saan peninjauan kembali ini sejumlah Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah).

Dari perkara tersebut, asset berupa tanah PRPP sekira seluas 45,6 hektare kurang lebih senilai Rp16.700.000.000.000,00 (enam belas triliun tujuh ratus miliar rupiah) menjadi asset Pemerintah Propinsi Jawa Tengah, dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan contoh perkara tersebut, melalui Pengacara swasta ternyata pemerintah tidak dapat mempertahankan kepemilikan hak atas objek sengketa. Tentunya hal ini sangat merugikan pihak pemerintah. Di sisi lain, penanganan perkara perdata maupun tata usaha negara, akan lebih baik jika dikuasakan kepada Jaksa Pengacara Negara, oleh karena besarnya kemungkinan untuk memenangkan perkara.

2. Tata Usaha Negara

- a. Gugatan Tata Usaha Negara tentang Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 2/Desa Sukamulya, Mulyasari, Jatisura, Amis, Tunggulpayung tanggal 14 Desember 2004 yang diajukan oleh Mamo Suwatmo dkk Melawan Kepala Kantor Pertanahan Indramayu Register Perkara Nomor : 61/G/2019/PTUN-BDG

- 1) Penggugat : Mamo Suwatmo dkk
- 2) Tergugat : Kepala Kantor Pertanahan Indramayu
- 3) Tergugat II Intervensi : Direktur Utama PT. Pabrik Gula Rajawali

Kasus Posisi :

Bahwa menurut Penggugat perbuatan Tergugat menerbitkan Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 2/Desa Sukamulya, Mulyasari, Jatisura, Amis, Tunggulpayung tanggal 14 Desember 2004, Surat Ukur Nomor I/Kab. Indramayu/2004 tanggal 10 Desember 2004 dengan luas 62.485.214 m² (enam puluh dua juta empat ratus delapan puluh lima ribu dua ratus empat belas meter persegi) atas nama PT. Pabrik Gula Rajawali II tidak sesuai dengan prosedur karena belum menyediakan lahan pengganti atas pelepasan kawasan hutan sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : 481/KPTS/Um/8/1976 tanggal 9 Agustus 1976. Penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 2 atas nama Tergugat II Intervensi menurut para Penggugat telah menyebabkan hilangnya mata pencaharian para Penggugat.

Tahap Penanganan :

Perkara putus di tingkat Pertama pada tanggal 19 November 2019 dengan amar putusan :

Dalam Eksepsi

Mengabulkan eksepsi Tergugat II Intervensi

Dalam Pokok perkara

Menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima, menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp11.848.000,00 (sebelas juta delapan ratus empat puluh delapan ribu rupiah).

JPN yang mewakili Tergugat II Intervensi yaitu PT. RN I (Persero) pada tingkat Pertama telah memenangkan perkara *a quo*.

Penggugat mengajukan Banding.

- b. Gugatan Tata Usaha Negara tentang Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Serang Nomor : 58/8.36.04/1/2019 Tanggal 23 Januari 2019 tentang Tindak Lanjut Permohonan Sertifikat Pengganti ^{a.n.} PT. Wana Mekar Kharisma Properti yang Di Ajukan Oleh Wartiman Register Perkara Nomor : 15/G/2019/PTUN-SRG

- 1) Penggugat : Wartiman
- 2) Tergugat : Kepala Kantor Pertanahan Kab. Serang
- 3) Tergugat II Intervensi : Kepala PPA Kejaksaan Agung

Kasus Posisi :

- 1) Bahwa Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten serang digugat oleh Wartiman selaku Direktur PT. Wana Mekar Kharisma Properti di PTUN Serang, dengan objek sengketa adalah Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Serang : 58/8.36.04/1/2019 Tanggal 23 Januari 2019 tentang Tindak Lanjut Permohonan Sertifikat Pengganti atas nama PT. Wana Mekar Kharisma Properti, atas ke 11 (sebelas) bidang tanah yang terletak di Desa Pematang, Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang Propinsi Banten dengan luas keseluruhannya 779.804 m² (tujuh ratus tujuh puluh sembilan ribu delapan ratus empat meter persegi);

- 2) Bahwa menurut Penggugat dikeluarkannya Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Serang Nomor : 58/8.36.04/1/2019 Tanggal 23 Januari 2019 tentang Tindak Lanjut Permohonan Sertifikat Pengganti atas nama PT. Wana Mekar Kharisma Properti, menimbulkan kerugian bagi Penggugat karena Penggugat adalah Pemenang Lelang sekaligus Pembeli Lelang atas 11 (sebelas) objek tanah lelang melalui Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan lelang (KPKNL) Serang tanggal 29 Maret 2018;
- 3) Sebagai tindak lanjut dari penetapan Penggugat sebagai Pemenang lelang dimaksud, Penggugat telah mengajukan permohonan pendaftaran hak atau penerbitan sertifikat pengganti terhadap 11 (sebelas) objek tanah lelang tersebut oleh Penggugat kepada Tergugat, namun permohonan tersebut ditolak oleh Tergugat melalui Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Serang Nomor : 58/8.36.04/1/2019 tanggal 23 Januari 2019 (objek sengketa);
- 4) Bahwa objek sengketa juga bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), yaitu asas kepastian hukum, ketidakberpihakan, dan asas tidak menyalahgunakan kewenangannya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 huruf c *juncto* Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Tahap Penanganan :

Perkara putus di tingkat Pertama pada tanggal tgl 6 Oktober 2019, dengan amar putusan :

Dalam Eksepsi

Menyatakan Eksepsi Tergugat dan Tergugat II Intervensi tidak diterima.

Dalam Pokok Perkara

Menolak gugatan Penggugat seluruhnya, menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp3.715.000,00 (tiga juta tujuh ratus lima belas ribu rupiah). JPN yang mewakili Kepala Pusat Pemulihan Aset (PPA) Kejaksaan Agung pada tingkat Pertama telah memenangkan perkara *a quo*. Penggugat mengajukan Banding.

- c. Permohonan Hak Uji Materiil Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang Dimohonkan oleh Muhammad Helmi Kamal Lubis Register Nomor : 59/PUU-XVI/2018.

Para Pihak :

Pemohon : Muhammad Helmi Kamal Lubis

Kasus Posisi :

Pemohon mengajukan Permohonan Uji Materiil atas ketentuan Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun terhadap Pasal 1

ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahwa alasan Pemohon mengajukan permohonan, adalah sebagai berikut :

- 1) Ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 secara eksplisit menegaskan dan menjelaskan kekayaan dana pensiun tidak terpisah dari kekayaan pendirinya, dalam hal ini adalah PT. Pertamina Persero Tbk. sehingga dana pensiun Pertamina (selanjutnya disebut DP Pertamina) bukanlah anak perusahaan PT. Pertamina;
- 2) Berdasarkan Pasal 52 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992, kemudian Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan terhadap DP Pertamina karena menganggap kekayaan DP Pertamina adalah bagian dari keuangan negara, sehingga DP Pertamina bagian dari keuangan negara dan menjadi objek pemeriksaan BPK;
- 3) Sedangkan frasa “dapat” yang tertuang dalam Pasal 52 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11i Tahun 1992 dapat ditafsirkan secara luas dan bersifat multitafsir, sehingga mengakibatkan Pemohon menjadi terdakwa dan dituntut melakukan tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Agung RI terkait dengan pembelian saham PT. Sugih Eney Tbk. di Pasar Saham Bursa Efek Jakarta (BEJ) saham dimaksud di pasar saham dikenal dengan kode SUGI;

- 4) Menurut Pemohon keadaan tersebut disebabkan norma dalam Pasal 29 huruf a, Pasal 52 ayat (1) huruf a dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 sama sekali tidak tegas dan mengandung frasa yang multitafsir, oleh karena itu Mahkamah Konstitusi seharusnya memberikan tafsir konstitusional terhadap norma hukum tadi agar hak/kewenangan Pemohon tidak dirugikan.

Tahap Penanganan :

Putus di MK tanggal 21 Mei 2019 dengan amar putusan menolakan permohonan pemohon untuk seluruhnya.

Dari putusan perkara perdata dan tata usaha negara di atas, dapat disandingkan dengan perkara perdata dengan keterlibatan pemerintah sebagai penggugat yang memberikan kuasa kepada Pengacara Swasta, dalam Putusan Nomor: 347/Pdt.G/2016/PN.SMG, sebagai berikut :

- Penggugat dalam Konvensi/Tergugat dalam Rekonvensi: Walikota Semarang
- Tergugat I dalam Konvensi/Turut Tergugat I dalam Rekonvensi : MHD
- Tergugat II dalam Konvensi/Turut Tergugat II dalam Rekonvensi : RSM
- Tergugat III dalam Konvensi/Turut Tergugat III dalam Rekonvensi : MDY

Kasus Posisi :

- Penggugat adalah pemilik sah sebidang tanah yang terletak di Supriyadi, Kelurahan Kalicari, Kecamatan Gayamsari, Kota Semarang, yang dikenal dengan Lapangan Sepak Bola Kalicari seluas $\pm 5.150 \text{ m}^2$, yang merupakan bagian dari tanah Penggugat sebagaimana tercatat dalam buku C Desa

Kelurahan Kalicari (semula Kelurahan Sendangguwo), Persil 6 seluas ± 5.150 m², atas nama Bayan III (tanah bengkok);

- Para Tergugat tidak pernah menggarap dan menguasai objek sengketa karena Para Tergugat tidak mempunyai alas hak dalam bentuk apapun atas tanah objek sengketa tersebut yang selama ini dipergunakan sebagai lapangan sepak bola warga setempat;
- Tanpa seizin dan sepengetahuan Penggugat, Tergugat I ternyata secara tidak sah dan melawan hukum telah melakukan pelimpahan hak garapan kepada Tergugat II, yaitu membuat Surat Perjanjian Ganti Rugi Tanah Garapan tanggal 09 Juli 1983, dalam hal ini Tergugat II tidak memiliki kapasitas hak atas tanah dan tidak berwenang atas tanah yang dilimpahkan hak garapannya kepada Tergugat II;
- Tergugat I tidak memiliki kapasitas kepemilikan hak atas tanah yang sah, sehingga tidak berwenang melimpahkan hak atas tanah garapannya kepada Tergugat II begitu pula Tergugat II kepada Tergugat III, oleh karena Surat Pelimpahan Hak Garapan dari Tergugat I tersebut adalah tidak sah, cacat hukum dan/atau tidak memiliki kekuatan hukum, maka Surat Perjanjian Ganti Rugi Tanah Garapan tanggal 09 Juli 1983 adalah tidak sah dan tidak berkekuatan hukum;
- Tergugat III menutup objek sengketa dengan pagar seng adalah tidak sah dan melawan hukum pula;
- Penggugat telah melakukan berbagai upaya dalam menyelesaikan permasalahan pelimpahan hak garapan dan adanya pemagaran seng pada

objek sengketa oleh Tergugat III yang dibuat secara tidak sah dan melawan hukum tersebut, namun tidak memperoleh hasil sebagaimana yang diharapkan. Oleh karena itu, Penggugat mengajukan gugatan perdata atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Para Tergugat, karena mengakibatkan adanya kerugian yang dialami Penggugat *c.q.* Pemerintah Kota Semarang *c.q.* Negara Republik Indonesia atas penempatan dan penguasaan tanpa hak atas objek sengketa tersebut;

- Terhadap pelimpahan hak garapan secara tidak sah dan melawan hukum yang dilakukan oleh Para Tergugat tersebut telah diperingatkan oleh Penggugat untuk dikembalikan kepada Penggugat;
- Peringatan Penggugat tidak pernah mendapatkan tanggapan dari Tergugat I, Tergugat II, dan bahkan Tergugat III cenderung untuk tetap menguasai objek sengketa secara terus-menerus dan melawan hukum;
- Penggugat telah berulang kali mengajak Para Tergugat untuk menyelesaikan perkara ini secara musyawarah kekeluargaan, akan tetapi Para Tergugat tidak pernah menanggapi secara serius bahkan cenderung tidak mau menyelesaikan masalah ini.

Atas perkara tersebut, Pengadilan Negeri Semarang, menjatuhkan putusan sebagaimana Putusan Nomor : 347/Pdt.G/2016/PN.SMG, berikut ini :

MENGADILI

DALAM EKSEPSI :

- Menolak Eksepsi Tergugat III Konvensi/Penggugat Rekonvensi seluruhnya;

DALAM PROVISI :

- Menolak provisi Penggugat seluruhnya;

DALAM POKOK PERKARA :

DALAM KONVENSI :

- Menolak gugatan Penggugat Konvensi/Tergugat Rekonvensi seluruhnya;

DALAM REKONVENSI :

- Mengabulkan gugatan Penggugat Rekonvensi I/Tergugat III Konvensi sebagian;
- Menyatakan menurut hukum Penggugat Rekonvensi adalah pemegang hak atau pemilik sah atas sebidang tanah yang terletak di Jalan Supriyadi, Kelurahan Kalicari, Kecamatan Pedurungan, Kota Semarang, yang dikenal dengan Lapangan Sepak Bola Kalicari seluas $\pm 5.150 \text{ m}^2$;
- Menghukum Turut Tergugat I Rekonvensi dan Turut Tergugaat II Rekonvensi untuk tunduk dan taat terhadap keputusan perkara a quo ini;

DALAM KONVENSI DAN REKONVENSI :

- Menghukum Penggugat Konvensi/Tergugat Rekonvensi membayar biaya perkara yang sampai hari ini ditetapkan sejumlah Rp3.111.000,- (Tiga juta seratus sebelas ribu rupiah).

Berdasarkan contoh perkara perdata dan tata usaha negara tersebut, pemerintah mempunyai kesempatan memenangkan perkara lebih banyak jika perkara ditangani oleh Jaksa Pengacara Negara. Kekalahan karena hilangnya asset pemerintah, sangat merugikan pihak pemerintah. Dengan demikian, penanganan perkara perdata maupun tata usaha negara, akan lebih baik jika

dikuasakan kepada Jaksa Pengacara Negara, oleh karena besarnya kemungkinan untuk memenangkan perkara.

Adanya pembagian bidang dalam organisasi dan tata kerja Kejaksaan Republik Indonesia, yaitu melalui bidang perdata dan tata usaha negara, maka Jaksa dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara, pemerintahan (instansi pemerintah pusat/daerah, badan usaha milik Negara (BUMN), dan badan usaha milik daerah (BUMD), bahkan perorangan dalam lingkungan selain hukum pidana. Dalam hal tersebut, Jaksa mewakili negara dan pemerintahan dalam perkara perdata dan tata usaha negara selaku Jaksa Pengacara Negara (JPN),⁴¹² sebagaimana kasus yang telah diuraikan di atas.

Keberadaan fungsi perdata dan tata usaha merupakan keperluan nyata bagi pemerintah, di samping kegiatan yang bersifat publik karena tidak sedikit pula kegiatan keperdataan yang dilakukan oleh pemerintah sehingga untuk kegiatan ini pemerintah sebagai badan hukum memerlukan wakil sebagai kuasanya, dan Kejaksaan ditunjuk mewakili kepentingan pemerintah.⁴¹³

Keberadaan JAMDATUN merupakan bentuk upaya pemulihan dan penyelamatan kekayaan negara yang bertujuan memulihkan perekonomian serta meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat. Keberadaan JAMDATUN mempunyai banyak manfaat atau keuntungan, akan tetapi tidak banyak lembaga/badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah,

⁴¹² Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

⁴¹³ Laurensius Arliman S., *Jaksa Pengacara Negara Menurut Undang-Undang Kejaksaan*, Makalah, STIH Padang, Padang, Tanpa Tahun, hlm. 9.

BUMN/BUMD, yang memanfaatkan peranan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara ini.⁴¹⁴

Peranan Kejaksaan khususnya di bidang perdata dan tata usaha negara ini belum diberdayakan oleh para *stakeholder* (pemangku kepentingan) dalam melaksanakan tindakan hukumnya sejauh ini. Hingga saat ini Kejaksaan dalam menangani kasus perdata dan tata usaha negara belum memperlihatkan eksistensinya pada permukaan, dalam konteks memenuhi pelaksanaan sebagai wadah pelaksana penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara. Hal ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik dari segi subjek hukum itu sendiri maupun faktor lingkungan atau daerah wilayah hukum Kejaksaan tersebut. Hal ini menjadi penyebab yang membuat masyarakat umum tidak mengetahui peranan Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara yang dimaksudkan dalam peraturan perundang-undangan.⁴¹⁵

Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum itu untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakkan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan malah akan timbul keresahan di dalam masyarakat itu sendiri. Hukum dapat diakui sebagai hukum, jika dapat memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya terhadap sebanyak-banyaknya orang (kebahagiaan).

Sebagaimana diketahui bahwa Jaksa Pengacara Negara dapat mengajukan gugatan kepada koruptor dalam rangka pengembalian kerugian

⁴¹⁴ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

⁴¹⁵ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

keuangan negara, membasmi korupsi demi menyelamatkan keuangan atau kekayaan negara. Dengan demikian, satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara dibentuk untuk turut serta berperan menyelamatkan dan memulihkan keuangan atau kekayaan negara melalui penegakan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, antara lain dengan menggunakan instrumen hukum perdata dan tata usaha negara sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf b dan Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2001.

Selain itu, sebagai perwujudan dari negara kesejahteraan, yang mengharuskan pemerintah turut campur di dalam kehidupan rakyatnya, sehingga banyak kegiatan yang melibatkan peran aktif pemerintah, baik badan hukum maupun pejabat tata usaha negara dalam hubungannya dengan masyarakat. Tidak jarang, terjadi permasalahan antara pemerintah dan rakyatnya, sehingga kewibawaan pemerintah terganggu. Sesuai dengan posisinya berdasarkan hukum positif, atau satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara dibentuk untuk turut serta berperan melalui upaya-upaya tertentu dengan menggunakan instrumen hukum perdata atau tata usaha negara untuk menegakkan kewibawaan pemerintah tersebut. Tidak jarangpula, kepentingan umum dirugikan sebagai akibat dari perbuatan suatu badan hukum atau perseorangan. Dengan di bentuknya Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara, diharapkan Kejaksaan dapat turut serta berperan untuk melindungi kepentingan umum.

Melihat pentingnya keberadaan Satuan Kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara, maka dapat disebutkan fungsi Satuan Kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara yang bersifat eksternal maupun internal, yakni :

1. Fungsi eksternal :


Berkaitan dengan tugas wewenang penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, pelayanan hukum serta tindakan hukum lainnya, satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai fungsi, antara lain :

- a. Membatalkan suatu perkawinan yang dilakukan di muka catatan sipil yang tidak berwenang, wali nikah yang tidak sah atau tanpa di hadir oleh dua orang saksi (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974);
- b. Meminta kepada pengadilan untuk menyatakan suatu keadaan pailit terhadap perorangan atau badan hukum demi kepentingan umum (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998);
- c. Melakukan gugatan pembayaran uang pengganti atas putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dalam perkara tindak pidana korupsi. Misalnya dalam perkara korupsi di mana terdakwa digugat oleh Kejaksaan untuk membayar uang pengganti, karena terdakwa dijatuhi pidana pembayaran yang pengganti, dan tidak pernah memenuhi kewajibannya untuk melunasi pidana pembayaran uang ganti tersebut;

- d. Melakukan gugatan ganti kerugian, biaya pemulian serta tindakan hukum lainnya, yang timbul dari perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian keuangan atau kekayaan negara. Misalnya kasus putusnya kabel laut di Surabaya milik PT. PLN (Persero), di mana pihak perusahaan yang merusaknya (tergugat) dihukum dengan membayar ganti kerugian senilai kerugian yang ditimbulkan;
- e. Pemberian bantuan dan pelayanan hukum kepada lembaga negara dan instansi pemerintah, baik sebagai penggugat maupun tergugat di pengadilan perdata, dan sebagai tergugat dalam pengadilan tata usaha negara;
- f. Pembinaan kerjasama, pelaksanaan koordinasi, pemberian saran pertimbangan, bimbingan serta petunjuk teknis dalam penanganan perkara perdata dan tata usaha negara dengan instansi terkait di pusat maupun di daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung;
- g. Pelaksanaan tindakan hukum di dalam maupun di luar pengadilan, mewakili kepentingan keperdataan dari negara, pemerintah dan masyarakat baik berdasarkan jabatan maupun kuasa khusus di dalam atau luar negeri.

2. Fungsi internal :

Fungsi internal ini bersifat managerial, sebagai upaya agar tugas dan wewenang Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha dapat dilaksanakan secara optima, yakni dalam hal :

- 
- a. Perumusan kebijaksanaan teknis kegiatan yustial perdata dan tata usaha negara berupa pemberian bimbingan dan pembinaan dalam bidang tugasnya;
 - b. Perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian kegiatan, pelaksanaan, pelaksanaan, bantuan, pertimbangan dan pelayanan hukum, pelaksanaan gugatan uang pengganti atas putusan pengadilan, gugatan ganti kerugian dan tindakan hukum lain terhadap perbuatan yang merugikan keuangan negara, mewakili dan membela kepentingan negara dan pemerintah, serta pengadministrasiannya;
 - c. Pembinaan kerjasama, pelaksanaan koordinasi, pemberian saran pertimbangan, bimbingan serta petunjuk teknis dalam penanganan perkara perdata dan tata usaha negara oleh para Jaksa Pengacara Negara, sesuai dengan peraturan perundang-perundangan dan kebijaksanaan yang diterapkan oleh Jaksa Agung;
 - d. Pembinaan kerjasama dengan instansi terkait dan aparatur penyidik serta Penuntut Umum dalam penanganan perkara yang menimbulkan kerugian keuangan/perekonomian negara.

Pelaksanaan tindakan hukum di dalam maupun di luar pengadilan tersebut, mewakili kepentingan keperdataan dari negara, pemerintah dan masyarakat baik berdasarkan jabatan maupun kuasa khusus di dalam atau di luar negeri. Keberadaan fungsi tersebut ada karena keperluan nyata bagi pemerintah, disamping kegiatan yang bersifat publik tidak sedikit pula kegiatan keperdataan yang dilakukan oleh pemerintah sehingga untuk kegiatan

ini pemerintah sebagai badan hukum memerlukan wakil sebagai kuasanya, dan Kejaksaan ditunjuk mewakili kepentingan pemerintah.

Memilih untuk menggunakan Jaksa Pengacara Negara memang lebih menguntungkan. Tidak seperti jasa pengacara swasta yang membebankan *fee* (bayaran), jasa Jaksa Pengacara Negara tidak dipungut biaya. Kejaksaan Agung bahkan menegaskan bahwa Jaksa Pengacara Negara dilarang menerima suatu imbalan atau *fee* saat menjalankan tugasnya.

Dalam melaksanakan kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara, maka keuntungan yang didapatkan dalam menggunakan bantuan hukum dari Jaksa Pengacara Negara adalah :

1. Jaksa Pengacara Negara memberikan pelayanan hukum kepada klien dituntut bersifat profesional karena Jaksa Pengacara Negara juga Pegawai Negeri Sipil yang terikat dengan kode etik profesional dan juga terikat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
2. Dalam mewakili klien, Jaksa Pengacara Negara dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, dan tidak tunduk kepada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003; serta
3. Jasa Jaksa Pengacara Negara tidak dipungut biaya.

Telah disebutkan manfaat maupun keuntungan menggunakan bantuan hukum dari Jaksa Pengacara Negara, akan tetapi kurang adanya pemberdayaan, sehingga *stakeholders* bahkan masyarakat Indonesia tidak mengetahui kewenangan Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara, oleh karena di dalam

peraturan perundang-undangan tidak secara tegas menunjuk Kejaksaan dalam menangani perkara pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara.

Kejaksaan Republik Indonesia dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya, sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dan bidang lainnya, harus mampu mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum dan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum, dan keadilan yang hidup dalam masyarakat. Kejaksaan juga harus mampu terlibat sepenuhnya dalam proses pembangunan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, serta berkewajiban untuk turut menjaga dan menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta melindungi kepentingan masyarakat.

Pemanfaatan secara lebih optimal terhadap lembaga Jaksa Pengacara Negara akan memberikan keuntungan bagi lembaga Kejaksaan Republik Indonesia. Selain itu, citra positif terhadap kinerja Kejaksaan, peran Jaksa Pengacara Negara dapat memberikan keuntungan berupa penghematan pengeluaran negara atau daerah secara langsung dan berpotensi memberikan pendapatan negara bukan pajak yang diperoleh, tetapi dari pengembalian kerugian negara atau pembayaran piutang negara.

Fungsi Jaksa Pengacara Negara di bidang perdata belum banyak dikenal oleh masyarakat. Berita tentang peran Jaksa Pengacara Negara kurang diminati oleh media karena dianggap kurang memiliki nilai jual, sehingga

sangat jarang dimuat, sekalipun sebenarnya banyak sekali peran Jaksa Pengacara Negara.

Dalam fungsi Jaksa sebagai Pengacara Negara, Jaksa bertindak mewakili kepentingan negara atau pemerintah dalam ranah hukum perdata dan tata usaha negara untuk mendukung terselenggaranya pemerintahan yang baik sesuai fungsi pemerintah sebagai lembaga eksekutif yang menyelenggarakan kepentingan publik. Dalam menjalankan pelayanan publiknya, yaitu Jaksa Pengacara Negara dalam mewakili kepentingan keperdataan masyarakat seringkali mengalami kendala, salah satunya adalah ketidaktahuan masyarakat terhadap kewenangan yang dimiliki Jaksa Pengacara Negara dalam mewakili kepentingan keperdataan masyarakat. Hal ini menjadikan sangat kecilnya intensitas masyarakat yang menggunakan jasa Jaksa Pengacara Negara dalam hal mewakili kepentingan keperdataan masyarakat ini.⁴¹⁶

⁴¹⁶ Jan S. Maringka, *Reformasi Kejaksaan Dalam Sistem Hukum Nasional*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm 125.

BAB IV

KELEMAHAN-KELEMAHAN DALAM PELAKSANAAN KEWENANGAN KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA DALAM PEMBERIAN BANTUAN HUKUM DI BIDANG PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA KEPADA NEGARA ATAU PEMERINTAH

Negara Indonesia adalah negara hukum, berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Indonesia yang dicita-citakan sebagai suatu negara hukum (*rechstaat*) bukan negara yang didasarkan atas kekuasaan belaka (*maachstaat*), di mana ketentuan ini merupakan penegasan dari cita-cita *the founding father*.⁴¹⁷

Dasar ketatanegaraan di bidang hukum sangat diperlukan. Kebutuhan hukum akan berjalan dan berkembang sesuai perkembangan dan tuntutan masyarakat yang harus tetap mendapatkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum, di mana hukum harus tetap mengindahkan norma-norma nilai-nilai positif yang berlaku di masyarakat, baik norma-norma kesopanan, kepatutan, keagamaan, adat istiadat, hak asasi manusia, dan nilai-nilai kemanusiaan lainnya.

Kebutuhan hukum dengan adanya fungsi Jaksa sebagai Penuntut Umum dan Jaksa sebagai Pengacara Negara menjadi hal yang penting untuk dicermati. Fenomena rangkap fungsi Jaksa sebagai Jaksa Penuntut Umum dan Jaksa

⁴¹⁷ Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 1.

Pengacara Negara harus diakui hanya sebagian dari persoalan Indonesia di bidang hukum. Hal ini akan terus terjadi selama masalah hulu yang menjadi inti permasalahan dari permasalahan peradilan di Indonesia, khususnya dalam kedudukan Kejaksaan dalam tatanan ketatanegaraan Indonesia, belum diletakkan secara benar menurut kaidah dan semangat konstitusi Negara Republik Indonesia, yakni hasil amandeman yang ingin membagi kekuasaan agar terjadi *check and balance*.

Indonesia dalam hal ini pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, dari orde baru hingga orde reformasi ini tetap memilih sistem hukum berkaitan dengan kedudukan Kejaksaan dengan menempatkan sebagai lembaga pemerintahan (lembaga eksekutif), di mana pimpinan Kejaksaan, dalam hal ini Jaksa Agung, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden (eksekutif). Sistem ini tetap berlaku sejak tahun 1950 melewati Presiden Soekarno, Presiden Soeharto, Presiden B.J. Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid, Presiden Megawati Soekarnoputri, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, hingga Presiden Joko Widodo. Akibatnya, kedudukan Kejaksaan tetap berada pada kedudukan yang belum secara tegas tercantum dalam konstitusi.

Untuk konteks yudikatif dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum perubahan, hanya ada dua pasal saja yang mengaturnya tentang Kejaksaan, yakni ketentuan dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Pada Pasal 24 ayat (1) di dalam Bab IX Undang-Undang Dasar Tahun 1945, disebutkan bahwa : “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang”, kemudian dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, bahwa : “Susunan badan-badan kehakiman itu diatur

dengan undang-undang”, sementara Pasal 25 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengatakan, bahwa : “Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai Hakim ditetapkan dengan undang-undang”, sedangkan dalam penjelasan atas kedua Pasal tersebut mengatakan, bahwa : “Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukannya para hakim”.

Pengaturan tentang Kejaksaan dalam aturan ketatanegaraan tertinggi, yaitu konstitusi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 baik sebelum dan sesudah amandemen belum diatur secara tegas. Dengan demikian, cita-cita reformasi bidang hukum peradilan Indonesia yang independen dan bebas dari pengaruh atau tekanan kekuasaan eksekutif atau tekanan pihak manapun belum terjamin. Belum ada *political will* atau *goodwill* dari pembentuk undang-undang untuk membenahi tatanan hukum peradilan dalam hak kedudukan Kejaksaan. Hal ini sebagaimana terlihat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang belum menempatkan kedudukan Kejaksaan ke dalam porsi dan posisi yang tepat sesuai semangat pemisahan kekuasaan yang menjadi semangat reformasi di tahun 1998. Hal ini juga mempengaruhi kewenangan Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi rangkap jabatannya, yakni sebagai Jaksa Penuntut Umum dan Jaksa Pengacara Negara. Tentunya permasalahan-permasalahan tersebut membawa implikasi yang besar pada pelaksanaan tugas dan kewenangan Kejaksaan, baik di bidang penuntutan, perdata maupun tata usaha negara.

Berikut adalah kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan di bidang perdata dan tata usaha negara, yang dapat dilihat dari beberapa segi yakni segi substansi hukum, struktur hukum, maupun budaya hukum :

A. Kelemahan Dari Segi Substansi Hukum

1. Kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara belum dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004;

Berdasarkan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, disebutkan Kejaksaan dengan kuasa khusus, dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

Tugas Jaksa dalam bidang perdata dan tata usaha negara tersebut diperjelas dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor 9 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010.

Kejaksaan yang mendapat kuasa khusus dapat memberi bantuan hukum, pertimbangan, pelayanan hukum yang dapat mewakili pemerintah maupun negara untuk di dalam maupun di luar pengadilan sebagai usaha menyelamatkan kekayaan negara, menjamin kepastian hukum dan menjaga kewibawaan pemerintah, dan upaya menyelamatkan dan memulihkan kekayaan negara dapat dilakukan dengan melakukan gugatan perdata dan pembayaran uang pengganti.

Kegiatan Jaksa dalam melaksanakan tugasnya di bidang perdata dan tata usaha negara, di antaranya kegiatan yang mewakili instansi

pemerintah atau Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam menghadapi sengketa perdata dan tata usaha negara. Pelaksanaan bantuan hukum dalam sengketa tersebut dapat dilakukan baik melalui pengadilan (litigasi) maupun di luar pengadilan (non-litigasi). Untuk menyelesaikan perkara di bidang perdata dan tata usaha negara, tidak harus diselesaikan melalui pengadilan, melainkan dapat diselesaikan melalui proses negoisasi, mediasi, fasilitasi atau arbitrase yang kesemuanya mencakup penyelesaian di luar pengadilan.

Kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara sangat perlu dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Selain untuk menegaskan kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara, dan memberikan kepastian hukum bagi Jaksa Pengacara Negara untuk bertindak mewakili pemerintah dalam perkara perdata maupun tata usaha negara.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang bahwa pengertian peraturan per undang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁴¹⁸

Peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan implementasi dari negara hukum yang mempunyai kedudukan penting dan strategis terutama

⁴¹⁸ Tim Fokusmedia, Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, Fokusmedia, Bandung, Edisi 2016, hlm. 2.

undang-undang. Hal ini dapat dilihat dari konsep negara hukum maupun hierarki peraturan perundang-undangan.

Bagir Manan mengemukakan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (*legislasi*) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini didasarkan atas beberapa alasan, yaitu :⁴¹⁹

- a. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi), mudah ditemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya;
- b. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali;
- c. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji, baik segi-segi formal maupun materi muatannya;
- d. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

⁴¹⁹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill, Jakarta, 1992, hlm. 8.

Kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara perlu dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, oleh karena kewenangan ini merupakan sebagai konsekuensi penugasan Jaksa Pengacara Negara untuk membela kepentingan negara dan publik, baik dalam proses pidana maupun masalah perdata, tata usaha negara, dan ekstra yudisial lainnya.

2. Belum dicantumkan penjelasan mengenai Jaksa menjadi Jaksa Pengacara Negara atau belum disebutkan istilah Jaksa Pengacara Negara dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004;

Di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, bahwa :
“Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta ke-wenangan lain berdasarkan undang-undang”. Apabila ditelaah tugas Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara sesuai dengan visi dan misi Jaksa Pengacara Negara adalah menyelamatkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah, dan melindungi kepentingan umum.

Berdasarkan tugas dan wewenang Jaksa, maka tujuan Jaksa Pengacara Negara yang menjadi pedoman dalam melaksanakan tugas dan fungsi satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara, adalah :

- a. Mencegah timbulnya sengketa hukum dalam masyarakat;
- b. Mencegah jatuhnya kewibawaan pemerintah;
- c. Menyelamatkan kekayaan negara; dan
- d. Melindungi kepentingan umum.

Meskipun tugas dan wewenang Jaksa Pengacara Negara telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun istilah Jaksa Pengacara Negara secara eksplisit tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, hanya makna “kuasa khusus” dalam bidang keperdataan dengan sendirinya identik dengan “pengacara”.

3. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 belum menjelaskan kedudukan Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara negara mengingat Lembaga Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan;

Alasan mendasar yang menyebabkan Kejaksaan diberi peran dalam bidang hukum perdata dan tata usaha negara adalah karenan adanya kondisi objektif yang memerlukan peran Kejaksaan pada kedua bidang hukum tersebut. Undang-undang memberikan tugas dan fungsi kepada Kejaksaan untuk berperan di bidang hukum perdata dan tata usaha negara, karena di Indonesia sebagai negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat akan banyak ditemukan keterlibatan dan kepentingan hukum dari negara atau pemerintah dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Sikap ini menggambarkan pandangan yang antisipatif dari kekuasaan legislatif dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang bersifat nasional dan internasional yang akan timbul di masa depan di dalam bidang perdata dan tata usaha negara.⁴²⁰

⁴²⁰ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

Adanya kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha, secara teoritis terdapat adanya wewenang ganda dari Kejaksaan sebagai Penuntut Umum sekaligus sebagai Pengacara Negara, yaitu :⁴²¹

- a. Di satu sisi, Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya terlepas dan pengaruh kekuasaan pemerintah, dan pengaruh kekuasaan lainnya;
- b. Perannya sebagai Pengacara Negara yang dinyatakan oleh peraturan yang dibuat oleh pemerintah bermakna bahwa ia akan selalu berpotensi dipengaruhi oleh kekuasaan pemerintah.

Kejaksaan semestinya menganut asas *een en ondeelbaar* (satu dan tidak terpisah-pisahkan). Hal ini ditekankan oleh Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yang dikatakan bahwa : “Kejaksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah satu dan tak terpisahkan”. Padahal, dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, disebutkan Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Makna “satu dan tak terpisahkan” menjadi lenyap ketika dijumpai kasus di mana Jaksa di satu sisi menuntut negara dalam perkara korupsi dalam suatu BUMN sementara di sisi lain, Jaksa juga menjadi Pengacara bagi BUMN tersebut.⁴²²

4. Kedudukan Jaksa Pengacara Negara menjadi pilihan, tidak diharuskan menggunakan bantuan jasa hukum dari Kejaksaan, sehingga bantuan

⁴²¹ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. hlm. 201.

⁴²² *Ibid.*

hukum dari Kejaksaan kurang maksimal karena tidak adanya keharusan atau kewajiban menggunakan bantuan hukum dari Kejaksaan;

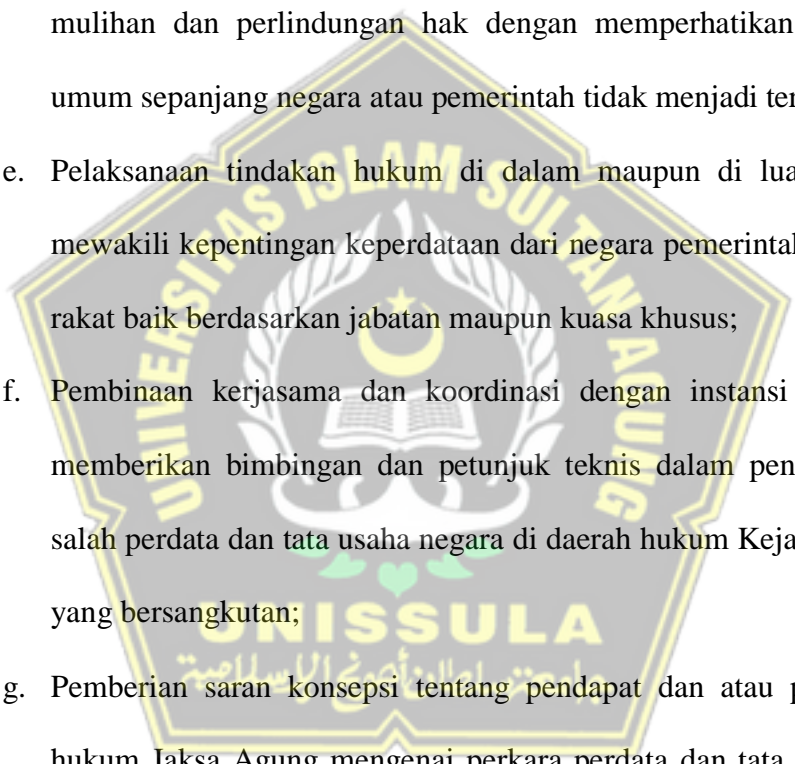
Sebagaimana telah disebutkan bahwa tugas dan wewenang dari Kejaksaan Republik Indonesia sesuai ketentuan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, adalah : “Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah”.

Tugas dan wewenang di atas dapat dikatakan sebagai sesuatu hal yang “unik” karena secara umum orang memahami bahwa tugas dan wewenang Kejaksaan selalu bertalian dengan masalah penanganan perkara tindak pidana umum dan/atau tindak pidana khusus, ternyata aparat Kejaksaan juga dapat berperan sebagai Jaksa Pengacara Negara layaknya seorang Pengacara pada umumnya.

Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas melakukan dan/atau pengendalian kegiatan penegakan, bantuan, pertimbangan dan pelayanan hukum serta tindakan hukum lain kepada negara, pemerintah dan masyarakat di sidang perdata dan tata usaha negara. Dalam melaksanakan tugasnya, Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara menyelenggarakan fungsi, yakni :⁴²³

- a. Penyiapan perumusan kebijaksanaan teknis di bidang perdata dan tata usaha negara berupa pemberian bimbingan, pembinaan dan pengamanan teknis;

⁴²³ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

- 
- b. Pengendalian kegiatan penegakan hukum, bantuan pertimbangan dan mewakili kepentingan negara dan pemerintah;
 - c. Pelaksanaan gugatan uang pengganti atas putusan pengadilan, gugatan ganti kerugian dan tindakan hukum lain terhadap perbuatan yang melawan hukum yang merugikan keuangan negara;
 - d. Pemberian bantuan hukum terhadap masyarakat yang menyangkut pemulihan dan perlindungan hak dengan memperhatikan kepentingan umum sepanjang negara atau pemerintah tidak menjadi tergugat;
 - e. Pelaksanaan tindakan hukum di dalam maupun di luar pengadilan mewakili kepentingan keperdataan dari negara pemerintah dan masyarakat baik berdasarkan jabatan maupun kuasa khusus;
 - f. Pembinaan kerjasama dan koordinasi dengan instansi terkait serta memberikan bimbingan dan petunjuk teknis dalam penanganan masalah perdata dan tata usaha negara di daerah hukum Kejaksaan Negeri yang bersangkutan;
 - g. Pemberian saran konsepsi tentang pendapat dan atau pertimbangan hukum Jaksa Agung mengenai perkara perdata dan tata usaha negara dan masalah hukum lain dalam kebijakan penegakan hukum;
 - h. Peningkatan kemampuan, ketrampilan dan integritas kepribadian aparat tindak pidana khusus di daerah hukum Kejaksaan Negeri yang bersangkutan.

Banyak pihak yang belum sepenuhnya memahami mengenai penggunaan jasa Pengacara Negara dalam di bidang pemerintahan dan bidang

yang dijabatnya, sehingga bila menghadapi permasalahan hukum dalam bidang tugasnya masih berkonsultasi dengan pihak lain yang mengerti atau juga menggunakan jasa Penasehat Hukum dari Lembaga Bantuan Hukum atau Pengacara Swasta.⁴²⁴

Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai Penuntut Umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, serta wewenang lain berdasarkan undang-Undang. Salah satu bentuk wewenang lain yang dimaksud tersebut adalah kewenangan untuk bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN). Jaksa Pengacara Negara diberi wewenang sebagai aktor yang berprofesi membela hak-hak negara dalam mengambil harta kekayaan atau aset yang merugikan negara.⁴²⁵

Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa dengan kuasa khusus, bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perkara perdata dan tata usaha negara, Sebagai kuasa dari instansi pemerintah atau BUMN/BUMD, Jaksa Pengacara Negara diwakili oleh Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara berdasarkan Surat Kuasa Khusus. Tidak semua Jaksa otomatis menjadi Jaksa Pengacara Negara karena penyebutan itu hanya kepada

⁴²⁴ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

⁴²⁵ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

Jaksa-jaksa yang secara struktural dan fungsional melaksanakan tugas-tugas perdata dan tata usaha negara (Datun).⁴²⁶

Salah satu wewenang Kejaksaan dalam perkara perdata adalah bantuan hukum. Bantuan hukum merupakan salah satu perwujudan dari jaminan dan perlindungan hak asasi manusia, khususnya pencari keadilan untuk mendapatkan perlakuan secara layak dari penegak hukum sesuai dengan harkat dan martabat sebagai manusia, yaitu dalam bentuk pembelaan terhadap perkara oleh penasehat hukumnya,⁴²⁷ di samping bantuan hukum tersebut diberikan pada setiap masyarakat yang membutuhkan, negara juga memerlukan adanya bantuan hukum. Sebagai negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat, akan banyak ditemukan keterkaitan dan kepentingan hukum dari negara hukum atau pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara, baik dalam kedudukan sebagai tergugat maupun penggugat.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, tidak mengatur mengenai keharusan bagi Kejaksaan untuk memberikan bantuan hukum bagi pemerintah, BUMN/BUMD ataupun badan hukum lainnya. Dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, terdapat kata “dapat” bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Dengan demikian, pemerintah atau BUMN/BUMD

⁴²⁶ Juristoffel Simanjuntak, *Kajian Yuridis Pemberian Bantuan Hukum Jaksa Pengacara Negara Dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara (TUN)*, Lex Administratum, Vol. VI, No. 1, Fakultas Hukum Unsrat, Januari-Maret 2018, hlm. 159.

⁴²⁷ Djoko Prakoso, *Eksistensi Jaksa Di Tengah-tengah Masyarakat*, Ghalia, Jakarta, 1985, hlm. 44.

ataupun badan usaha lainnya, tidak harus menggunakan jasa Jaksa Pengacara Negara dalam menangani masalah perdata atau tata usaha negara, tetapi dapat juga meminta bantuan jasa hukum dari Pengacara Swasta.

Ketidaktegasan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, keberadaan Jaksa Pengacara Negara belum dapat dimanfaatkan secara maksimal, terutama dengan tidak dikenal adanya lawyer fee maka dapat dilakukan penghematan bagi keuangan negara.

Pengertian keuangan negara menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 bahwa ruang lingkup keuangan negara meliputi :

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara;
- d. Pengeluaran negara;
- e. Penerimaan daerah;
- f. Pengeluaran daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;

- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.⁴²⁸

Terkait dengan penghematan keuangan negara/daerah, dalam hal ini adalah pengeluaran negara/daerah untuk membayar bantuan jasa hukum. Oleh karena Kejaksaan tidak mengenal *lawyer fee* dan Kejaksaan juga tidak dapat menolak perkara di bidang perdata dan tata usaha negara yang diajukan kepadanya meskipun sangat kecil kemungkinannya untuk menang.

5. Di dalam penjelasan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 hanya dinyatakan cukup jelas sehingga tidak ada penegasan terhadap pelaksanaan kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara.

Penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara merupakan bentuk dari bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara kepada instansi pemerintah, BUMN, maupun BUMD.

Jaksa sebagai Pengacara Negara menjalankan tugas sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan kepadanya melalui surat kuasa khusus yang telah diberikan kepadanya terlebih dahulu. Apabila ditelaah, mekanisme penyerahan kuasa sebagaimana dilakukan pada surat kuasa tersebut meliputi dua bidang hukum, yaitu dari segi objek penyerahan kuasa termasuk dalam bidang hukum privat, sedangkan penerima kuasa (Jaksa

⁴²⁸ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2006, hlm. 5.

Pengacara Negara) dan pemberi kuasa (instansi pemerintah/BUMN/BUMD) merupakan subjek hukum publik.

Suatu instansi yang mengalami kerugian negara dari pihak lain, baik itu Kementerian maupun Badan Usaha Milik Negara/Daerah akan menyerahkan penanganan pengembalian kerugian negara itu melalui Surat Kuasa Khusus (SKK) kepada Kejaksaan, dan Kejaksaan tersebut akan menunjuk Jaksa Pengacara Negara untuk menangani perkara lebih lanjut. Dengan demikian, kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam menyelesaikan perkara perdata dan tata usaha negara yang melibatkan pemerintah menunggu adanya surat kuasa khusus dari pemerintah atau institusi yang bersangkutan, atau dengan kata lain Jaksa Pengacara Negara bersifat pasif.

Dalam Penjelasan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, tidak ada penjelasan kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara, harusnya Kejaksaan dapat berinisiatif aktif dalam penyelesaian keperdataan dan tata usaha negara.

B. Kelemahan Dari Segi Struktur Hukum

Sebagaimana disebutkan, bahwa kedudukan Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara belum ditegaskan. Kedudukan Kejaksaan sendiri, telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan dari sejak zaman penjajahan Hindia Belanda hingga terbitnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yang mana di samping berkedudukan sebagai lembaga pemerintah di bidang

penuntutan (pidana), Kejaksaan juga memiliki kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara.

Kewenangan sebagai kekuasaan formal, sebuah kekuasaan yang berasal sumber pemberi kekuasaan, seperti undang-undang, sedangkan wewenang seperti dikemukakan oleh Herbert G. Hick adalah sebuah otoritas atau suatu hak untuk melakukan sesuatu hal, dan itu merupakan kekuasaan yang sah. Menurut Prayudi bahwa kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan biasanya terdiri dari beberapa wewenang, sedangkan yang dimaksud wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik. Contohnya adalah menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dan seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangannya tetap berada di tangan menteri (biasa disebut delegasi wewenang).⁴²⁹

Fungsi dan tugas Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam pengembalian keuangan dan atau aset negara, Jaksa akan bertindak baik sebagai peng-gugat maupun sebagai tergugat berhadapan dengan berbagai pihak yang telah mengambil keuangan dan atau aset negara.

Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai Penuntut Umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum, tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Salah satu bentuk wewenang lain yang di-

⁴²⁹ *Ibid.*, hlm. 140.

maksud tersebut adalah kewenangan untuk bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara. Jaksa Pengacara Negara diberi wewenang sebagai aktor yang berprofesi membela hak-hak negara dalam mengambil harta kekayaan atau aset yang merugikan negara.

Tugas dan wewenang Kejaksaan yang bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, telah diatur di dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Kewenangan sebagai Jaksa Pengacara Negara, apabila negara menjadi pihak dalam gugatan perdata dan kalau seorang warga atau badan hukum meminta hakim Tata Usaha Negara untuk menguji apakah tindakan administratif terhadap dirinya yang diambil oleh pejabat pemerintah itu berlaku atau sah menurut hukum.

Di bidang perdata dan tata usaha negara, Jaksa dapat bertindak khusus baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara, baik sebagai penggugat maupun sebagai tergugat. Jika dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, ada tertulis Jaksa di bidang perdata dan Jaksa di bidang Tata Usaha Negara, yang bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah boleh bertindak di dalam maupun di luar pengadilan termasuk dalam lapangan hukum perdata untuk beracara hingga ke Mahkamah Agung, tetapi dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, dijelaskan juga Jaksa harus dengan surat kuasa.

Terdapat banyak aturan mengenai Jaksa Pengacara Negara yang beracara di dalam sidang perdata sejak tahun 1992 sampai aturan terbaru tahun 2010 tentang Kejaksaan memberikan wewenang untuk para Jaksa untuk

menggugat secara keperdataan, sebagai guna menyelamatkan kekayaan negara dari tindak pidana maupun kegiatan keperdataan yang merugikan negara, tetapi masih dirasa kurang karena Jaksa yang berperan vital untuk menyelamatkan kekayaan negara bersifat pasif, di dalam kepidanaan Jaksa bersifat aktif, karena diberikan wewenang untuk bertindak secara individual untuk menuntut tersangka, tetapi dalam bidang keperdataan pergerakan Jaksa dibatasi dengan adanya surat kuasa, padahal bidang perdata yang sangat mengacu pada hukum kekayaan (harta benda) dibanding dengan hukum pidana yang mempunyai asas *ultimum remedium*, yang artinya adalah pilihan terakhir ketika semua upaya hukum tidak bisa dilaksanakan.

Maksud dari penegakan hukum disini adalah wewenang Kejaksaan di bidang perdata untuk melaksanakan apa yang ditetapkan oleh undang-undang atau berdasarkan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum yang tetap dan mengikat. Menjamin tegaknya dalam rangka melaksanakan tujuan hukum itu sendiri seperti memelihara ketertiban hukum, kepastian hukum dan melindungi kepentingan negara dan pemerintah serta hak-hak keperdataan masyarakat.

Selain itu, kewenangan Kejaksaan hanya bersifat delegatif dalam penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara untuk pemerintah maupun negara. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 mengharuskan Jaksa Pengacara Negara bergerak dengan adanya surat kuasa khusus, begitu pula dengan Undang-Undang Advokat yang mengharuskan adanya surat kuasa khusus. Begitu nilai esensial jaksa yang diposisikan sebagai fasilitas yang diberikan

negara untuk mewakili negara atau pemerintah dan masyarakat tidak efektif sama sekali, padahal penggunaan fasilitas negara telah disediakan undang-undang demi menjamin independensi dan menjaga kewibawaan pemerintah. Tetapi ketika dipahami di dalam putusan akan tertera kata kata kuasa substitusi dari Jaksa Agung yang bertindak selaku Jaksa Pengacara Negara, bahwa Jaksa Pengacara Negara bertindak selaku surat kuasa khusus. Lebih dalam lagi ketika melihat Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, untuk menjadi Jaksa Pengacara Negara harus menjadi Jaksa pejabat fungsional terlebih dahulu, dengan mengikuti seleksi calon pegawai negeri sipil yang dibuka sesuai dengan kebutuhan dari Kejaksaan.

C. Kelemahan Dari Segi Budaya Hukum

Hukum memiliki hubungan timbal-balik dengan masyarakatnya, karena hukum itu sendiri merupakan sarana pengatur masyarakat dan bekerja di dalam masyarakat. Itulah sebabnya, hukum tidak terlepas dari gagasan maupun pendapat-pendapat yang hidup di kalangan anggota masyarakat. Struktur masyarakat dapat menjadi penghambat sekaligus dapat memberikan sarana-sarana sosial, sehingga memungkinkan hukum dapat diterapkan dengan sebaik-baiknya.⁴³⁰

Salah satu faktor yang mengefektifkan suatu peraturan adalah warga masyarakat, yang dimaksud di sini adalah kesadarannya untuk mematuhi suatu peraturan perundang-undangan, yang kerap disebut derajat kepatuhan. Secara

⁴³⁰ Esmi Warassih, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, Cetakan Kedua, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 74.

sederhana dapat dikatakan, bahwa derajat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

Berkenaan dengan fungsi hukum, khususnya fungsi rekayasa sosial, maka dewasa ini yang diharapkan adalah melakukan usaha untuk menggerakkan rakyat, agar bertingkah laku sesuai dengan cara-cara baru untuk mencapai suatu keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan. Untuk mewujudkan tujuan tersebut diperlukan kesadaran hukum masyarakat, di dalamnya terkandung nilai-nilai, pandangan-pandangan serta sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Menurut Lawrence M. Friedman disebut sebagai budaya hukum.⁴³¹

Budaya hukum dapat digunakan untuk memahami perilaku masyarakat baik pada tataran pembuat peraturan, penerap sanksi dan pemegang peran. Aktor manusia tidak semata-mata bereaksi terhadap tindakan yang lain, tetapi dia menafsirkan dan mendefinisikan setiap tindakan orang lain. Respon aktor secara langsung maupun tidak, selalu didasarkan atas penilaian makna tersebut. Oleh karena itu interaksi manusia dijumpai oleh penggunaan simbol-simbol penafsiran atau dengan menemukan makna tindakan orang lain. Analisis lengkap perilaku manusia akan mampu menangkap makna simbol dalam interaksi.⁴³²

⁴³¹ Esmi Warassih Pujirahayu, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 124.

⁴³² Bagong Suyanto dan Sutinah, *Metode Penelitian Sosial Berbagai Alternatif Pendekatan*, Kencana, 2005, hlm. 137.

Kultur hukum atau budaya hukum merupakan salah satu komponen untuk memahami bekerjanya sistem hukum sebagai suatu proses di mana budaya hukum berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat. Dengan demikian, tanpa didukung oleh budaya hukum yang kondusif niscaya suatu peraturan atau hukum bisa direalisasikan sebagaimana diharapkan baik oleh pembuat hukum maupun masyarakat sebagai sasaran dari hukum.⁴³³

Dengan dimasukkannya komponen budaya hukum dalam pembicaraan mengenai hukum, kita akan dapat melihat hukum secara lebih realistis yaitu hukum sebagaimana adanya dalam kehidupan masyarakat, sehingga dapat diketahui apakah hukum itu digunakan atau tidak dalam kehidupan masyarakat termasuk di dalamnya kekeliruan dalam penggunaan dan penyalahgunaan hukum dalam masyarakat. Dengan demikian, budaya hukum akan berfungsi sebagai jiwa yang akan menghidupkan mekanisme hukum secara keseluruhan.⁴³⁴

Sebagaimana disebutkan dalam Bab sebelumnya bahwa hingga saat ini Kejaksaan dalam menangani kasus perdata dan tata usaha negara belum memperlihatkan eksistensinya pada permukaan, dalam konteks memenuhi pelaksanaan sebagai wadah pelaksana penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara. Hal ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik dari segi subjek hukum itu sendiri maupun faktor lingkungan atau daerah wilayah hukum

⁴³³ Derita Prapti Rahayu, *Budaya Hukum Pancasila*, Cetakan Pertama, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm. 54 dan 55.

⁴³⁴ *Ibid.*, hlm. 55.

Kejaksaan tersebut. Hal ini menjadi penyebab yang membuat masyarakat umum tidak mengetahui peranan Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara yang dimaksudkan dalam peraturan perundang-undangan.⁴³⁵

Masyarakat tidak mengetahui isi aturan atau kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, sehingga membuat pelaksanaan kewenangan Kejaksaan dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara belum maksimal dan belum efektif. Selain itu, fungsi jaksa sebagai Jaksa Pengacara Negara belum tegas diatur.⁴³⁶

Ketidaktahuan akan kewenangan Kejaksaan dalam hal pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara, terutama *stakeholder* membuat pelaksanaan kewenangan Kejaksaan tersebut belum optimal. Perlu kesadaran hukum bagi masyarakat akan ketentuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dapat dilaksanakan.⁴³⁷ Kesadaran warga masyarakat terhadap hukum yang tinggi mengakibatkan para warga masyarakat mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebaliknya, apabila kesadaran warga masyarakat terhadap hukum rendah, derajat kepatuhannya juga rendah. Kesadaran masyarakat terhadap hukum mempunyai beberapa masalah, di antaranya adalah apakah ketentuan hukum tertentu benar-benar berfungsi atau tidak di dalam masyarakat.

⁴³⁵ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

⁴³⁶ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

⁴³⁷ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

Selain itu, timbulnya degradasi budaya hukum di lingkungan masyarakat, yang ditandai dengan meningkatnya apatisme seiring dengan menurunnya tingkat apresiasi masyarakat kepada peraturan perundang-undangan maupun kepada penegak hukum, membuat pelaksanaan aturan hukum tidak efektif. Terlebih dengan adanya kasus-kasus korupsi yang melibatkan penegak hukum, membuat masyarakat menjadi kurang taat pada hukum dan tidak menghormati para penegak hukum. Perlu dicermati, tidak semua personil penegak hukum melakukan tindakan yang melawan hukum, tetapi hanya beberapa oknum, tetapi hal tersebut membuat nama lembaga penegak hukum menjadi tercoreng.⁴³⁸

Penanaman hukum, dalam hal ini terkait dengan pemberian bantuan hukum oleh Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara masih sangat kurang, sehingga masyarakat tidak mengetahui adanya kewenangan Kejaksaan tersebut.⁴³⁹ Fungsi hukum sangat tergantung pada efektivitas menanamkan hukum tadi, reaksi masyarakat dan jangka waktu untuk menanamkan hukum dimaksud. Misalnya, apabila ada peraturan perundang-undangan yang baru mengenai perpajakan, maka pertama-tama yang perlu dilakukan adalah pengumuman melalui macam-macam alat mass media, kemudian, perlu diambil jangka waktu tertentu untuk menelaah reaksi dari masyarakat. Apabila jangka waktu tersebut telah lampau, barulah diambil tindakan yang tegas terhadap

⁴³⁸ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

⁴³⁹ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

para pelanggarnya. Bila cara tersebut ditempuh, warga masyarakat akan lebih menaruh respons terhadap hukum termasuk penegak dan pelaksanaannya.⁴⁴⁰

Apabila masyarakat mengetahui aturan hukum, maka akan menimbulkan kesadaran hukum. Masalah kesadaran hukum warga masyarakat sebenarnya menyangkut faktor-faktor apakah suatu ketentuan hukum tertentu diketahui, dipahami, ditaati, dan dihargai. Apabila warga masyarakat hanya mengetahui adanya suatu ketentuan hukum, maka taraf kesadarannya lebih rendah dari mereka yang memahaminya, dan seterusnya. Hal itulah yang disebut *legal consciousness* atau *knowledge and opinion about law*. Hal-hal yang berkaitan dengan kesadaran hukum, di antaranya adalah :

1. Pengetahuan hukum;

Bila suatu peraturan perundang-undangan telah diundangkan dan diterbitkan menurut prosedur yang sah dan resmi, maka secara yuridis peraturan perundang-undangan itu berlaku, kemudian timbul asumsi bahwa setiap warga masyarakat dianggap mengetahui adanya undang-undang tersebut. Pengetahuan hukum masyarakat akan dapat diketahui bila diajukan seperangkat pertanyaan mengenai pengetahuan hukum tertentu. Pertanyaan dimaksud, dijawab oleh masyarakat itu dengan benar, sehingga kita dapat mengatakan bahwa masyarakat itu sudah mempunyai pengetahuan hukum yang benar. Sebaliknya, bila pertanyaan-pertanyaan dimaksud

⁴⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Suatu Tinjauan Sosiologis Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 181.

tidak dijawab dengan benar, dapat dikatakan masyarakat itu belum atau kurang mempunyai pengetahuan hukum.⁴⁴¹

2. Pemahaman hukum;

Melalui pemahaman hukum, masyarakat diharapkan memahami tujuan peraturan perundang-undangan serta manfaatnya bagi pihak-pihak yang kehidupannya diatur oleh peraturan perundang-undangan dimaksud.⁴⁴² Pemahaman hukum masyarakat akan dapat diketahui bila diajukan seperangkat pertanyaan mengenai pemahaman hukum tertentu. Pertanyaan dimaksud, dijawab oleh masyarakat itu dengan benar, sehingga kita dapat mengatakan bahwa masyarakat itu sudah mempunyai pemahaman hukum yang benar. Sebaliknya, bila pertanyaan-pertanyaan dimaksud tidak dijawab dengan benar, dapat dikatakan bahwa masyarakat itu belum memahami hukum.

3. Penaatan hukum;

Seorang warga masyarakat menaati hukum karena berbagai sebab. Sebab-sebab dimaksud, dapat dicontohkan sebagai berikut :

- a. Takut karena sanksi negatif, apabila hukum dilanggar;
- b. Untuk menjaga hubungan baik dengan penguasa;
- c. Untuk menjaga hubungan baik dengan rekan-rekan sesama;
- d. Karena hukum tersebut sesuai dengan nilai-nilai yang dianut;
- e. Kepentingannya terjamin.

⁴⁴¹ Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 66 dan 67.

⁴⁴² Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 186.

Secara teoretis, faktor keempat merupakan hal yang paling baik. Hal itu disebabkan pada faktor pertama, kedua, dan ketiga, penerapan hukum senantiasa harus diawasi oleh petugas-petugas tertentu, agar hukum itu benar-benar ditaati di dalam kenyataannya.⁴⁴³

4. Pengharapan terhadap hukum;

Suatu norma hukum akan dihargai oleh warga masyarakat apabila ia telah mengetahui, memahami, dan menaatinya. Artinya, dia benar-benar dapat merasakan bahwa hukum tersebut menghasilkan ketertiban serta ketenteraman dalam dirinya. Hukum tidak hanya berkaitan dengan segi lahiriah dari manusia, akan tetapi juga dari segi batiniah.⁴⁴⁴

5. Peningkatan kesadaran hukum.

Peningkatan kesadaran hukum seyogianya dilakukan melalui penerangan dan penyuluhan hukum yang teratur atas dasar perencanaan yang mantap. Penyuluhan hukum bertujuan agar warga masyarakat mengetahui dan memahami hukum-hukum tertentu, misalnya peraturan perundang-undangan tertentu mengenai zakat, pajak, dan seterusnya. Peraturan dimaksud, dijelaskan melalui penerangan dan penyuluhan hukum, mungkin hanya perlu dijelaskan pasal-pasal tertentu dari suatu peraturan perundang-undangan, agar masyarakat merasakan manfaatnya. Penerangan dan penyuluhan hukum harus disesuaikan dengan masalah-masalah hukum

⁴⁴³ Zainuddin Ali, *op.cit.*, hlm. 68.

⁴⁴⁴ *Ibid.*

yang ada dalam masyarakat pada suatu waktu yang menjadi sasaran penyuluhan hukum.⁴⁴⁵

Penyuluhan hukum merupakan tahap selanjutnya dari penerangan hukum. Tujuan utama dari penerangan dan penyuluhan hukum adalah agar warga masyarakat memahami hukum-hukum tertentu, sesuai masalah-masalah hukum yang sedang dihadapi pada suatu saat. Penyuluhan hukum harus berisikan hak dan kewajiban di bidang-bidang tertentu, serta manfaatnya bila hukum dimaksud ditaati. Penerangan dan penyuluhan hukum menjadi tugas dari kalangan hukum pada umumnya, dan khususnya mereka yang mungkin secara langsung berhubungan dengan warga masyarakat, yaitu petugas hukum.

Hal yang disebutkan terakhir ini harus diberikan pendidikan khusus, supaya mampu memberikan penerangan dan penyuluhan hukum. Jangan sampai terjadi petugas-petugas itulah yang justru memanfaatkan hukum untuk kepentingan pribadi, dengan jalan menakut-nakuti warga masyarakat yang awam terhadap hukum.

Masalah pembinaan kesadaran hukum sangat berkaitan dengan berbagai faktor, khususnya sikap para pelaksana hukum. Untuk memupuk dan membina pertumbuhan kesadaran masyarakat, para penegak hukum mempunyai peranan yang amat besar. Hal ini penting dilakukan, mengingat

⁴⁴⁵ Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 188.

institusi hukum itu sendiri dipandang sebagai sarana penting untuk memelihara ketertiban dan perdamaian dalam masyarakat.⁴⁴⁶

Suatu bangsa yang ingin melihat tercapainya suatu ketertiban dan perdamaian dalam masyarakat akan terus berusaha untuk mengatur dan mengarahkan tingkah laku seluruh warga masyarakat menurut pola-pola tertentu. Salah satu cara yang dapat dipakai untuk memperlancar interaksi antara para warga masyarakat adalah dengan mengeluarkan norma-norma hukum tertentu. Melalui hukum inilah antara lain ditetapkan peranan-peranan yang seharusnya dilakukan oleh warga masyarakat. Namun, berdasarkan pengamatan maupun beberapa hasil penelitian menunjukkan adanya ketidakcocokan antara apa yang diharapkan oleh hukum dan tingkah laku nyata warga masyarakat.⁴⁴⁷

Jadi, tegaknya suatu peraturan hukum baru akan menjadi kenyataan bilamana didukung oleh adanya kesadaran hukum dari segenap warga masyarakat. Kesadaran terhadap berlakunya hukum adalah dasar bagi dilaksanakannya hukum itu sendiri. Semakin merata kesadaran terhadap berlakunya hukum, semakin kecil pula kemungkinan munculnya tingkah laku yang tidak sesuai dengan hukum.⁴⁴⁸

Tindakan yang akan dilakukan oleh warga negara sebagai responsnya terhadap peraturan-peraturan hukum sangat tergantung dari isi norma hukum itu sendiri, sanksi-sanksinya, aktivitas para pelaksana hukum serta semua faktor-faktor non-yuridis yang bekerja atas dirinya. Dengan demikian, harus

⁴⁴⁶ Esmi Warassih, *Pranata Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 96.

⁴⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 96 dan 97.

dapat dipahami bahwa setiap undang-undang yang dikeluarkan atau dibuat akan mengalami perubahan, baik melalui perubahan formal maupun melalui cara-cara yang ditempuh birokrasi ketika bertindak. Perubahan itu terjadi disebabkan oleh adanya kekuatan-kekuatan sosial, ekonomi, dan sebagainya yang bekerja memberikan impaknya.⁴⁴⁹

Dengan demikian, sistem hukum dapat memainkan peranan sebagai pendukung dan penunjangnya dalam setiap usaha untuk merealisasikan tujuan hukum. Suatu sistem hukum yang tidak efektif tentunya akan menghambat terrealisasinya tujuan yang ingin dicapai itu. Sistem hukum dapat dikatakan efektif bila perilaku-perilaku manusia di dalam masyarakat sesuai dengan apa yang telah ditentukan di dalam aturan-aturan hukum yang berlaku. Paul dan Dias mengajukan 5 (lima) syarat yang harus dipenuhi untuk mengefektifkan sistem hukum, yaitu :⁴⁵⁰

1. Mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami;
2. Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan;
3. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum;
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa; dan

⁴⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 103 dan 104.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 91.

- Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan yang efektif.

Selain hal tersebut, sumber daya manusia yang berkualitas di Kejaksaan harus ditingkatkan. Sumber daya manusia yang berkualitas akan membuat suatu bangsa menjadi disegani oleh bangsa lainnya, dan melalui pendidikanlah semua dapat diwujudkan. Dirumuskan secara singkat bersahaja, “pendidikan” bermakna bimbingan/pimpinan dalam pertumbuhan perkembangan hidup manusia (*opvoeding is leiding bij's mensen groei*). Tujuan pendidikan adalah membentuk manusia merdeka lahir batin.⁴⁵¹

Berdasarkan uraian mengenai kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kewenangan Kejaksaan dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara, dapat disajikan dalam tabel berikut :

Tabel 10
Kelemahan-kelemahan Pelaksanaan Kewenangan Kejaksaan Dalam Pemberian Bantuan Hukum Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara

No.	Substansi Hukum	Struktur Hukum	Kultur Hukum
1.	Dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-undang No 16 Tahun 2004 Belum mencantumkan pengertian kewenangan Jaksa Sebagai Pengacara	Kewenangan Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara belum ditegaskan	Kewenangan yang dimiliki Kejaksaan dalam mewakili penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara tidak secara penuh

⁴⁵¹ Abdul Ghofur Anshori dan Shobirin Malian (Ed.), *Membangun Hukum Indonesia, Kumpulan Pidato Guru Besar Ilmu Hukum dan Filsafat*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 59 dan 60.

	Negara		
2.	Dalam Pasal 1 Undang-undang No 16 Tahun 2004 belum mencantumkan istilah jaksa pengacara negara	Fungsi jaksa sebagai pengacara negara dibidang perdata dan tata usaha negara menjadi tidak jelas	Pemahaman hukum masyarakat/pemangku kepentingan terhadap fungsi jaksa sebagai pengacara negara menjadi kurang.
3.	Dalam Pasal 2 ayat 1 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 belum menegaskan kedudukan Jaksa sebagai jaksa Pengacara negara	Kedudukan jaksa dibidang perdata dan tata usaha negara belum ditegaskan	Kedudukan jaksa sebagai jaksa pengacara negara belum tegas diatur sehingga pemanfaatan jaksa pengacara negara belum maksimal
4.	Dalam Pasal 30 ayat 2 Undang-undang No 16 Tahun 2004 kewenangan yang dimiliki jaksa untuk memberikan bantuan hukum kepada negara maupun pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara hanya bersifat pilihan	Kewenangan kejaksaan hanya bersifat delegative dalam penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara untuk pemerintah maupun negara.	Kejaksaan hanya sebagai pilihan dalam penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara untuk pemerintahan
5	Dalam Penjelasan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor 16 Tahun 2004 Tidak ada penjelasan kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara.	Di dalam penjelasan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor : 16 Tahun 2004 hanya dinyatakan cukup jelas sehingga tidak ada penegasan terhadap pelaksanaan kewenangan tersebut.	Kualitas Sumber Daya Manusia di Kejaksaan khususnya berkaitan dengan Jaksa pengacara negara dalam menangani perkara perdata dan tata usaha negara perlu ditingkatkan

BAB V

REKONSTRUKSI PENGATURAN KEWENANGAN KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA DI BIDANG PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA DALAM UPAYA MAKSIMALI- SASI BANTUAN HUKUM KEPADA NEGARA BERBASIS KEMANFAATAN

A. Urgensi Kewenangan Kejaksaan Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Dalam Negara Hukum dan Negara Kesejahteraan

Di dalam negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat, akan banyak ditemukan keterlibatan dan kepentingan hukum dari negara dan pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara, baik dalam kedudukan sebagai tergugat maupun penggugat atau sebagai pihak yang mempunyai kepentingan hukum di luar pengadilan yang dapat diwakilkan kepada Kejaksaan.

Dalam perkembangannya, kewenangan Kejaksaan untuk dan atas nama negara atau pemerintah sebagai penggugat atau tergugat dalam bidang perdata dan tata usaha negara, pada pelaksanaannya tidak hanya memberikan pertimbangan atau membela kepentingan negara atau pemerintah saja, tetapi juga membela dan melindungi kepentingan rakyat.

Kejaksaan merupakan salah satu organ atau lembaga negara, seperti halnya Kepolisian dan Mahkamah Agung, hanya saja kedudukan Kejaksaan tidak disebutkan dengan tegas di dalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi, saat ini kedudukannya

berada di bawah lembaga eksekutif membuat independensi Kejaksaan dipertanyakan.⁴⁵²

Hans Kelsen menguraikan, bahwa : *“Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ”*. [Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ]. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). *“These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction”*.⁴⁵³

Menurut Kelsen, bahwa parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula Hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di Lembaga Pemasyarakatan, adalah juga organ negara. Dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara.

⁴⁵² Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

⁴⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 94.

Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).⁴⁵⁴

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*he personally has a specific legal position*). Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.⁴⁵⁵

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh undang-undang dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan presiden. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh undang-undang dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan undang-undang merupakan organ undang-undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula,

⁴⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 94-95.

⁴⁵⁵ *Ibid.*

jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan peraturan daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.⁴⁵⁶

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris : *form*, Jerman : *vorm*) , sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.⁴⁵⁷

Jika dikaitkan dengan hal di atas, maka dapat dikemukakan bahwa dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat tidak kurang dari 34 (tiga puluh empat) organ yang disebut keberadaannya. Ke-34 organ atau lembaga tersebut, adalah sebagai berikut ini :⁴⁵⁸

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang juga diberi judul “Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat;

⁴⁵⁶ *Ibid.*

⁴⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 95-96.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 96-99.

2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4, yaitu pada ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, itu menegaskan bahwa : “Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”;
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri *triumpirat* yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
6. Menteri Dalam Negeri sebagai *triumpirat* bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri *triumpirat* menurut

Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya;

8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, yang berbunyi : “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dalam undang-undang”;
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
11. Pemerintahan Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

14. Pemerintahan Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
17. Pemerintahan Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa, seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diatur dengan undang-undang. Oleh karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Misalnya,

status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara;

21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D;
23. Komisi Penyelenggaran Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama “Komisi Pemilihan Umum” bukanlah nama yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melainkan oleh undang-undang;
24. Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 230 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. Seperti halnya dengan

Komisi Pemilihan Umum, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia, tetapi nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu;

25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul “Badan Pemeriksa Keuangan”, dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat);
26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai *auxiliary* organ terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti Kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi : “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”.

Hal-hal yang ditentukan dalam Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, dapat pula membuka pintu bagi lembaga negara lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang tidak secara eksplisit disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menentukan bahwa : “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Artinya, selain Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Ke-

polisian Negara Republik Indonesia yang sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, masih ada badan-badan lainnya yang jumlahnya lebih dari satu yang mempunyai fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Badan-badan lain yang dimaksud itu adalah Kejaksaan Agung.⁴⁵⁹

Dalam Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah badan-badan, berarti jumlahnya lebih dari satu. Artinya, selain Kejaksaan Agung, masih ada lagi lembaga lain yang fungsinya juga berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, yaitu yang menjalankan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan/atau penuntutan. Lembaga-lembaga dimaksud adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnasham), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya. Lembaga-lembaga ini, seperti halnya Kejaksaan Agung, meskipun tidak secara eksplisit disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi sama-sama memiliki *constitutional importance* dalam sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Misalnya, mengenai keberadaan Komnas Hak Asasi Manusia. Materi perlindungan konstitusional hak asasi manusia merupakan materi utama setiap konstitusi tertulis di dunia. Untuk melindungi dan mempromosikan hak-hak asasi manusia itu, dengan sengaja negara membentuk satu komisi yang bernama Komnasham (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia). Artinya, keberadaan lembaga negara bernama Komnas Hak Asasi Manusia itu sendiri sangat

⁴⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 99-100.

penting bagi negara demokrasi konstitusional. Oleh karena itu, meskipun pengaturan dan pembentukannya hanya didasarkan atas undang-undang, tidak ditentukan sendiri dalam undang-undang dasar, tetapi keberadaannya sebagai lembaga negara mempunyai apa yang disebut sebagai *constitutional importance* yang sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang disebutkan eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sama halnya dengan keberadaan Kejaksaan Agung dan Kepolisian Negara dalam setiap sistem negara demokrasi konstitusional ataupun negara hukum yang demokratis. Keduanya mempunyai derajat kepentingan (*importance*) yang sama. Namun, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang ditentukan kewenangannya hanya Kepolisian negara yaitu dalam Pasal 30 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan Kejaksaan Agung sama sekali tidak disebut. Hal tidak disebutnya Kejaksaan Agung yang dibandingkan dengan disebutnya Kepolisian dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak dapat dijadikan alasan untuk menilai bahwa Kepolisian itu lebih penting daripada Kejaksaan Agung. Kedua-duanya sama-sama penting atau memiliki *constitutional importance* yang sama. Setiap yang mengaku menganut prinsip demokrasi konstitusional atau negara hukum yang demokratis haruslah memiliki perangkat kelembagaan Kepolisian dan Kejaksaan sebagai lembaga-lembaga penegak hukum yang efektif.⁴⁶⁰

⁴⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 100-101.

Berdasarkan hal tersebut uraian di atas, karena tidak disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kejaksaan merupakan lembaga negara yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Kejaksaan keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang, sehingga tidak dapat ditiadakan atau dibubarkan hanya karena kebijakan pembentukan undang-undang. Sumber normatif kewenangan lembaga-lembaga tersebut tidak otomatis menentukan status hukumnya dalam hierarkis susunan antara lembaga negara.

Keberadaan Kejaksaan adalah sebagai salah satu lembaga penegakan hukum di Indonesia. Penegakan hukum merupakan salah satu ciri dari negara hukum, yang pada dasarnya adalah untuk menjaga keamanan, ketertiban dan keteraturan dalam masyarakat.

Cita-cita negara hukum diarahkan pada prinsip-prinsip dan tujuan kesejahteraan masyarakat secara umum, bukan hanya keinginan menerapkan aturan-aturan yang tertulis yang telah disepakati bersama. Dalam negara kesejahteraan, secara umum dapat dengan mudah teridentifikasi dengan mengacu pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni :

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang

Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Sebagaimana konsep negara kesejahteraan yang disampaikan Esping-Andersen, yakni : “Negara Kesejahteraan bukanlah satu konsep dengan pendekatan baku. Negara Kesejahteraan lebih sering ditengarai dari atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang disediakan oleh negara (*c.q.* pemerintah) kepada warganya, seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan, sehingga keduanya (negara kesejahteraan dan kebijakan sosial) sering diidentikkan. Hal itu tidaklah tepat karena kebijakan sosial tidak mempunyai hubungan berimplikasi dengan negara kesejahteraan. Kebijakan sosial bisa diterapkan tanpa keberadaan negara kesejahteraan, tapi sebaliknya negara kesejahteraan selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mendukung keberadaannya.⁴⁶¹

Dalam suatu negara hukum modern atau negara kesejahteraan (*welfare state*), tujuan hukum adalah untuk mewujudkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi rakyat negara itu. Tujuan ini pada mulanya diperkenalkan oleh penganut paradigma Hukum Utilitarian. Jadi, di sini tujuan hukum adalah manfaat atau faedah atau hasil guna dari hukum itu untuk masyarakat manusia.

Berkenaan dengan tujuan hukum dari beberapa paradigma hukum di atas, Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa tujuan pokok dan pertama dari hukum adalah ketertiban. Di samping itu, tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masya-

⁴⁶¹ Darmawan Triwibowo, *Mimpi Negara Negara Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm 8.

rakat dan zamannya. Tanpa kepastian hukum dan ketertiban masyarakat yang dijelmakan olehnya, manusia tak mungkin mengembangkan bakat-bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal di lingkungan masyarakat tempat ia hidup.⁴⁶²

Tercapainya negara kesejahteraan sesuai amanat konstitusi tersebut harus dimulai dengan dijalankannya hukum dengan baik dengan melakukan ajaran-ajaran kepastian hukum. Kepastian hukum tentunya dapat terwujud dengan baik apabila setiap lembaga dapat memainkan peran dan posisinya sesuai dengan yang seharusnya.

Menurut Utrecht bahwa kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu :⁴⁶³

1. Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan; dan
2. Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

⁴⁶² Marwan Effendy, *Kejaksaan RI ...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 152.

⁴⁶³ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 23.

Van Apeldoorn mengemukakan 2 (dua) pengertian tentang kepastian hukum, sebagai berikut :⁴⁶⁴

1. Kepastian hukum berarti dapat ditentukan hukum apa yang berlaku untuk masalah-masalah konkrit. Dengan dapat ditentukan masalah-masalah konkrit, pihak-pihak yang berperkara sudah dapat mengetahui sejak awal ketentuan-ketentuan apakah yang akan dipergunakan dalam sengketa tersebut;
2. Kepastian hukum berarti perlindungan hukum, dalam hal ini pihak yang bersengketa dapat dihindari dari kesewenang-wenangan peng-hakiman.

Ajaran mengenai kepastian hukum berasal dari ajaran yuridis-dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.⁴⁶⁵

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan itu harus sungguh-sungguh

⁴⁶⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 59-60.

⁴⁶⁵ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83.

berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch bahwa keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum maka nilai yang ingin dicapai, yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.⁴⁶⁶

Kepastian hukum dapat dilihat dari 2 (dua) sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum : ⁴⁶⁷

1. Kepastian dalam hukum;

Setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna, sehingga timbul penafsiran yang berbeda-beda, yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian hukum.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 95.

⁴⁶⁷ Diakses dalam http://www.bppk.kemenkeu.go.id/images/file/pusbc/dmdokumen/PE_NEGAKAN_HUKUM_MENJAMIN_KEPASTIAN_HUKUM_Semedi.pdf, pada tanggal 28 Januari 2020, waktu : 22.15 WIB.

2. Kepastian karena hukum.

Hukum itu sendirilah adanya kepastian, misalnya hukum menentukan adanya lembaga daluarsa, dengan lewat waktu seseorang akan mendapatkan hak atau kehilangan hak. Berarti hukum dapat menjamin adanya kepastian bagi seseorang dengan lembaga daluarsa akan mendapatkan sesuatu hak tertentu atau akan kehilangan sesuatu hak tertentu. Hukum tidak identik dengan undang-undang, jika hukum diidentikkan dengan perundang-undangan, maka salah satu akibatnya dapat dirasakan, adalah kalau ada bidang kehidupan yang belum diatur dalam perundang-undangan, maka dikatakan hukum tertinggal oleh perkembangan masyarakat. Demikian juga kepastian hukum tidak identik dengan kepastian undang-undang. Apabila kepastian hukum diidentikkan dengan kepastian undang-undang, maka dalam proses penegakan hukum dilakukan tanpa memperhatikan kenyataan hukum (*werkelijkheid*) yang berlaku. Para penegak hukum yang hanya bertitik tolak dari substansi norma hukum formil yang ada dalam undang-undang (*law in book's*), akan cenderung menciderai rasa keadilan masyarakat. Seyogyanya penekanannya di sini, harus juga bertitik tolak pada hukum yang hidup (*living law*). Lebih jauh para penegak hukum harus memperhatikan budaya hukum (*legal culture*), untuk memahami sikap, kepercayaan, nilai dan harapan serta pemikiran masyarakat terhadap hukum dalam sistem hukum yang berlaku.

Adanya kepastian hukum tersebut, maka hukum dapat dijalankan, tentunya dengan tidak mengabaikan nilai keadilan dan kemanfaatan, sehingga

negara hukum dapat diwujudkan demi kesejahteraan rakyat. Dalam mewujudkan negara kesejahteraan, dikenal ajaran *Trias Politica* sebagai landasan dasar menjalankan negara. *Trias Politica* merupakan ide bahwa sebuah pemerintahan berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas, mencegah satu orang atau kelompok mendapatkan kuasa yang terlalu banyak. Pemisahan kekuasaan merupakan suatu cara pemisahan dalam tubuh pemerintahan agar tidak ada penyalahgunaan kekuasaan, antara legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁴⁶⁸

Dalam sistem peradilan pidana Indonesia, kedudukan Kejaksaan memiliki peran sentral. Hal ini tidak terlepas dari kewenangan yang dimiliki Kejaksaan. Konsekuensinya, jika kewenangan yang ada tidak dijalankan dengan baik, maka yang terjadi adalah hukum tidak dapat secara maksimal ditegakkan.

Kejaksaan dalam menjalankan fungsinya tidak boleh menggerakkan kepentingan individual saja, akan tetapi juga kepentingan sosial dan kepentingan publik harus menjadi prioritas utama dalam menjalankan wujud keadilan dan ketertiban dalam masyarakat. Dengan demikian, Kejaksaan sebagai badan khusus menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman di bidang penuntutan yang merdeka, independen dan tidak boleh mendapat campur tangan dari eksekutif dan legislatif dalam menjalankan kedudukannya, dan sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya. Terlebih Kejaksaan juga me-

⁴⁶⁸ Muhammad Junaidi, *Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Suluh Media, Yogyakarta, 2018, hlm. 2-3.

memiliki kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara, sehingga kewenangan Kejaksaan sangat luas.

Menurut konstelasi kenegaraan di zaman pemerintahan balatentara pendudukan Jepang dan Hindia Belanda, Kejaksaan itu adalah alat kekuasaan eksekutif yang ditugaskan pada badan-badan pengadilan untuk atas nama umum (negara, pemerintah dan masyarakat) melakukan penuntutan terhadap perkara-perkara kriminal dan bertindak sebagai penggugat atau tergugat dalam perkara perdata maupun tata usaha negara.

Kejaksaan secara organik, struktural dan fungsional masuk ke dalam kekuasaan eksekutif, yang berfungsi sebagai penegak hukum bersama-sama dengan badan-badan pengadilan yang termasuk ke dalam lingkungan kekuasaan yudikatif. Walaupun demikian, apabila perkara sudah ditangani oleh pengadilan, maka Kejaksaan, dalam hal ini para Jaksa yang bertindak selaku Penuntut Umum, harus melaksanakan ketetapan dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan tetap. Situasi yang demikian itu membuat uniknya posisi Kejaksaan dalam konstelasi kenegaraan Indonesia.⁴⁶⁹

Tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara telah berkembang dengan munculnya istilah Jaksa Pengacara Negara (JPN) dan Kantor Pengacara Negara untuk sebutan fungsi Jaksa Agung Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN). Hal ini terkait dengan keberadaan Peradilan Tata Usahah Negara, di mana tugas dan wewenang

⁴⁶⁹ Evy Lusya Ekawati, *Peranan Jaksa Pengacara Negara Dalam Penanganan Perkara Perdata, Studi Kasus Penyelesaian Tunggalan Rekening Listrik Antara Pelanggan dengan Perusahaan Listrik Negara*, Cetakan Pertama, Genta Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 46-47.

Jaksa untuk bertindak atas nama negara atau pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara baik di dalam maupun di luar pengadilan relevan dan terkait dengan keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara tersebut.

Setelah terbit Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia kemudian mengatur penambahan fungsi pada Kejaksaan, yaitu selain sebagai Jaksa Penuntut Umum (JPU) dalam aspek pidana, maka dengan tugas mewakili pemerintah baik di dalam pengadilan maupun di luar pengadilan, dengan sendirinya muncul tuntutan peran Kejaksaan sebagai “Pengacara Negara” di dalam Peradilan Tata Usaha Negara.

Munculnya istilah Jaksa Pengacara Negara dan Kantor Pengacara Negara memang bukan mengada-ada, tetapi merupakan konsekuensi logis dari perkembangan tuntutan dan kebutuhan pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara dalam kaitan dengan persoalan yang diperkarakan oleh masyarakat di bidang tersebut, maka hadir lah Peradilan Tata Usaha Negara sebagai solusi kebutuhan untuk mengakomodasi permasalahan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara.

Profesionalisme sebagai Pengacara Negara sudah tidak cukup berada di bawah kendali langsung JAMDATUN dalam struktur organisasi seperti sekarang melainkan sudah harus dipikirkan opsi pembentukan Kantor Pengacara Negara secara permanen dan kuat dari sisi yuridisnya.

Pemikiran ini bukanlah pemikiran baru, karena faktanya Kejaksaan dalam hal ini JAMDATUN sudah meresmikan sendiri Kantor Pengacara

Negara yang mengkoordinir para JPN baik di Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, maupun Kejaksaan Negeri atau cabang Kejaksaan Negeri. Hal yang diperlukan ke depan adalah keberadaan Kantor Pengacara Negara yang jelas dibutuhkan oleh pemerintah harus diperkuat baik secara organisasi, administrasi, maupun landasan hukumnya.

Hal yang menjadi permasalahan sekarang bukan dari sisi kemunculan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, atau keberadaan JPN dan Kantor Pengacara Negara melainkan aspek yuridisnya yang belum kuat. Dengan masih hanya diatur keppres dan keputusan Jaksa Agung atau peraturan Jaksa Agung, maka kontroversi akan terus berjalan karena sebagai “Pengacara”, maka landasan hukum terkait kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara belum kuat. Bahkan istilah Jaksa Pengacara Negara belum terdapat dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004.

Pengacara (*lawyer*) disebut juga *Attorney at Law* di Jepang, Srilanka, Afrika, dan Amerika Serikat; *Advocate* di Inggris, Belgia, Afrika Selatan, India, dan Israel; Advokat di negara-negara Skandinavia (Denmark, Norwegia, Swedia, dan Finlandia) dan negara-negara Baltik (Lithuania, Estonia, dan Latvia), dan di negara lain yang menganut sistem hukum Inggris disebut juga sebagai *Barrister*.

Istilah Pengacara sendiri hanya digunakan dalam sistem hukum Indonesia sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003. Setelah Undang-undang ini diberlakukan, Pengacara, Penasihat Hukum, dan Konsultan Hukum semuanya disebut sebagai Advokat. Advokat sendiri

didefinisikan sebagai orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003). Pemerintah mengambil istilah Advokat ketimbang Pengacara mengingat peran Pengacara dalam bidang advokasi, yaitu suatu kegiatan atau upaya yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk memfasilitasi dan memperjuangkan hak-hak ataupun kewajiban klien seseorang atau sekelompok orang berdasarkan aturan hukum yang berlaku.⁴⁷⁰

Justru secara formal istilah Jaksa Pengacara Negara termaktub dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Walaupun demikian, istilah Jaksa Pengacara Negara sudah dipakai oleh lembaga Kejaksaan sejak berdirinya unit kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN) pada tahun 1992, di mana sebelumnya penanganan perkara perdata oleh Kejaksaan masih berada di bawah Supervisi Direktorat Perdata dan Bantuan Hukum pada Jaksa Agung Muda Pidana Umum.

Para Jaksa yang bertugas mewakili negara atau pemerintah di dalam perkara perdata disebut “Pengacara Wakil Negara”, namun pada akhirnya istilah ini berubah menjadi “Jaksa Pengacara Negara” dengan pertimbangan Jaksa Wakil Negara tidak menggambarkan adanya peran lembaga Kejaksaan. Martin Basiang, mantan Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara

⁴⁷⁰ Aminuddin, *Jaminan Undang-Undang tentang Pengacara Syari’ah di Indonesia*, Al-Mawarid, Edisi XII, 2004, hlm. 15-24.

mengatakan bahwa istilah ini bukan baru muncul saat bidang perdata dan tata usaha negara dibentuk secara struktural di Kejaksaan Agung pada 1992, namun telah dikenal sejak 1922 (*vide* : Stb. 1922 No. 522, *Vertegenwoordige van den Lande in Rechten*).

Menurut Puspenkum Kejaksaan Agung RI, istilah Jaksa Pengacara Negara (JPN) sebenarnya diturunkan dari *“landadvocaat”*, yang ada pada masa Pemerintah Kolonial Belanda. Pada tahun 1991, dalam era kepemimpinan Suhadibroto, JAMDATUN dibuat dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. JPN kemudian berada di bawah JAMDATUN, namun istilah JPN masih belum populer. Istilah JPN baru digunakan secara resmi pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dari kemunculan JPN secara resmi tersebut, dapat dinilai kalau JPN sesungguhnya sebuah instrumen perdata untuk menyelamatkan kekayaan negara.

Terkait dengan profesi Pengacara, di masa kemerdekaan, profesi Pengacara tidak benar-benar diakui dalam satu undang-undang hingga tahun 2003. Dalam masa ini, rujukan hukum yang dapat diambil hanya Pasal 54, Pasal 57, dan Pasal 114 KUHAP *jo.* Pasal 35, Pasal 36 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Kekuasaan Kehakiman, di mana dikatakan kalau “setiap orang yang tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum”, dan “dalam perkara pidana seorang tersangka terutama sejak saat dilakukan penangkapan dan/atau penahanan berhak menghubungi dan meminta bantuan

Penasehat Hukum”. Pada Pasal 38 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999, dikatakan kalau “ketentuan dalam Pasal 35, Pasal 36, dan Pasal 37 diatur lebih lanjut dengan undang-undang” Pengaturan lebih lanjut ini baru dilakukan 33 tahun kemudian dengan munculnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.

Dalam bidang perdata, Pengacara tidak berhadapan dengan Jaksa, karena masalah perdata berkaitan dengan individu melawan individu. Dalam kasus perdata, Pengacara berhadapan dengan Pengacara lainnya. Masuknya Kejaksaan dalam bidang perdata sebagai Pengacara Negara menegaskan posisi ini. Dalam bidang perdata, umumnya Pengacara menolak melakukan mediasi atau perdamaian karena hal ini akan mengurangi upah yang akan diperolehnya. Sementara itu, Advokat sendiri tidak dapat dituntut baik secara perdata ataupun pidana dalam menjalankan tugas profesinya dengan itikad baik untuk kepentingan pembelaan klien dalam sidang pengadilan. Walau begitu, Pengacara tersebut dapat dikenai tindakan apabila melanggar ketentuan dasar yang digariskan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003. Penindakan ini dapat diberikan, jika ⁴⁷¹.

1. Mengabaikan atau menelantarkan kepentingan kliennya;
2. Berbuat atau bertingkah laku yang tidak patut terhadap lawan atau rekan seprofesinya;

⁴⁷¹ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 220-221.

3. Bersikap, bertingkah laku, bertutur kata, atau mengeluarkan pernyataan yang menunjukkan sikap tidak hormat terhadap hukum, peraturan perundang-undangan, atau pengadilan;
4. Berbuat hal-hal yang bertentangan dengan kewajiban, kehormatan, atau harkat dan martabat profesinya;
5. Melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan dan/atau perbuatan tercela;
6. Melanggar sumpah/janji Advokat dan/atau kode etik profesi Advokat.

Seseorang dapat diangkat sebagai Pengacara hanya apabila merupakan sarjana yang berlatar belakang hukum dan telah mengikuti masa Pendidikan Khusus Profesi Advokat. Pengangkatan ini dilakukan oleh Organisasi Advokat yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003. Pasal 32 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003, menyebutkan bahwa organisasi-organisasi advokat seperti, yaitu Ikatan Advokat Indonesia (IKADIN), Asosiasi Advokat Indonesia (AAI), Ikatan Penasihat Hukum Indonesia (IPHI), Himpunan Advokat dan Pengacara Indonesia (HAPI), Serikat Pengacara Indonesia (SPI), Asosiasi Konsultan Hukum Indonesia (AKHI), Himpunan Konsultan Hukum Pasar Modal (HKHPM), dan Asosiasi Pengacara Syariah Indonesia (APSI).

Istilah Jaksa Pengacara Negara perlu ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, oleh karena istilah Jaksa Pengacara Negara berbeda dengan istilah Pengacara atau Advokat swasta, oleh karena Jaksa Pengacara Negara adalah berada di pihak pemerintah atau negara, terutama

dalam menyelesaikan perkara di bidang perdata dan tata usaha negara, yang mana pemerintah atau negara sebagai salah satu pihaknya.⁴⁷²

Sebagaimana disebutkan bahwa dalam institusi Kejaksaan Republik Indonesia, terdapat fungsi bidang perdata dan tata usaha negara. Khusus untuk bidang perdata, fungsi itu ada sejak sebelum Indonesia merdeka dengan landasan hukum *Staatblad* Nomor 522 Tahun 1922. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka Kejaksaan mendapat tambahan fungsi baru di bidang tata usaha negara. Oleh karena itu, sesuai dengan hukum positif yang berlaku, fungsi Kejaksaan meliputi bidang pidana, perdata dan tata usaha negara.

Dalam Pasal 24 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, disebutkan bahwa Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah unsur pembantu pimpinan dalam melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, bertanggungjawab kepada Jaksa Agung. Dalam tubuh Kejaksaan kedudukan Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, digambarkan :⁴⁷³

Jaksa Pengacara Negara (JPN) adalah Jaksa dengan Kuasa Khusus, bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perkara perdata dan tata usaha negara. Sebutan Jaksa Pengacara Negara secara eksplisit tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

⁴⁷² Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

⁴⁷³ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 222.

Pusat Penerangan Hukum (Puspenkum) Kejaksaan Agung RI, menyebutkan landasan hukum atas peran Kejaksaan di bidang hukum perdata dan hukum tata usaha negara, antara lain :⁴⁷⁴

1. KUHPerdata tahun 1847 (S. 1847-23) :
 - a. Pasal 360 : Kejaksaan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri agar seseorang diangkat sebagai wali dari seorang anak;
 - b. Pasal 463 : Kejaksaan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri agar seseorang diangkat sebagai pengurus dari harta kekayaan orang yang meninggalkan tempat tinggalnya tanpa menunjuk seorang kuasa untuk mengurus harta miliknya (*afwezigheid*);
 - c. Pasal 1737 : Kejaksaan dapat meminta laporan (perhitungan) kepada orang yang oleh pengadilan ditugaskan untuk mengurus barang sengketa yang dititipkan kepadanya (sekuestrasi).
2. Peraturan Kepailitan (S. 1905-217 *jo.* S.1906-348) : Kejaksaan dapat mengajukan permohonan kepailitan demi kepentingan umum;
3. HIR Pasal 123 dan RBg Pasal 147 : Kejaksaan dapat mewakili pemerintah dalam perkara perdata;
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas;
 - a. Pasal 110 : Kejaksaan berwenang untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri bagi dilaksanakannya pemeriksaan terhadap sebuah perseroan terbatas;

⁴⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 222-223.

- b. Pasal 117 : Kejaksaan berwenang untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri bagi dibubarkannya sebuah perseroan terbatas.
5. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Peraturan Ke-pailitan, yang mana Kejaksaan berwenang untuk mengajukan permohonan kepailitan demi kepentingan umum;
6. Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 : dalam kasus ketika penyidikan atau penuntutan terhadap tersangka/terdakwa tindak pidana korupsi tidak dapat dilanjutkan, sementara kerugian negara nyata-nyata ada, perkara diserahkan kepada Jaksa Pengacara Negara guna dilanjutkan dengan pengajuan gugatan perdata terhadap mantan tersangka/mantan terdakwa atau ahli warisnya (jika tersangka/terdakwa meninggal dunia) guna menuntut ganti rugi atas kerugian yang diderita negara.

Tugas dan wewenang di bidang perdata dan tata usaha negara untuk mewakili negara atau pemerintah tercantum dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Pasal 24 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia menyebutkan bahwa Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah unsur pembantu pimpinan dalam melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, bertanggung jawab kepada Jaksa Agung.

Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang 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.

Bagi negara atau pemerintah, baik BUMN atau instansi pemerintah tidak diwajibkan memakai jasa Jaksa Pengacara Negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara, karena dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 terdapat kata “dapat”, sehingga sifatnya bukan *mandatory* atau kewajiban.

Setiap instansi setidaknya memiliki 3 (tiga) alternatif penyelesaian sengketa dalam kasus perdata atau tata usaha negara yang dihadapinya, yakni antara lain :⁴⁷⁵

1. Instansi itu menggunakan biro hukumnya sendiri;
2. Instansi itu menggunakan Pengacara swasta dengan anggaran pos bantuan hukum (posbakum) yang ada di masing-masing instansi;
3. Instansi itu menggunakan JPN yang ada di Kejaksaan.

Berdasarkan Keputusan Jaksa Agung RI No. : 148/J.A/12/1994 tanggal 22 Desember 1994 tentang Administrasi Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara, tugas dan wewenang Jaksa Pengacara Negara adalah dalam bidang

⁴⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 224.

penegakan hukum, pelayanan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum. Keputusan Jaksa Agung ini, kemudian diperkuat Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : 040/A/JA/12/2010, yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Jaksa Agung Nomor 9 Tahun 2011 tentang Tugas, Fungsi, dan Wewenang Kejaksaan dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, dan yang terakhir diperbarui dengan Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : 006/A/JA/07/2017.

Tabel 11
Perkembangan Tugas, Fungsi, dan Wewenang Kejaksaan dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara

Keputusan Jaksa Agung RI : No.148/J.A/12/1994	Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : 040/A/JA/12/2010
Penegakan Hukum	Penegakan Hukum
Bantuan Hukum	Bantuan Hukum
Pertimbangan Hukum	Pertimbangan Hukum
Pelayanan Hukum	Pelayanan Hukum
Tindakan Hukum Lain	Tindakan Hukum Lain
-	-
-	-
-	-

Peraturan Jaksa Agung Nomor 9 Tahun 2011	Peraturan Jaksa Agung RI Nomor : 006/A/JA/07/2017
Penegakan Hukum	Penegakan Hukum
Bantuan Hukum	Bantuan Hukum
Pertimbangan Hukum	Pertimbangan Hukum
Pelayanan Hukum	Tindakan Hukum Lain
Tindakan Hukum Lain	
Menjamin Tegaknya Hukum	
Mengamankan Kekayaan Negara	
Melindungi Kepentingan Umum	

Sumber : Muhammad Jusuf, 2014

Kejaksaan perlu mempunyai kedudukan yang proporsional agar mandiri dan independen dalam perspektif negara hukum dan pembagian ke-

kuasaan. Kejaksaan sepenuhnya harus terpisah dari lembaga eksekutif, agar dapat mandiri dan tidak diintervensi pihak lain. Dengan demikian, perwujudan negara hukum dan negara kesejahteraan Indonesia dapat sepenuhnya tercapai.

Sebagaimana diketahui bahwa konsep negara hukum Indonesia bertumpu pada keseimbangan hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diwarnai karakteristik *administrative* dan *judicial*. Latar belakang adanya negara hukum, dimulai pada zaman Romawi, yang mana kekuasaan raja sangat menonjol, yakni dalam hal membuat peraturan melalui keputusan-keputusan penguasa (raja) atau dekrit. Kekuasaan tersebut kemudian di-delegasikan kepada para pejabat administratif yang membuat pengarahan tertulis bagi Hakim tentang bagaimana memutus suatu sengketa. Keadaan seperti ini juga berlaku di Eropa Kontinental. Sebaliknya, di negara-negara Anglo Saxon, kekuasaan raja yang utama adalah memutus perkara. Pengadilan kemudian berkembang menjadi suatu sistem peradilan, di mana para Hakim menjadi delegasi raja dalam memutus perkara. Walaupun demikian, kehadiran para Hakim tersebut bukan untuk melaksanakan kehendak raja. Dengan begitu, kalau di Eropa Kontinental yang bertambah besar adalah peranan administrasi negara, di negara-negara Anglo Saxon peranan peradilan dan para Hakimlah yang semakin menonjol. Berdasarkan latar belakang tersebut, kalau di Eropa Kontinental dipikirkan langkah-langkah untuk membatasi kekuasaan administrasi negara, di negara-negara Anglo Saxon

dipikirkan langkah-langkah untuk mewujudkan peradilan yang adil, mandiri, dan independen.⁴⁷⁶

Latar belakang sejarah *rechtsstaat* (negara-negara Eropa Kontinental) dan *the rule of law* (negara-negara Anglo Saxon) menunjukkan perjuangan menentang kesewenang-wenangan penguasa. Sementara itu, negara hukum (Indonesia) jelas-jelas menentang kesewenang-wenangan penguasa dalam alam penjajahan. Titik sentral *rechtsstaat* dan *the rule of law* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, sedangkan bagi Indonesia yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan, hubungan fungsional yang proporsional antar kekuasaan negara, dan jika muncul sengketa jalan musyawarah yang didahulukan sehingga peradilan hanya menjadi sarana penyelesaian akhir (*the last resort*).⁴⁷⁷

Untuk mewujudkan konsep *rechtsstaat*, yaitu membatasi kekuasaan administrasi negara, dan konsep *the rule of law*, yaitu mengembangkan peradilan yang adil, mandiri, dan independen, serta konsep negara hukum Indonesia, yaitu keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, pembagian kekuasaan negara yang proporsional dan peradilan sebagai sarana penyelesaian sengketa yang terakhir, maka sangat perlu dilakukan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara/pemerintah.

Eksistensi Kejaksaan dalam perspektif konsep *rechtsstaat*, konsep *the rule of law*, dan konsep negara hukum Indonesia hendaknya diwujudkan

⁴⁷⁶ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 51-52.

⁴⁷⁷ *Ibid.*

melalui konsep pembagian kekuasaan dalam penegakan hukum di Negara Republik Indonesia. Kehadiran Kejaksaan dalam dunia peradilan adalah .⁴⁷⁸

1. Sebagai upaya preventif, yakni membatasi, mengurangi atau mencegah kekuasaan pemerintah atau administrasi negara (konsep *rechtsstaat*) yang diduga sewenang-wenang yang dapat merugikan, baik rakyat maupun pemerintah sendiri, bahkan supaya tidak terjadi Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN), sedangkan sebagai upaya represif adalah menindak kesewenang-wenangan pemerintah atau administrasi negara dan praktik-praktik KKN;
2. Kejaksaan seharusnya ditempatkan pada kedudukan dan fungsi yang mandiri dan independen untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam penegakan hukum agar terwujud peradilan yang adil, mandiri, dan independen pula (konsep *the rule of law*);
3. Menjaga keserasian hubungan hak dan kewajiban antara pemerintah dan rakyat melalui tugas penuntutan (penegakan hukum) dalam proses peradilan (konsep Negara Hukum Indonesia).

Dengan demikian, penempatan kedudukan dan fungsi Kejaksaan RI dalam konsep pembagian kekuasaan negara menjadi hal yang tidak bisa diabaikan apabila Kejaksaan RI dituntut untuk mampu berperan aktif dalam penegakan hukum di Indonesia, baik di bidang pidana, perdata maupun tata

⁴⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 52-53.

usaha negara guna membawa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi rakyat dan pemerintah sendiri.⁴⁷⁹

Dalam tataran hukum positif, telah diketahui dan dipahami bahwa Kejaksaan dalam kedudukan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, adalah satu dan tidak terpisahkan dalam melakukan penuntutan, sedangkan, fungsi Kejaksaan di samping melaksanakan fungsi kekuasaan yudikatif, yaitu melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dalam penegakan hukum dan keadilan, juga melakukan fungsi-fungsi yudikatif lain yang diberikan oleh undang-undang.

Fungsi Kejaksaan mencakup fungsi preventif dan fungsi represif dalam bidang kepidanaan serta Pengacara Negara dalam keperdataan dan tata usaha negara. Fungsi preventif berupa peningkatan kesadaran hukum masyarakat, pengamanan kebijakan penegakan hukum, pengamanan peredaran barang cetakan, pengawasan aliran kepercayaan, pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama, penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal. Dalam fungsi represifnya, kejaksaan melakukan penuntutan dalam perkara pidana, melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan lepas bersyarat, melengkapi berkas perkara tertentu yang berasal dari Penyidik Polri atau Penyidik PNS.

⁴⁷⁹ Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

Hakikat deskripsi di atas memperlihatkan bahwa kedudukan dan fungsi Kejaksaan dalam proses penegakan hukum mengacu pada beberapa tujuan hukum di atas yang dikonkretkan dalam hukum positif (tercermin di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004). Kejaksaan menjadi suatu badan yang berorientasi pada pencapaian tujuan hukum bagi pencari keadilan, baik itu masyarakat maupun pemerintah sendiri, yaitu kepastian hukum, keadilan, dan kesejahteraan (manfaat/faedah/hasil guna) bagi masyarakat hukum. Masyarakat hukum merupakan himpunan kesatuan hukum, baik individu ataupun kelompok yang strukturnya ditentukan oleh tipenya masing-masing (sederhana, negara, atau masyarakat internasional).⁴⁸⁰

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa eksistensi (kedudukan dan fungsi) Kejaksaan dalam proses penegakan hukum berorientasi pada pencapaian tujuan hukum, yaitu kepastian hukum, keadilan, dan kesejahteraan (manfaat/faedah/hasil guna). Ketiga tujuan hukum tersebut menurut B. Arief Sidharta merupakan cita hukum bangsa Indonesia yang berakar dalam Pancasila, yang dinyatakan di dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi landasan falsafah dalam menata kerangka dan struktur dasar organisasi negara. Cita hukum tersebut mencerminkan tujuan negara serta nilai-nilai dasar yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berlandaskan pada cita hukum di atas, seharusnya Undang-Undang Kejaksaan RI di masa depan adalah sebagai *subordinated* dari Undang-

⁴⁸⁰ Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 181.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan harus mencerminkan ketiga tujuan hukum tersebut. Dalam pengertian lain, ketiga tujuan hukum tersebut, menurut Sudarto, masing-masing ditempatkan ke dalam ajaran hukum sebagai pandangan legalisme (*logische geschlossenheit*) yang menitikberatkan pada keadilan, pandangan fungsional (*functionele rechtsleer*) yang menitikberatkan pada kemanfaatan dan pandangan yang kritis (*gesellschaftsbunden*) yang menitikberatkan kepada kepastian hukum.⁴⁸¹

Dengan demikian, di tengah pesatnya perkembangan hukum serta kebiasaan dalam dunia usaha, munculnya berbagai forum kerjasama ekonomi baik global maupun regional, serta semakin majemuknya peran negara di tengah kehidupan masyarakat, sebagai perwujudan dari negara kesejahteraan, keberadaan Jaksa Pengacara Negara semakin memiliki peranan yang strategis dalam mata rantai penegakan hukum baik dalam hal mewakili kepentingan negara berdasarkan surat kuasa khusus, maupun melaksanakan fungsi terkait penegakan hukum yang diberikan oleh berbagai ketentuan undang-undang.

Kerjasama antara DATUN dan instansi pemerintah dilakukan setelah adanya penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MOU). Pemberian bantuan hukum oleh DATUN, dilakukan baik melalui litigasi dan non-litigasi. Kegiatan-kegiatan ini diberikan kepada pemberi kuasa, baik yang berasal dari pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dan juga dari BUMN dan BUMD.⁴⁸²

⁴⁸¹ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 154.

⁴⁸² Wawancara dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.

Patut diakui, bahwa saat ini bidang perdata dan tata usaha negara menjadi “primadona”, khususnya di tengah era keterbukaan informasi serta semakin tumbuhnya kesadaran masyarakat di bidang hukum. Dalam konteks tersebut maka dirasakan semakin penting pendampingan dari sisi hukum terhadap berbagai tindakan pemerintah, baik yang bersentuhan dengan masyarakat maupun di bidang keperdataan sehingga dapat mungkin dihindari potensi sengketa di kemudian hari. Dalam konteks tersebut, maka semakin meningkatkan minat berbagai kalangan untuk bekerjasama dengan bidang DATUN harus diiringi oleh keprofesionalitasan jajaran DATUN dalam meningkatkan pengetahuan dan wawasan, sehingga dapat benar-benar memberikan kontribusi maksimal terhadap kepentingan klien yang diwakilinya.⁴⁸³

B. Penyelesaian Terhadap Kelemahan-Kelemahan Dalam Kewenangan Kejaksaan Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara

Terkait dengan kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah, sebagaimana telah diuraikan pada Bab IV sebelumnya, maka dapat diberikan upaya penyelesaian, sebagai berikut :

1. Segi Substansi Hukum

- a. Kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara belum dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004;

⁴⁸³ Jan S. Maringka, *op.cit.*, hlm. 144-145.

Fakta permasalahan adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur rangkap fungsi Jaksa Penuntut Umum dan Pengacara Negara, yang kemudian diistilahkan dengan Jaksa Penuntut Umum (JPU) dan Jaksa Pengacara Negara (JPN), jika dilihat pada rujukan hukum Hindia Belanda, maka kewenangan Jaksa bertindak di bidang perdata dan tata usaha negara sesungguhnya bukan merupakan hal yang baru, dan telah dilaksanakan sejak lama berdasarkan *Staatblad* Nomor 522 Tahun 1922. Kewenangan di bidang perdata tersebut, juga diakui oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia yang berpendapat bahwa Jaksa *ex officio* dapat mewakili kepentingan pemerintah dan negara dalam perkara perdata dan *Staatblad* 522 Tahun 1922 secara *mutatis mutandis* masih berlaku.⁴⁸⁴

Pengaturan lebih lanjut yang memberikan kewenangan kepada Kejaksaan untuk bertindak di bidang perdata dan tata usaha negara, termuat dalam ketentuan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa 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.

Adanya pengaturan yang demikian tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa sesungguhnya kewenangan yang melekat pada Jaksa Pengacara Negara untuk bertindak di bidang perdata dan tata usaha

⁴⁸⁴ Mahkamah Agung RI, *Himpunan Tanya Jawab tentang Hukum Perdata*, Cetakan Kesatu, Mahkamah Agung RI, Jakarta, 1984, hlm. 85.

negara mewakili negara atau pemerintah telah mempunyai landasan hukum yang kuat dan berdasar. Oleh karenanya, sepanjang peraturan perundang-undangan yang mengatur dan memberikan kewenangan kepada Kejaksaan untuk bertindak mewakili negara atau pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara belum dicabut, maka kewenangan untuk bertindak di bidang perdata dan tata usaha negara tetap melekat pada Kejaksaan, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Jaksa Pengacara Negara.

Pada dasarnya, akar permasalahan tersebut dari peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang memasukkan fungsi sebagai Pengacara Negara ke dalam Kejaksaan, walaupun tidak mengistilahkan dengan Pengacara Negara. Hal ini yang menambah rumit persoalan Kejaksaan secara yuridis.

Kerumitan dalam kaitan eksistensi Kejaksaan, di antaranya adalah adanya tugas dan fungsi Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara yang kemudian berkembang munculnya istilah Jaksa Pengacara Negara (JPN), selain sebagai Jaksa Penuntut Umum (JPU).⁴⁸⁵

Dengan demikian, dalam ketentuan umum perlu mencantumkan kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, sehingga Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa :
“Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-

⁴⁸⁵ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 151.

undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang”, direkonstruksi menjadi : “Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum, pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sebagai pengacara negara serta wewenang lain berdasarkan undang-undang”.

- b. Belum dicantumkan penjelasan mengenai Jaksa menjadi Jaksa Pengacara Negara atau belum disebutkan istilah Jaksa Pengacara Negara dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004;

Peraturan perundang-undangan yang ideal tentang Kejaksaan, acuan pertamanya adalah mengikuti hierarki peraturan perundang-undangan, bahwa peraturan perundang-undangan harus mengikuti tata urutan atau hierarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Demikian pula dengan peraturan perundang-undangan tentang Kejaksaan harus dijamin mengikuti peraturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada, seperti tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di hierarki lebih atas dan tidak “bertabrakan” dengan peraturan perundang-undangan lain.

Acuan ini mesti menjadi perhatian karena Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 untuk pasal yang mengatur tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara belum memberikan kejelasan tentang istilah Jaksa Pengacara Negara.

Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menimbulkan multitafsir di tingkat implementasi. Multitafsir itu adalah mengartikan bunyi Pasal tersebut dengan munculnya istilah “Jaksa Pengacara Negara” dan “Kantor Pengacara Negara”. Penempatan tugas dan wewenang Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara dengan disebut sebagai Jaksa Pengacara Negara, maka hal tersebut bersinggungan dengan isi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003.

Pada dasarnya, istilah Jaksa Pengacara Negara berbeda dengan Advokat atau Pengacara Swasta. Sudah semestinya, produk peraturan perundang-undangan yang dibuat kemudian sudah harus dapat dipastikan tidak bersinggungan dengan peraturan perundang-perundangan di atasnya dan tidak bersinggungan dengan peraturan-peraturan selevelnya.

Berdasarkan asas *“lex superiors derogat legi inferiors”*, yang berarti hukum yang lebih tinggi mengabaikan atau mengesampingkan hukum yang lebih rendah. Pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, terdiri atas :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa : “Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”.

Semua produk setingkat undang-undang harus mengacu ke peraturan perundang-undangan di atasnya, yaitu konstitusi Negara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam konteks peraturan perundang-undangan tentang Kejaksanaan ke depan, maka peraturan perundang-undangan tersebut setidaknya mengacu kepada pasal-pasal terkait yang terdapat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu :

- 1) “Indonesia adalah Negara Hukum” [Bab I Bentuk Kedaulatan, Pasal 1 ayat (3)];
- 2) “Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan [Bab IX Kekuasaan Kehakiman, Pasal 24 ayat (1)].

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal yang dapat menjadi fokus perhatian dalam konteks peraturan perundang-undangan tentang Kejaksaan ke depan adalah pada sisi “Indonesia sebagai Negara Hukum”, dan sisi kekuasaan kehakiman yang merdeka, penegakan hukum, dan keadilan.

Untuk pertimbangan dengan peraturan perundang-undangan setingkat, maka peraturan perundang-undangan Kejaksaan ke depan sudah harus dipersiapkan matang agar sinergis dan sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan berkaitan satu sama lain, yaitu :

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia;
- 3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat;
- 4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- 5) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1986 tentang Mahkamah Agung.

Peraturan perundang-undangan tentang Kejaksaan ke depan sudah seyogyanya dibuat dengan matang dan melihat visi ke depan

melalui kajian akademik yang melibatkan para pemangku kepentingan internal Kejaksaan maupun eksternal pemangku kepentingan eksternal Kejaksaan seperti kalangan perguruan tinggi, lembaga penelitian, dan para pakar terkait.

Hal tersebut diperlukan mengingat dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti diatur Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa :

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi :

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

Konsekuensi dari pembuatan peraturan perundangan-undangan baru atau revisi adalah adanya naskah akademik. Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, mendefinisikan naskah akademik, sebagai berikut :

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 menyebutkan tentang harus adanya naskah akademik :

- 1) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai naskah akademik;
- 2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai :
 - a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - b) Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau
 - c) Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Mengingat kedudukan Kejaksaan sudah harus memenuhi tuntutan perubahan reformasi hukum di Indonesia, yaitu mensinkronkan semua lembaga negara sesuai dengan jiwa dan isi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dasar Indonesia sebagai negara hukum yang juga termaktub dalam Bab I Bentuk dan Kedaulatan Pasal 1 ayat (3) : “Indonesia adalah Negara Hukum”, maka konsekuensinya adalah adanya tertib hukum dalam ketatanegaraan Indonesia, termasuk mempertegas kedudukan Kejaksaan.

Hal lain, bahwa peraturan perundangan-undangan Kejaksaan merupakan landasan hukum keberadaan Kejaksaan, baik sebagai sebuah lembaga negara yang bertugas dalam penuntutan maupun sebagai bagian dari sistem peradilan dalam kekuasaan kehakiman sesuai

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pengkajian naskah akademik sudah seyogyanya dapat mempertimbangkan hal-hal, sebagai berikut :⁴⁸⁶

1) Sesuai konstitusi Indonesia sebagai negara hukum;⁴⁸⁷

Karakteristik sebagai negara hukum sangat jauh berbeda dengan karakteristik sebagai negara berdasarkan kekuasaan. Pengalaman Indonesia dalam dua periode kepemimpinan yang sentralistik pada masa Presiden Soekarno (orde lama) dan masa Presiden Soeharto (orde baru) yang memang didukung oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang cenderung *executive heavy*, yaitu sangat luasnya kekuasaan Presiden, maka hal ini yang antara lain menjadi semangat amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Semangat konstitusi Undang-Undang Dasar Tahun 1945, adalah :

- a) Pembagian kekuasaan dengan semangat *check and balance*;
- b) Kekuasaan kehakiman yang merupakan kekuasaan yang merdeka dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan [Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945).

Konsekuensi Indonesia sebagai negara hukum, maka segala ciri sebagai negara hukum yang telah menjadi konvensi melalui teori-teori negara hukum yang sudah diterima secara umum sudah

⁴⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 207-217.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 208.

seharusnya diterapkan dalam memposisikan kedudukan Kejaksaan dalam ketatanegaraan Indonesia, yaitu :

- a) Pembagian kekuasaan;
 - b) *Check and balance*;
 - c) Independensi lembaga peradilan.
- 2) Mengakomodir perubahan Undang-Undang Kejaksaan;⁴⁸⁸

Peraturan perundang-undangan Kejaksaan, ke depan harus mampu mengakomodir permasalahan dan fenomena yang muncul sekarang, yaitu antara lain :

- a) Tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara telah berkembang dengan munculnya istilah Jaksa Pengacara Negara (JPN) dan Kantor Pengacara Negara untuk sebutan fungsi Jaksa Agung Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN);
- b) Profesionalisme sebagai Pengacara Negara sudah tidak cukup berada di bawah kendali langsung JAMDATUN dalam struktur organisasi seperti sekarang, melainkan sudah harus dipikirkan opsi pembentukan Kantor Pengacara Negara secara permanen dan kuat dari sisi yuridisnya;
- c) Landasan hukum berupa Pasal 24 Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata kerja Kejaksaan Republik Indonesia, sudah tidak memadai lagi

⁴⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 214-216.

dengan tuntutan, tantangan, dan kontroversi keberadaan Jaksa Pengacara Negara dan Kantor Pengacara Negara.

3) Undang-undang untuk Pengacara Negara.⁴⁸⁹

Munculnya istilah Jaksa Pengacara Negara (JPN) sejauh ini belum dipayungi oleh peraturan perundangan-undangan yang kuat karena masih didasarkan pada landasan hukum peraturan presiden dan keputusan Jaksa Agung. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tidak mengatur spesifik dan eksplisit tentang “Jaksa Pengacara Negara”.

Sebagaimana bunyi Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, bahwa : “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”, kemudian pada Pasal 24 Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, bahwa : “Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang 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

⁴⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 216-217.

negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat”.

Tafsir atas Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara menjadi sebuah tugas “kepengacaraan” dapat dipahami karena substansi dari Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 adalah pembelaan hukum atau bantuan hukum, baik di luar maupun di dalam peng-adilan dan hal itu identik dengan praktek kepengacaraan.

Baik dalam peraturan perundang- maupun praktek serupa di negara lain, maka munculnya istilah Jaksa Pengacara Negara atau Kantor Pengacara Negara merupakan adopsi dari sistem bantuan hukum Jaksa terhadap negara atau pemerintah, kemudian hal tersebut menjadi masalah dan kontroversial karena pengistilahan tersebut menjadi paradoks dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Itulah sebab solusi terbaik adalah Jaksa Pengacara Negara (JPN) harus memiliki undang-undang khusus, sehingga JPN sebagai Pengacara atau Advokat tidak diatur oleh perundang-undangan yang bersifat umum, tetapi oleh perundang-undangan yang bersifat khusus.

Keberadaan Kejaksaan sebagai JPN memunculkan implikasi yuridis, di mana keberadaan JPN dan Kantor Pengacara Negara tidak terlindungi oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun

2003 yang disebabkan para JPN itu tidak bisa memenuhi persyaratan keadvokatan seperti diatur dalam Undang-Undang tersebut. Hal ini berkaitan dengan :

- a) Status Jaksa sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) sementara Advokat antara lain dipersyaratkan tidak sebagai PNS dan rangkap jabatan;
- b) Status Advokat disahkan oleh Asosiasi Advokat, hal yang tidak memungkinkan lembaga Kejaksaan membiarkan para Jaksanya tunduk pada lembaga swasta.

Sementara itu, dari sisi fungsinya, pemerintah memang memerlukan JPN, dan para JPN pun harus berada dalam satu naungan Kantor Pengacara Negara, yang merupakan nama lain dari fungsi Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN). Terlebih keberadaan JPN atau Kantor Pengacara Negara sudah ada modelnya di berbagai negara. Kelemahan di Indonesia adalah landasan hukum kelemahan sisi yuridis, karena kalau keberadaan JPN masih seperti sekarang hanya memiliki landasan hukum Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004.

Dengan demikian, berdasarkan kelemahan belum dicantumkan penjelasan mengenai Jaksa menjadi Jaksa Pengacara Negara/istilah Jaksa Pengacara Negara, maka Pasal 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 perlu mencantumkan penjelasan mengenai istilah Jaksa Pengacara Negara, sehingga Pasal 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun

2004 direkonstruksi dengan menambahkan definisi atau pengertian Jaksa Pengacara Negara, sebagai berikut : “Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh Undang-Undang ini untuk melaksanakan tugas dibidang perdata dan tata usaha negara”.

- c. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 belum menjelaskan kedudukan Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara negara mengingat Lembaga Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan;

Sebagaimana disebutkan bahwa Kejaksaan pada dasarnya adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Wewenang lain yang dimaksud, menurut Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, di antaranya adalah: “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”. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Jaksa bertindak untuk dan atas nama negara serta bertanggung jawab menurut saluran hierarki.

Saluran hierarki yang dimaksud adalah bahwa Jaksa Agung sebagai pimpinan dan penanggungjawab tertinggi Kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, dan wewenang Kejaksaan, dibantu oleh seorang Wakil Jaksa Agung dan beberapa orang Jaksa Agung Muda. Di antara Jaksa Agung Muda sebagai pembantu pimpinan, terdapat Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan

Tata Usaha Negara di Kejaksaan, yang dipimpin oleh Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur di Pasal 23 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010. Adapun berdasarkan Pasal 1 Perja Nomor : 006/A/JA/07/2017, bahwa Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, terdiri atas :

- 1) Sekretariat Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara;
- 2) Direktorat Perdata;
- 3) Direktorat Tata Usaha Negara;
- 4) Direktorat Pertimbangan Hukum.

Kedudukan Jaksa Pengacara Negara menurut hukum, tidak ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Istilah tersebut dapat ditemukan di Pasal 34 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa : “Dalam hal terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka Penuntut Umum segera menyerahkan salinan berkas berita acara sidang tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara (JPN) atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya”, kemudian di dalam Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 bahwa :

Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara

hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.

Meskipun Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tidak mengenal istilah Jaksa Pengacara Negara, tetapi maknanya dapat ditelusuri sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya. Oleh karena itu, sangat perlu dicantumkan penjelasan mengenai kedudukan Jaksa sebagai Jaksa Pengacara negara mengingat Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan, oleh karena fungsi Jaksa pada Kejaksaan dalam rangka penegakkan hukum, adalah :

- 1) Sebagai penuntut umum;
- 2) Sebagai pelaksana putusan pengadilan;
- 3) Sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam perkara perdata atau tata usaha negara.

Dengan demikian, Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa : “Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”, perlu direkonstruksi menjadi : “Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, pelaksana putusan pengadilan yang berkekuatan hukum

tetap, sebagai pengacara negara serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”.

- d. Kedudukan Jaksa Pengacara Negara menjadi pilihan, tidak diharuskan menggunakan bantuan jasa hukum dari Kejaksaan, sehingga bantuan hukum dari Kejaksaan kurang maksimal karena tidak adanya keharusan atau kewajiban menggunakan bantuan hukum dari Kejaksaan;

Banyak pihak yang belum sepenuhnya memahami mengenai penggunaan jasa Pengacara Negara dalam di bidang pemerintahan dan bidang yang dijabatnya, sehingga bila menghadapi permasalahan hukum dalam bidang tugasnya ia masih berkonsultasi dengan pihak lain yang mengerti atau juga menggunakan jasa Penasehat Hukum dari Lembaga Bantuan Hukum atau Pengacara. Dalam kaitan dengan bantuan hukum, maka Jaksa Pengacara Negara dengan kuasa khusus, bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah dalam kasus atau perkara perdata atau tata usaha negara.⁴⁹⁰

Sebagai lembaga penyelenggara kekuasaan negara, Kejaksaan mempunyai wewenang di bidang penuntutan suatu perkara, serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun

⁴⁹⁰ Kejaksaan Agung RI, *Himpunan Petunjuk Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN)*, XXII, Kejaksaan Agung RI, Jakarta, Tanpa Tahun, hlm. 2.

1991 mengatur tentang kedudukan, tugas, dan wewenang Kejaksaan.⁴⁹¹

Berdasarkan tugas dan wewenang Kejaksaan tersebut, maka muncul istilah Pengacara Negara. Sejalan dengan kedudukannya tersebut, maka pihak yang berperkara yang diwakili oleh Jaksa Pengacara Negara adalah negara, dapat dari lembaga eksekutif, legislatif atau yudikatif yang sedang bersengketa.⁴⁹²

Jaksa sebagai penerima surat kuasa khusus mewakili negara berperkara perdata dan tata usaha negara di pengadilan, dapat diistilahkan atau disebut sebagai Pengacara atau Advokat, apalagi jika merujuk pada Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 adalah 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. Undang-Undang ini sama sekali tidak menyebutkan bahwa Jaksa adalah juga sebagai Pengacara Negara atau Jaksa Pengacara Negara (JPN).

Sebutan Jaksa Pengacara Negara (JPN) secara eksplisit tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dan Undang-Undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, serta Keppres Nomor 55 Tahun 1991.

⁴⁹¹ Yusril Ihza Mahendra, *Kedudukan Kejaksaan Agung dan Posisi Jaksa Agung Dalam Sistem Presidensial Di Bawah UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 6.

⁴⁹² Juristoffel Simanjuntak, *op.cit.*, hlm. 54.

Sesuai amanat Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, dan mengacu kepada Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : 006/A/JA/07/2017 tanggal 3 Agustus 2017, Kejaksaan diberi tugas dan fungsi di bidang perdata dan tata usaha negara (DATUN) selaku Jaksa Pengacara Negara, yang antara lain adalah bantuan hukum, yaitu tugas Jaksa Pengacara Negara dalam perkara perdata maupun tata usaha negara, mewakili lembaga atau badan negara, lembaga atau instansi pemerintah pusat dan daerah, Badan Usaha Milik Negara atau Daerah untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.

Secara juridis normatif, lembaga Kejaksaan merupakan salah satu unsur aparatur pemerintah yang bertugas sebagai penegak hukum ternyata tidak hanya mengemban tugas pokok sebagai Penuntut Umum, tetapi juga dibebani tugas lain termasuk dalam perkara perdata, di mana Jaksa Pengacara Negara dalam kedudukannya selaku kuasa hukum pemerintah.

Mengenai tugas dan wewenang Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara ini, sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, di mana dalam Pasal 30 ayat (2) tersebut mengatur tentang tugas dan wewenang di bidang perdata dan tata usaha negara, Jaksa akan bertindak baik sebagai penggugat maupun sebagai tergugat berhadapan dengan berbagai pihak. Jaksa adalah

pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai Penuntut Umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Salah satu bentuk wewenang lain yang dimaksud tersebut adalah kewenangan untuk bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara.

JPN atau Jaksa Pengacara Negara diberi wewenang sebagai aktor yang berprofesi membela hak-hak negara. Tugas dan wewenang Kejaksaan yang bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, perlu diperjelas di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004.

Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, adanya kalimat : “dengan kuasa khusus kejaksaan dapat bertindak ...”, maka Kejaksaan dalam menangani permasalahan perdata dan tata usaha negara yang dihadapi oleh negara atau pemerintah hanya bersifat pilihan. Artinya harus menunggu adanya permohonan dari klien (pemerintah atau BUMN/ BUMD) dalam menangani perkara perdata atau tata usaha negara.

Dengan demikian, Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa : “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”, direkonstruksi menjadi : “Kejaksaan memiliki wewenang di bidang perdata dan tata usaha negara untuk bertindak baik di dalam

maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintahan”.

- e. Penjelasan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 hanya dinyatakan cukup jelas, sehingga tidak ada penegasan terhadap pelaksanaan kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara.

Kewenangan Kejaksaan di dalam bidang perdata dan tata usaha negara, dilaksanakan dengan surat kuasa khusus untuk dapat bertindak, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Fungsi dan tugas Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam pengembalian keuangan dan/atau aset negara, maka Jaksa akan bertindak baik sebagai penggugat maupun sebagai tergugat, berhadapan dengan berbagai pihak yang telah mengambil keuangan dan/atau aset negara.

Tugas dan wewenang Jaksa yang bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, tercantum di dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Kewenangan Kejaksaan untuk menggugat secara keperdataan guna menyelamatkan kekayaan negara dari tindak pidana maupun kegiatan keperdataan yang merugikan negara, masih dirasa kurang jelas karena Jaksa yang berperan vital untuk menyelamatkan kekayaan negara bersifat pasif, sedangkan di dalam kepidanaan Jaksa bersifat aktif, karena diberikan wewenang untuk bertindak secara individual untuk menuntut tersangka, tetapi dalam bidang keperdataan pergerakan Jaksa dibatasi dengan adanya surat

kuasa, padahal bidang perdata yang sangat mengacu pada hukum kekayaan (harta benda) dibanding dengan hukum pidana yang mempunyai asas *ultimum remidium*, yang artinya adalah pilihan terakhir ketika semua upaya hukum tidak bisa dilaksanakan.

Penegakan hukum yang dimaksud adalah wewenang Kejaksaan di bidang perdata untuk melaksanakan apa yang ditetapkan oleh undang-undang atau berdasarkan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum yang tetap dan mengikat, untuk menjamin tegaknya hukum dalam rangka melaksanakan tujuan hukum itu sendiri seperti memelihara ketertiban hukum, kepastian hukum dan melindungi kepentingan negara dan pemerintah serta hak-hak keperdataan masyarakat, sehingga Jaksa Pengacara Negara harus bersikap aktif dalam rangka melindungi kepentingan negara dan pemerintah serta hak-hak keperdataan masyarakat, sebagaimana halnya di bidang penuntutan pada perkara pidana.

Dengan demikian, Penjelasan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 perlu direkonstruksi menjadi : “Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, Kejaksaan dapat berinisiatif aktif dalam penyelesaian keperdataan dan tata usaha negara”.

2. Segi Struktur Hukum

- a. Peran aktif Jaksa Pengacara Negara di bidang perdata dan tata usaha negara;

Jaksa Pengacara Negara harus pro-aktif untuk menindaklanjuti berbagai nota kesepahaman (MoU) antara Kejaksaan dengan kementerian/lembaga, BUMN/BUMD maupun dengan pemerintah daerah, sehingga MoU tidak terkesan acara formalitas belaka, namun juga berhasil dan berdaya guna untuk kemajuan kedua belah pihak.

Kejaksaan, khususnya Jaksa Pengacara Negara untuk semakin meningkatkan kualitas kerjanya dalam memberikan bentuk-bentuk penyelesaian masalah di bidang perdata sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Oleh karenanya peningkatan profesionalitas kerja dari Jaksa Pengacara Negara merupakan langkah penting yang harus dilakukan oleh Kejaksaan. Peningkatan profesionalitas kerja tersebut dilakukan dengan :⁴⁹³

- 1) Jaksa Pengacara Negara diminta untuk aktif menggali ilmu dan informasi yang berkaitan dengan tugas dan kewenangannya tersebut;
- 2) Peningkatan mutu pendidikan Jaksa, baik yang dilakukan melalui pelatihan maupun diklat;
- 3) Melakukan kerjasama dengan pihak profesionalitas lainnya yang bergerak di bidang hukum, dan pihak perguruan tinggi yang ber-

⁴⁹³ Muhamad Jusuf, *op.cit.*, hlm. 193-194.

gerak di bidang hukum dalam rangka pengembangan dan peningkatan kemampuan Jaksa Pengacara Negara;

- 4) Mengaktifkan dan mengintensifkan bentuk-bentuk tindakan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha Negara, baik dalam rangka penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, pelayanan hukum, dan tindakan hukum lainnya;
- 5) Senantiasa selalu berpikir inovasi ke depan. Artinya Jaksa Pengacara Negara tidak terpaku pada paradigma-paradigma lama yang sangat dimungkinkan tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, tetapi selalu aktif menganalisa setiap perubahan-perubahan yang ada, dan kemudian membuat langkah-langkah yang tepat mengikuti perubahan dan perkembangan yang terjadi;
- 6) Melakukan sosialisasi secara berkesinambungan baik terhadap instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD, termasuk dalam hal ini para penegak hukum lainnya, terhadap tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Jaksa Pengacara Negara di bidang perdata dan tata usaha negara tersebut. Pada akhirnya dari sosialisasi yang dilakukan tersebut, diharapkan akan memberikan informasi bagi seluruh instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD di seluruh tanah air Indonesia akan tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Jaksa Pengacara Negara.

- b. Pembentukan Kantor Pengacara Negara di bawah Kejaksaan;

Untuk memperkuat kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, maka dapat dibuat sebuah lembaga yang mandiri di bawah Kejaksaan sekaligus diperkuat oleh peraturan perundang-undangan khusus setingkat undang-undang. Dengan demikian, Kantor Pengacara Negara tidak tunduk pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 karena berlaku suatu adagium *lex specialis derogat legi generali* (undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum).

3. Segi Kultur Hukum

Kejaksaan RI menjadi ujung tombak yang tidak bisa diabaikan untuk meningkatkan kesadaran hukum dan kepatuhan hukum. Hal ini karena tegaknya supremasi hukum hanya dapat menjadi kenyataan bila dibarengi dengan tingginya tingkat kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat maupun aparat penyelenggara negara. Jika Kejaksaan secara nyata berperan dalam meningkatkan kesadaran hukum dan kepatuhan hukum, kepercayaan masyarakat terhadap peran dan fungsi Kejaksaan sebagai aparat penegak hukum meningkat sehingga tercipta budaya hukum di semua lapisan masyarakat.⁴⁹⁴

Kejaksaan RI, dalam kedudukannya sebagai bagian lembaga eksekutif yang mempunyai tugas dan wewenang penegakan hukum, hendaknya lebih berperan aktif mewujudkan arah kebijakan pembangunan hukum.

⁴⁹⁴ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 115.

Etika “utilitarian tindakan”, digagas oleh John Stuart Mill. Menurut Mill, tindakan yang hendak diambil harus mempertimbangkan dengan teliti dan cermat motif dan akibat dari tindakan itu. Suatu tindakan bernilai secara etis, jika bertujuan dan berakibat “membawa kebaikan yang paling besar bagi sebanyak mungkin orang”. Atas dasar prinsip ini pula, tatkala dihadapkan pada pilihan “yang salah di antara yang salah”, maka asas yang harus dipegang teguh adalah : pilih yang kadar dan akibatnya lebih kecil (*the lesser evil*).⁴⁹⁵

Dalam kenyataan, pilihan-pilihan yang tersedia di hadapan aparat, acapkali bukanlah merupakan pilihan antara hitam atau putih, antara yang benar atau yang salah. Tidak jarang, yang harus dipilih adalah yang salah di antara yang salah. Maka aturan saja, tidak cukup. Aparat membutuhkan etika, agar penerapan kewenangan dalam area yang “serba salah” itu tidak berbuah kemungkaran.

Suatu tuntutan bagi Jaksa agar di dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Di samping itu juga harus memperhatikan norma-norma keagamaan, perikemanusiaan, kesopanan, dan kesusilaan.⁴⁹⁶

Berkaitan dengan posisi dan kedudukan Jaksa Pengacara Negara dalam menangani perkara perdata dan tata usaha negara yang dilaksanakan

⁴⁹⁵ Theodorus Yosep Parera, *Advokat dan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, Genta Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 107-108.

⁴⁹⁶ Viswandro, Maria Matilda, dan Bayu Saputra, *op.cit.* hlm. 78.

kepadanya, maka Jaksa Pengacara Negara tersebut harus melakukan perubahan sikap mental pada dirinya terlebih dahulu

Dalam kedudukannya sebagai Jaksa Pengacara Negara yang bertindak mewakili instansi pemerintah, BUMN, atau BUMD, dalam penanganan perkara di bidang perdata, maka Jaksa tersebut harus bersikap sebagai pihak yang mempunyai kedudukan yang sama dengan pihak lawan. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa dalam tataran praktis, kedudukan Jaksa Pengacara Negara dalam mewakili instansi pemerintah, BUMN atau BUMD ini kerap menimbulkan *pressure* psikologis bagi lawan. Tetapi, meskipun terjadi hal yang demikian, yang terpenting dalam penanganan perkara perdata tersebut, Jaksa Pengacara Negara harus terlebih dahulu merubah sikap mental, sehingga pandangan yang menimbulkan *pressure* psikologis dari pihak lawan sesungguhnya tidak lahir dari adanya sikap mental dari Jaksa Pengacara Negara tetapi lahir dari psikologis pihak lawan itu sendiri.

Dalam tataran praktis, perubahan sikap dan kedudukan tersebut secara fisik ditunjukkan antara lain bahwa Jaksa Pengacara Negara tersebut tidak menggunakan pakaian seragam resmi Kejaksaan sebagaimana halnya ketika Jaksa tersebut berkedudukan sebagai Jaksa Penuntut Umum. Selain tidak menggunakan seragam tersebut, Jaksa Pengacara Negara juga tidak menggunakan jabatan struktural dalam penanganan perkara perdata tersebut.

Penegak hukum memiliki budaya hukum yang berdasar legitimasi sebagai wujud dari kekuasaan, yang karena itu penegak hukum menjalankan tugasnya. Legitimasi sebenarnya bersumber dari kehendak masyarakat melalui proses legislasi. Budaya hukum penegak hukum bukanlah kasat mata, maka cara yang memungkinkan mengungkapnya adalah dengan pelacakan terhadap simbol-simbol sebagaimana terwujud dalam ucapan dan tindakan individu serta pelegitimasiannya oleh komunitas penegak hukum baik Polisi, Jaksa, Hakim maupun Advokad.⁴⁹⁷

Menjalankan hukum tidak sama dengan menerapkan huruf-huruf peraturan begitu saja, tetapi mencari dan menemukan makna sebenarnya dari suatu peraturan dengan kecerdasan spiritual, yaitu :⁴⁹⁸

- a. Penggunaan kecerdasan spiritual untuk bangun dari keterpurukan hukum memberi pesan penting kepada kita untuk berani mencari jalan baru (*rule-breaking*) dan tidak membiarkan diri terkekang menjalankan hukum lama dan tradisional yang jelas-jelas lebih banyak melukai rasa keadilan;
- b. Pencarian makna lebih dalam hendaknya menjadi ukuran baru dalam menjalankan hukum dan bernegara hukum, apa makna peraturan, prosedur, asas, doktrin dan lainnya;
- c. Hukum hendaknya dijalankan tidak menurut prinsip logika saja tetapi dengan perasaan, kepedulian dan semangat keterlibatan (*compassion*)

⁴⁹⁷ Derita Prapti Rahayu, *op.cit.*, hlm. 96-97.

⁴⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 104.

kepada bangsa, khususnya bangsa Indonesia yaitu berdasarkan Pancasila.

Penegakan hukum yang tegas dan berwibawa dalam kehidupan hukum masyarakat Indonesia sangat diperlukan, untuk membentuk budaya hukum yang baik.⁴⁹⁹ Pemerintah dan penegak hukum, termasuk Kejaksaan harus mampu mengkampanyekan (*campaign*) untuk meyakinkan masyarakat luas bahwa hukum negara yang telah dibentuk berorientasi kepada rakyat dan senantiasa berkeadilan sosial.⁵⁰⁰

Dukungan dari para aparat penegak hukum yang menjalankan tugas profesinya secara adil dan tidak diskriminatif sangat diharapkan, sehingga masyarakat luas diharapkan akan memberikan dukungan sistem bekerjanya hukum yang mengatur kehidupannya.

Selain hal tersebut di atas, peningkatan kualitas sumber daya manusia di Kejaksaan, terutama di bidang perdata dan tata usaha negara perlu ditingkatkan melalui pendidikan tinggi hukum. Pendidikan tinggi dinilai lebih memiliki wawasan yang luas dan lebih terampil dibandingkan jenjang pendidikan di bawahnya.

Pendidikan tinggi, saat ini menjadi syarat dalam mencari sebuah pekerjaan atau menjalankan suatu profesi, sehingga banyak perguruan tinggi atau universitas menawarkan berbagai jurusan dan mencetak banyak sarjana, tentunya yang diharapkan adalah sarjana yang berkualitas.

⁴⁹⁹ Wahyu Prijo Djatmiko, *Politik Kriminal Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Perspektif Budaya Hukum*, Cetakan Keenam, Thafa Media, Yogyakarta, 2020, hlm. 194.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 225.

Pendidikan tinggi hukum selama ini telah mencetak para sarjana hukum yang kemudian mengisi jabatan di pemerintahan, penegak hukum, maupun profesi (seperti pengacara dan notaris). Para sarjana hukum yang handal adalah lulusan yang ingin dicetak di setiap perguruan tinggi hukum. Tidak hanya handal tetapi juga mempunyai integritas tinggi, mempunyai rasa kemanusiaan, memiliki kejujuran, dapat bersikap adil, dan mempunyai ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Disebutkan dalam Q.S. An-Nisa ayat 135, bahwa :

﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَن تَعْدِلُوا وَإِن تَلَوُّهُ أَوْ تَعْرِضُوهُ فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا﴾

Artinya : “Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan”.

Hukum yang semula menjadi milik masyarakat dan tempat untuk mengetuk keadilan harus teralienasi dan berjarak dengan masyarakatnya, karena yang berhak menjalankannya hanya ahli hukum lulusan sekolah formal, yaitu sekolah tinggi hukum bentukan pemerintahan jajahan. Masyarakat yang ingin berurusan dengan hukum dan keadilan harus meminta

izin dan melewati berbagai tahap prosedur biro-kratis. Tidak sembarang orang yang kemudian bebas untuk berurusan dengan hukum, melainkan hanyalah orang yang mempunyai (*the haves*) yang berhak untuk itu.⁵⁰¹

Pendidikan hukum juga menduduki posisi penting dalam pengembangan hukum. Pendidikan hukum tidak hanya harus peka terhadap kondisi dan realitas masyarakatnya, melainkan pendidikan hukum harus menempatkan dirinya sebagai arsenal pembangunan hukum yang beridentitas Indonesia. Pendidikan hukum merupakan rahim untuk melahirkan lulusan yang akan mengoperasikan dan menjalankan sistem hukum (*legal order*) dalam jagat ketertiban.⁵⁰²

Sarjana hukum yang baik, harus mengikuti koridor hukum. Tidak boleh melakukan penyimpangan dan mencari celah dalam peraturan perundang-undangan untuk kepentingan pribadinya. Mereka tahu, mana yang baik dan tidak, mana yang benar dan yang salah.

Pendidikan hukum harus mengintrodusir cara pandang baru yang meng-utuhkan (holistik), sehingga pendidikan hukum bukan untuk melahirkan manusia yang kompetitif dan mampu bersaing melainkan lulusan yang mampu mendistribusikan nilai-nilai ilahiah seperti keadilan, kebenaran, dan kejujuran sebagai dasar eksistensi hukum untuk menjadi alat perekat

⁵⁰¹ Satjipto Rahardjo, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia, Kaitannya Dengan Profesi Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, Cetakan Kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. vii.i

⁵⁰² *Ibid.*, hlm. xi dan xii.

sosial (*social unity*). Ilmu pada dasarnya harus mampu memberi pencerahan pada komunitas yang dilayani.⁵⁰³

Nilai-nilai tersebut, nantinya akan diterapkan dalam pekerjaan hukum yang digelutinya. Pendidikan tinggi hukum di Indonesia harus mempunyai karakteristik yang berbeda, dengan Pancasila sebagai dasar filosofisnya dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar yuridisnya.

Lulusan pendidikan tinggi hukum diharuskan untuk dapat bersaing di dalam era globalisasi, tidak hanya dengan sesama lulusan sarjana hukum, akan tetapi juga profesi lainnya. Untuk itu, setiap pendidikan tinggi hukum harus bekerja keras di dalam mencetak sarjana hukum yang mempunyai kualitas tinggi, yang tidak hanya dapat bersaing di dalam negeri sendiri, tetapi juga bersaing dengan pekerja hukum dari luar negeri. Dalam artian bahwa lulusan pendidikan tinggi hukum mempunyai daya saing global, dengan penguasaan bahasa asing yang mumpuni, khususnya tentang ilmu hukum.

Ada suatu perkembangan yang menarik di Amerika Serikat, yaitu munculnya model pendidikan hukum yang disebut *Cravathism*. Di sini pertautan antara hukum, pendidikan hukum dan bisnis terjalin dengan erat. *Cravathism* adalah “... a system at whose core is the large, nationally oriented multi-purpose commercially-oriented law firm of the type pioneered by Paul Cravath in the late 19 century”. *Cravathisme* berpengaruh terhadap munculnya budaya “*American corporate lawyering*” yang menekankan pada

⁵⁰³ *Ibid.*, hlm. xiv.

perencanaan strategis dan advis kepada nasabah. Model *lawyering* tersebut “...has the capability to mobilize almost unlimited resources and all types of expertise, and operates in many legal and semi-legal arenas...”. Pendidikan tinggi hukum (*law schools*) di Amerika berfungsi sebagai pintu masuk ke arah profesi hukum tersebut. Rupanya pengaruh *Cravathism* meluas ke seluruh dunia dan “demand a different kind of service” dan “look for a different academic product”.⁵⁰⁴

Pendidikan hukum yang baik terlihat pada kualitas *lawyers* Amerika Serikat yang baik, yang disebut “*educated first-class lawyer*”. Pengacara-pengacara tersebut disegani kemampuannya dalam masyarakat karena memiliki kualitas ketrampilan yang menonjol. Sekalipun keterampilan tersebut dalam konteks profesi, namun juga bersifat umum, yaitu :⁵⁰⁵

1. Keterampilan analitis. Keterampilan tersebut merupakan kemampuan khusus *lawyer* untuk membedakan A dari B, untuk memisahkan mana yang relevan dan mana yang tidak, untuk mengurai suatu keadaan ruwet menjadi sub-sub komponen yang dapat dikelola, untuk mengamati suatu persoalan secara teliti dengan melihatnya dari berbagai perspektif;
2. Pengetahuan hukum yang mapan. Tentu saja seorang *lawyer* akan mempunyai spesialisasinya sendiri, tetapi sebagai seorang *lawyer* yang baik,

⁵⁰⁴ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Cetakan Pertama, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2007, hlm. 22 dan 23.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 46-48.

harus dapat menunjuk posisi nasabahnya di tengah-tengah peta umum dari hukum positif;

3. Keterampilan kerja yang bersifat dasar. Keterampilan tersebut berupa peng-himpunan sejumlah besar informasi dan keahlian tinggi dalam melakukan komunikasi. Para *first-class lawyer* tahu bagaimana menulis, mengguna-kan perpustakaan, menjadi Advokat, bagaimana mendengarkan, me-rancang, menginterogasi, dan tahu bagaimana memutuskan apa yang seharusnya diketahui;
4. Akrab dengan lingkungan kelembagaan. Adalah tidak cukup apabila seorang *lawyer* mampu memecahkan suatu persoalan, mampu untuk membuat dokumen yang cermat. Seorang "*first-class lawyer*" juga akrab dan mampu bekerja efektif di tengah-tengah lingkungan kelembagaan yang ada, di mana persoalan timbul. *Lawyer* harus mampu berhubungan dengan rakyat, untuk duduk di meja dan berunding, berdiri tegak di ruang pengadilan, mampu menggertak berbagai *tetek-bengek* hal yang tidak nalar dalam sidang, dalam badan-badan admi-nistrasi, dalam badan perundang-undangan dan berbagai kelembagaan lain;
5. Kesadaran terhadap adanya suatu lingkungan non-hukum yang luas. Kesadaran tersebut menunjuk kepada kemampuan untuk merangkum lingkungan non-hukum dari persoalan yang dihadapinya ke dalam penyelesaian persoalan, untuk menilai dampak dari pertimbangan non-hukum yang sekiranya akan mem-pengaruhi hasil nanti, dan untuk menemukan jalan bagaimana memobilisasi pengetahuan dan pandangan

para pihak yang bukan *lawyer*. Setiap persoalan hukum muncul dalam *settingnya* yang khas memuat pertimbangan ekonomi dan politik, serta kekuatan psikologis dan historis, masing-masing situasi me-nampilkan persoalannya sendiri dalam menghimpun data, mengaturnya, dan menimbanginya. Proses hukum merupakan bagian dari suatu proses sosial yang melingkupinya; para *lawyer* kelas satu tidak pernah kehilangan konteks keseluruhan tersebut, dan dia tahu persis kapan harus ber-hubungan dengan akuntan, psikiater, dokter, ekonom, analis pasar, ahli sosiologi dan statistik serta lain-lain, yang keahliannya bisa membantu *lawyer* dan nasabahnya;

6. *Good judgement*. Pengertian tersebut susah untuk dirumuskan secara abstrak, tetapi di Amerika Serikat tampaknya orang sudah cukup maklum apabila orang mengatakan, "*lawyer X has good judgement*" dan semua orang juga tahu, *good judgement* merupakan karakteristik menonjol dari seorang *first-class lawyer*.

Tentunya berbeda antara Indonesia dengan Amerika Serikat. Manusia Indonesia mempunyai nilai-nilai Pancasila sebagai pedoman hidup, yang tidak dimiliki oleh Amerika Serikat yang merupakan negara liberal dan kapitalis. Pendidikan tinggi hukum di Indonesia diharapkan dapat mencetak generasi penerus bangsa yang bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan mempunyai rasa peri-kemanusiaan, bukan hanya generasi penerus yang hanya memiliki *skill* untuk bekerja.

Berdasarkan uraian di atas, maka upaya penyelesaian kelemahan-kelemahan pada pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah, dapat disajikan dalam Tabel, berikut :

Tabel 12

Upaya Penyelesaian Kelemahan-kelemahan Pelaksanaan Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Pemberian Bantuan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kepada Negara atau Pemerintah

No.	Substansi Hukum	Struktur Hukum	Kultur Hukum
1.	Dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-undang No 16 Tahun 2004 mencantumkan pengertian kewenangan Jaksa Sebagai Pengacara Negara.	Kewenangan Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara menjadi lebih tegas sehingga memperjelas kewenangan Jaksa sebagai pengacara negara	Kewenangan yang dimiliki Kejaksaan dalam mewakili penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara menjadi penuh
2.	Dalam Pasal 1 Undang-undang No 16 Tahun 2004 mencantumkan istilah Jaksa Pengacara Negara	Fungsi jaksa sebagai pengacara negara dibidang perdata dan tata usaha negara menjadi lebih Jelas	Pemahaman hukum masyarakat/pemangku kepentingan terhadap fungsi jaksa sebagai pengacara negara menjadi lebih jelas.
3.	Dalam Pasal 2 ayat 1 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 menegaskan kedudukan Jaksa sebagai jaksa Pengacara negara	Kedudukan jaksa dibidang perdata dan tata usaha negara menjadi lebih tegas.	Kedudukan jaksa sebagai jaksa pengacara negara tegas diatur sehingga pemanfaatan jaksa pengacara negara menjadi lebih maksimal maksimal
4.	Dalam Pasal 30 ayat 2 Undang-undang No 16 Tahun 2004 kewenangan	Kewenangan kejaksaan bersifat atributif (melekat penuh) berdasarkan	Kejaksaan sebagai Lembaga utama yang ditunjuk negara/pemerintah dalam

	yang dimiliki Kejaksaan untuk memberikan bantuan hukum kepada negara maupun pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara merupakan keharusan bukan pilihan	peraturan Perundang-undangan dalam penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara untuk pemerintah maupun negara.	penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara untuk mewakili negara/pemerintah
5	Dalam Penjelasan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor 16 Tahun 2004 kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara dijelaskan secara lengkap mengenai kewenangan Jaksa Pengacara Negara	Di dalam penjelasan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor : 16 Tahun 2004 Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, Kejaksaan dapat berinisiatif aktif dalam penyelesaian keperdataan dan tatausaha negara.	Kualitas Sumber Daya Manusia di Kejaksaan khususnya berkaitan dengan Jaksa pengacara negara dalam menangani perkara perdata dan tata usaha negara menjadi lebih meningkat

C. Perbandingan Pelayanan Hukum Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Antara Indonesia dengan Negara Lain

Tugas dan kewenangan Kejaksaan di Indonesia terkait dengan pelayanan hukum atau bantuan hukum oleh Jaksa Pengacara Negara berbeda ketika dibandingkan dengan lembaga sejenis di negara lain seperti Australia, Thailand, Belanda, Amerika Serikat, atau Malaysia.

Konsep bantuan hukum oleh Jaksa Pengacara Negara di Australia dilakukan oleh *Solicitor-General*. Di Australia, Jaksa Pengacara Negara merupakan sebuah Kantor sendiri yang berisi profesional hukum. Pihak yang dapat ditunjuk menjadi kuasa hukum di pengadilan perdata.

Commonwelth Attorney General's Department Office mengelola *Government Law Firm Australia* melalui pendekatan profesional, modern dan komersial dengan dukungan perpustakaan dan jaringan komunikasi informasi yang kuat. Tugas *Government Law Firm*, antara lain dilaksanakan sebagai berikut :

1. Memberikan *legal service* yang diperlukan oleh instansi pemerintah, baik litigasi maupun non-litigasi;
2. Dilaksanakan secara profesional dan didukung oleh *lawyers* berjumlah ± 800 orang dengan kualitas *barrister (British trial lawyer)*;
3. Dikelola secara komersial dengan menarik uang jasa dari klien, dan pendapatan ini digunakan sebagai sumber dana bagi pengelolaan, di samping anggaran yang disediakan oleh pemerintah;
4. Merupakan *law firm* terbesar di Australia karena mempunyai kantor perwakilan di Brussel dan Washington;
5. Merupakan keharusan dari instansi pemerintah untuk menggunakan jasa hukum yang disediakan oleh *Attorney General Office*.

Di negara Thailand, Lembaga Penuntut Umum disebut “*Ai-Ya Karn*” yang diakui sejak ratusan tahun, namun aslinya adalah hukum dari negara (*The Laws of The Land*), yang kemudian berganti makna “petugas yang memelihara keagungan hukum” (*official who maintains sacredness of the law*). Namun petugas *Ai-Ya Karn* ini bukan hanya tampil dalam perkara pidana tetapi juga dalam kasus-kasus sipil atau perdata. Jadi, dapat juga diberi nama “pembela atau ahli hukum negara” (*Lawyer of the Lands or Government*

Attorney). Ketentuan yang mengatur tugas Kejaksaan Agung pada Kerajaan Thailand di bidang penanganan dan penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara, meliputi :

1. Memberikan nasehat hukum pada lembaga-lembaga pemerintahan dan perusahaan pemerintah (*to render legal advisory services for government agencies and enterprises*);

Kejaksaan Thailand diberi wewenang oleh undang-undang, untuk :

- a. Memberikan pendapat hukum kepada lembaga-lembaga pemerintahan dan perusahaan-perusahaan negara atau pemerintah daerah;
 - b. Meninjau kembali dan merubah rancangan kontrak dan perjanjian yang dibuat antara lembaga-lembaga pemerintah dan pihak sektor swasta, baik dalam negeri maupun luar negeri;
 - c. Berpartisipasi sebagai Komite *ad hoc* hukum dalam proyek tertentu.
2. Mewakili pemerintah dalam proses perdata (*to represent government interest in civil litigation*);

Sebagai penasehat negara (*state counselor*), Kejaksaan Thailand mempunyai kekuasaan dan fungsi, untuk :

- a. Mewakili lembaga-lembaga pemerintah dalam kasus-kasus sipil/perdata, termasuk di dalamnya berhubungan dengan perburuhan dan perpajakan, baik sebagai penggugat ataupun tergugat;
- b. Membela petugas pemerintah yang digugat karena melaksanakan tugasnya sesuai dengan hukum;

- c. Membela seseorang yang non-pemerintah (*any private person*) yang digugat akibat memenuhi kehendak atau membantu seorang petugas.
3. Melindungi kepentingan hukum warga negara serta memberikan bantuan hukum (*to protect lawful interest of individual citizen and giving legal aid*).

Melindungi hak-hak sipil dan dapat memberikan bantuan hukum kepada masyarakat.

Di negara Thailand, khusus mengenai Kejaksaan Agung dalam sistem peradilan berwenang untuk menangani perkara tindak pidana umum dan perdata, serta memberikan pendapat hukum kepada lembaga pemerintah dan badan-badan usaha milik negara. Selain itu, Penuntut Umum Thailand memiliki kekuasaan untuk mengajukan kasus perdata di tingkat banding dan Mahkamah Agung, tetapi harus ada kesepakatan dan/atau persetujuan dari pihak yang bersengketa.

Peranan lain Penuntut Umum Thailand adalah bertanggungjawab untuk memberikan nasihat jika diminta oleh lembaga pemerintah atau badan-badan usaha milik negara dan juga memiliki kewajiban untuk melakukan review dan revise konsep-konsep kesepakatan atau persetujuan antara lembaga pemerintah dan sektor swasta agar lembaga pemerintah tidak mengalami kerugian akibat dari perjanjian tersebut. Walaupun tidak wajib untuk meminta bantuan hukum dari Jaksa Penuntut sebagai penasihat dalam persetujuan/kesepakatan, tetapi dalam praktik Jaksa selalu diminta sebagai penasihat dalam setiap kontrak. Dalam Peraturan Acara Perkara Administratis, pihak pemerintah diperbolehkan untuk memberikan kekuasaan kepada pejabat di

bawahnya atau pejabat dari departemen lain atau Kantor Kejaksaan/Penuntut Umum untuk bertindak atas namanya dalam kasus administratif. Menurut laporan dari Kejaksaan Agung Thailand, walaupun tidak wajib untuk Penuntut Umum mewakili kantor/pejabat pemerintah dalam kasus administratif, tetapi sebagian besar perkara administrasi (80%) ditangani oleh Kantor Kejaksaan.⁵⁰⁶

Di Belanda, fungsi penuntutan dijalankan oleh *Openbaar Ministerie*, yang membawahi lembaga-lembaga penuntutan baik di tingkat pusat, daerah, maupun lembaga penuntutan yang menangani tindak pidana khusus seperti pencucian uang, perdagangan orang, maupun tindak pidana lingkungan. Kewenangan yang dimiliki oleh *Openbaar Ministerie* terbatas hanya pada ranah hukum pidana, yakni pada fungsi penuntutan, sehingga tidak dapat memberikan bantuan hukum kepada masyarakat.⁵⁰⁷

Amerika Serikat menempatkan fungsi penuntutan di bawah lembaga *Department of Justice* yang dipimpin oleh *Attorney General*. Fungsi Penuntutan menjadi tanggung jawab dari *Office of Solicitor General* yang fokus pada penanganan penegakan hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan, sedangkan fungsi lainnya menjadi tanggung jawab dari bidang lain yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan. Adapun bantuan hukum/*legal*

⁵⁰⁶ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *loc.cit.*, hlm. 78.

⁵⁰⁷ Maria I. Tarigan, dkk., *Pos Pelayanan Hukum Gratis Di Lembaga Kejaksaan Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2020, hlm. 20.

aid di Amerika dilaksanakan oleh *Office Legal Counsel*, sebagai salah satu organ dalam struktur *Department of Justice*.⁵⁰⁸

Melalui delegasi dari *Attorney General*, penanggungjawab pada *Office Legal Counsel* memberikan nasihat hukum kepada presiden dan semua lembaga cabang eksekutif. *Office Legal Counsel* juga memainkan peran khusus dalam meninjau semua perintah yang diusulkan dari Jaksa Agung dan peraturan yang membutuhkan persetujuan Jaksa Agung, serta melakukan berbagai penugasan khusus yang dirujuk oleh Jaksa Agung atau Wakil Jaksa Agung. *Office Legal Counsel* tidak berwenang untuk memberikan nasihat hukum kepada orang-orang pribadi, sehingga dapat disimpulkan bahwa *Office Legal Counsel* hanya menjalankan fungsi yang dapat dipersamakan dengan fungsi bantuan hukum pada Kejaksaan Indonesia yang diberikan kepada pemerintah, bukan layanan hukum kepada masyarakat.⁵⁰⁹

Di Malaysia, penuntutan merupakan salah satu fungsi yang dijalankan oleh *Attorney General Chambers* (AGC). Lembaga ini diketuai oleh seorang *Attorney General* dengan dibantu oleh 3 (tiga) orang *Solicitor General*, yang masing-masing melaksanakan fungsi, sebagai berikut :⁵¹⁰

1. *Solicitor General*, membawahi :
 - a. *Parliamentary Draftsman*;
 - b. *Law Revision and Law Reform*;
 - c. *Shari'ah and Harmonisation of Law Division*;

⁵⁰⁸ *Ibid.*

⁵⁰⁹ *Ibid.*

⁵¹⁰ *Ibid.*, hlm. 20-21.

d. *Management Division*.

2. *Solicitor General I*, membawahi :

a. *Advisory Division*;

b. *International Affairs Division*;

c. *Research Division*.

3. *Solicitor General II*, membawahi :

a. *Civil Division*;

b. *Prosecution Division*;

c. *Appellate and Trial Division*;

d. *Special Litigation Unit*.

Selain melaksanakan fungsi penuntutan di bawah *Solicitor General II*, AGC juga melaksanakan fungsi sebagai penasihat hukum pemerintah, sebagaimana dimuat dalam Pasal 145 Perlembagaan Persekutuan. Dalam ketentuan ini, disebutkan bahwa AGC berkewajiban untuk memberikan nasihat kepada Yang Di Pertuan Auong atau kabinet atau menteri atas segala permasalahan hukum.⁵¹¹

AGC memiliki satu divisi di bawah *Solicitor General I* yang bertugas memberikan bantuan hukum dalam bentuk nasihat hukum untuk pemerintah, yaitu *Advisory Division*, yang memiliki tugas dan fungsi, sebagai berikut :⁵¹²

1. Memberikan nasihat hukum tentang semua bidang hukum, termasuk hukum internasional dan hukum Islam, yang sehubungan dengan hal-

⁵¹¹ *Ibid.*

⁵¹² *Ibid.*, hlm. 20-21.

hal yang dirujuk oleh pemerintah. Membantu memberikan penafsiran hukum saat dan ketika dimintai oleh pemerintah;

2. Menyusun draft atau memeriksa dokumen hukum, seperti pemberitahuan hukum, perjanjian dan *Memorandum of Understanding* yang pemerintah terlibat sebagai pihak di dalamnya dan memastikan agar kepentingan dari pemerintah terlindungi;
3. Melakukan penelitian dan studi tentang masalah hukum ketika dibutuhkan oleh pemerintah;
4. Memberikan saran kepada pemerintah tentang rancangan undang-undang yang akan dikeluarkan dan membantu mempersiapkannya dengan maksud memberikan gambaran kepada pemerintah tentang keputusan yang akan dibuat dan menyerahkan rancangan undang-undang kepada anggota parlemen untuk diberikan persetujuan;
5. Berpartisipasi dalam negosiasi pada kontrak yang berhubungan dengan proyek-proyek yang dilakukan oleh pemerintah dalam privatisasi dan proyek ICT;
6. Menghadiri pertemuan atas undangan dari instansi pemerintah untuk memberikan nasihat hukum tentang hal-hal yang akan dibahas untuk memastikan setiap keputusan maupun kebijakan yang dibuat oleh pemerintah telah sesuai dengan hukumnya;
7. Berpartisipasi dalam berbagi maupun pelatihan masalah hukum yang melibatkan para ahli hukum yang melibatkan dua pihak baik dari pemerintah maupun dari bukan badan pemerintahan.

Secara sederhana, perbandingan wewenang yang dimiliki oleh Kejaksaan di Indonesia, *Openbaar Ministerie* di Belanda, *Department of Justice* di Amerika Serikat, maupun *Attorney General Chamber* Malaysia dalam hal pemberian bantuan hukum dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 13

Perbandingan Wewenang Kejaksaan RI, *Commonwelth Attorney General's Department Office Australia, Ai-Ya Karn Thailand, Openbaar Ministerie Belanda Department of Justice* Amerika Serikat, dan *Attorney General Chamber* Malaysia

No.	Negara	Bantuan Hukum Kepada Pemerintah	Pelayanan Hukum Kepada Masyarakat
1.	Australia (<i>Commonwelth Attorney General's Department Office</i>)	√	-
2.	Thailand (<i>Ai-Ya Karn</i>)	√	√
3.	Belanda (<i>Openbaar Ministerie</i>)	-	-
4.	Amerika Serikat (<i>Department of Justice</i>)	√	-
5.	Malaysia (<i>Attorney General Chamber</i>)	√	-
6.	Indonesia (Kejaksaan)	√	√

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat kekhususan dari fungsi lembaga Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga yang menjalankan fungsi penuntutan di Indonesia, yakni bahwa Kejaksaan Indonesia juga memberikan bantuan hukum. Bantuan hukum yang diberikan juga tidak terbatas pada nasihat hukum untuk pemerintah sebagaimana dilakukan oleh *Department of Justice* di Amerika Serikat dan *Attorney General Chamber* di Malaysia, melainkan juga dalam bentuk pelayanan hukum secara cuma-cuma yang diberikan kepada masyarakat.

Dari contoh negara yang memberi tugas dan wewenang Kejaksaan untuk melaksanakan tugas dalam bidang perdata dan tata usaha negara di atas, kesemuanya mendudukan Kejaksaan sebagai *Government Law Firm* atau Kantor Pengacara Negara, yang bertindak secara profesional dengan jaringan informasi dan jaringan yang terkomputer, serta *memungut lawyer fee*.

Berbeda dengan Kejaksaan Republik Indonesia, yang sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, Kejaksaan hanya dapat mewakili kepentingan negara dengan surat kuasa khusus, dalam pengertian bahwa tidak ada kewajiban instansi pemerintah untuk menyerahkan masalah atau perkara perdata dan tata usaha negara kepada Kejaksaan. Kepada instansi pemerintah dapat memilih mempercayakan penanganan perkara kepada Kejaksaan, Pengacara Swasta atau ditangani oleh Biro Hukumnya sendiri, sehingga peran Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara dalam kaitanya dengan membela kepentingan negara/pemerintah menjadi kurang maksimal karena Kejaksaan hanya sebagai salah satu alternatif saja.

Dilihat dari Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, sebagaimana Peraturan Jaksa Agung Nomor : 006/A/JA/07/2017, pelaksanaan kekuasaan negara sebagaimana amanat Undang-Undang, diselenggarakan oleh :

1. Kejaksaan Agung;
2. Kejaksaan Tinggi; dan

3. Kejaksaan Negeri.

Pelaksanaan kekuasaan negara sebagaimana tersebut di atas, baik Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi maupun Kejaksaan Negeri merupakan susunan organisasi yang satu dan tidak terpisahkan Sebagaimana pelaksanaan penyelenggaraan kekuasaan negara tersebut, berkaitan dengan organ yang membantu penyelesaian di bidang perdata dan tata usaha negara, di masing-masing tingkatan sudah lengkap, yaitu :

1. Di Kejaksaan Agung, Jaksa Agung dibantu oleh Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara;
2. Di Kejaksaan Tinggi, Kepala Kejaksaan Tinggi dibantu oleh Asisten Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara; dan
3. Di Kejaksaan Negeri, Kepala Kejaksaan Negeri dibantu oleh Kepala Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara.

Dengan melihat hal tersebut di atas, Kejaksaan telah mempersiapkan kantor yang tersebar diseluruh wilayah Indonesia. Dengan kata lain, menunjukkan bahwa Kejaksaan RI sudah mempunyai organ yang lengkap guna membantu negara/pemerintahan dari pusat hingga daerah dalam hal penyelesaian permasalahan-permasalahan di bidang perdata dan tata usaha negara, namun dikarenakan pada saat ini peran Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara dalam kaitanya dengan membela kepentingan negara/pemerintah menjadi kurang maksimal karena Kejaksaan hanya sebagai salah satu alternatif saja, walaupun dalam melaksanakan

tugas dan kewenangan tersebut Kejaksaan tanpa memungut *lawyer fee*, dan hanya membebankan biaya operasional saja.

Berdasarkan perbandingan kewenangan Jaksa Pengacara Negara di beberapa negara di atas, maka dapat disebutkan konsep rekonstruksi Jaksa Pengacara Negara di Indonesia :

1. Kantor Jaksa Pengacara Negara berisi profesional hukum dengan pendekatan profesional, modern dan komersial dengan dukungan perpustakaan dan jaringan komunikasi informasi yang kuat;
2. Kantor Jaksa Pengacara Negara dikelola secara komersial dengan menarik uang jasa dari klien, dan pendapatan ini digunakan sebagai sumber dana bagi pengelolaan, di samping anggaran yang disediakan oleh pemerintah;
3. Kantor Jaksa Pengacara Negara mempunyai kantor perwakilan di setiap provinsi;
4. Keharusan bagi instansi pemerintah untuk menggunakan jasa hukum yang disediakan oleh Kantor Jaksa Pengacara Negara;
5. Jaksa Pengacara Negara berpartisipasi dalam negosiasi pada kontrak yang berhubungan dengan proyek-proyek yang dilakukan oleh pemerintah.

D. Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila

Ketatanegaraan (Hukum Tata Negara) terdiri dari kaidah-kaidah hukum mengenai tata (*inrichting*), yaitu tentang alat-alat perlengkapan kekuasaan negara (*de met overheidsgezag bekleede organen*) yang harus menjalankan tugas dan tentang susunan (*samenstelling*), tata (*inrichting*), wewenang (*bevoegdheden*), dan perhubungan kekuasaan (*onderlinge machts verhouding*) di antara alat-alat perlengkapan itu.⁵¹³

Menurut Logemann, bahwa hukum tata negara adalah hukum organisasi negara atau hukum keorganisasian negara atau hukum mengenai organisasinya (tata susunannya) negara.⁵¹⁴ Sementara itu, Kranenburg mengatakan bahwa hukum tata negara meliputi hukum mengenai susunan (struktur) umum dari negara, yaitu yang terdapat dalam undang-undang dasar dan undang-undang organik,⁵¹⁵ kemudian Marcel Prelot membagi hukum publik atas 2 (dua) bagian, yaitu :⁵¹⁶

1. Hukum publik ketatanegaraan (*droit public constitutionnel*), adalah hukum mengenai susunan negara (*la structure de l'Etat*);
2. Hukum publik perhubungan (*droit public relationnel*), adalah hukum mengenai perhubungan antara negara dan perorangan atau persekutuan swasta (*collectivites non etatiques*).

⁵¹³ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 12.

⁵¹⁴ *Ibid.*, hlm. 14.

⁵¹⁵ *Ibid.*, hlm. 15.

⁵¹⁶ *Ibid.*, hlm. 17-18.

Hukum publik ketatanegaraan, dibagi ke dalam 4 (empat) bagian, yaitu :⁵¹⁷

1. Hukum ketatanegaraan politik (*le droit constitutionnel politique*), yaitu hukum mengenai organisasi penguasa tertinggi (*autorites supremes*);
2. Hukum ketatanegaraan administrasi (*le droit constitutionnel administratif*), mengenai organisasi dari penguasa pengantara (*autorite intermediaires*) dan organisasi dari dinas-dinas publik (*kenegaraan*);
3. Hukum ketatanegaraan peradilan (*le droit constitutionnel judiciaire au juridictionnel*), mengenai organisasi badan-badan kekuasaan yang diserahkan tugas memutus perselisihan dan menghukum pelanggaran (badan peradilan);
4. Hukum ketatanegaraan kerakyatan (*le droit constitutionnel democrattique*), mengenai susunan masyarakat negara.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat dikatakan mengenai sistem ketatanegaraan, bahwa :⁵¹⁸

1. Sistem Ketatanegaraan adalah suatu kesatuan hukum yang mengatur organisasi negara dan susunan (struktur) umum negara yang terdapat dalam undang-undang dasar dan peraturan pelaksanaannya, yang terdiri atas bagian-bagian, seperti substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum, yang mempunyai kaitan (interaksi) satu sama lain, tersusun secara tertib dan teratur menurut asas-asasnya, yang berfungsi untuk mencapai suatu tujuan dari sistem hukum tersebut;

⁵¹⁷ *Ibid.*

⁵¹⁸ Marwan Effendy, *Kejaksaaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 103.

2. Sistem ketatanegaraan suatu negara terdapat (diatur) dalam konstitusi (undang-undang dasar) dan peraturan pelaksanaannya, termasuk sistem ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Undang-Uundang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan pelaksanaannya.

Didi Nazmi Yunas menjelaskan bahwa sistem ketatanegaraan suatu negara pada umumnya dapat dilihat dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya. Istilah konstitusi biasanya digunakan paling sedikit dalam dua pengertian. *Pertama-tama*, dia menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah negara. Di samping itu, di kebanyakan negara, sistem ketatanegaraannya (yang terdapat dalam hukum tata negaranya) merupakan campuran antara hukum/ketentuan tertulis dan yang tidak tertulis.⁵¹⁹

Lebih jauh Logemann menjelaskan bahwa ilmu hukum tata negara mempelajari atau menyelidiki hal-hal, berikut :⁵²⁰

1. Jabatan-jabatan apa yang terdapat di dalam susunan kenegaraan tertentu;
2. Siapa yang mengadakannya;
3. Bagaimana cara melengkapinya dengan pejabat-pejabat;
4. Apa yang menjadi tugasnya (lingkungan pekerjaannya);
5. Apa yang menjadi wewenangnya;
6. Hubungan kekuasaan satu sama lain;
7. Di dalam batas-batas apa organisasi negara (dan bagian-bagiannya) menjalankan tugasnya.

⁵¹⁹ Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya Padang, 1992, hlm. 17.

⁵²⁰ *Ibid.*, hlm. 13-14.

Dalam konteks sistem ketatanegaraan tersebut, idealnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan undang-undang organik sebagai subordinatnya, mengatur sistem ketatanegaraan Indonesia. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea IV, menyatakan bahwa : “Kemudian daripada itu, untuk mem-bentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejah-teraaan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”, kemudian dalam Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa : “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang”, dan pada Pasal II Aturan Peralihan, bahwa : “Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, menegaskan bahwa : “Kejaksaan RI, selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan, adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”. Sementara itu, tugas dan wewenang Kejaksaan diatur dalam Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Tugas dan wewenangnya di bidang pidana, perdata, dan tata usaha negara, dan dalam bidang ketertiban dan

ketentraman, serta disertai tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang.

Masyarakat sangat mendambakan institusi Kejaksaan dapat berfungsi secara optimal dalam menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, serta dapat berfungsi menjadi tulang punggung reformasi. Sebab, pada dasarnya makna reformasi adalah kembali ke jalur hukum dan konstitusi sebagai prasyarat bagi tegaknya demokrasi dan *civil society* yang dicita-citakan.⁵²¹

Ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengharuskan bahwa penegakan hukum menuntut persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Berarti, dalam era globalisasi nuansa hukum benar-benar melandasi setiap tindakan dan penyelenggaraan kenegaraan untuk mewujudkan rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi seluruh warganya. Untuk menciptakan kondisi yang demikian, para aparat negara penegak hukum, sebagai pilar terdepan, harus memiliki independensi dalam melaksanakan tugasnya, meskipun dalam masyarakat masih dijumpai beraneka ragam kelas dan struktur sosial yang terkonfigurasi dalam tataran politik masyarakat, sehingga dapat mempengaruhi pengabdian-nya. Hal ini menuntut rasionalitas yuridis dalam bentuk tegaknya hukum untuk menjamin kejelasan hak dan kewajiban serta batas-batas sosial bagi kebebasan individu dalam menjalankan aktivitasnya.

⁵²¹ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 105.

Acuan dalam mempraktekkan hukum ditentukan oleh nilai-nilai tertentu,⁵²² dan untuk bangsa Indonesia nilai tertentu tersebut adalah Pancasila. Indonesia lahir dengan Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Nilai-nilai Pancasila harus selalu melandasi setiap perilaku bangsa Indonesia.⁵²³

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 dan kemudian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagai acuan hukum bagi tugas dan kewenangan Kejaksaan, kedudukan Kejaksaan menjadi lebih kukuh sebagai lembaga pemerintah, yang semula dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, kedudukan Kejaksaan masih disebut alat negara penegak hukum.

Mengkaji kedudukan sentral Kejaksaan RI adalah sama dengan kajian terhadap kedudukan dan fungsi Kejaksaan RI dalam penegakan hukum di Indonesia. Sudah tentu penekanannya pada eksistensi dan eksisnya institusi ini, baik dalam tataran teoretis yang mengacu pada konsepsi negara hukum maupun dalam aras normatif praktis yang berpedoman pada peraturan per

⁵²² Anthon Susanto, *Ilmu Hukum Non Sistematis, Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 294.

⁵²³ Derita Prapti Rahayu, *op.cit.*, hlm. 71.

undang-undang. Artinya, Kejaksaan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam kedudukannya sebagai badan yang terkait dengan kekuasaan kehakiman dalam penegakan hukum, harus menjunjung tinggi supremasi hukum sebagai prasyarat mutlak bagi penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Elemen-elemen esensial negara hukum (*rechtsstaat*), yang menjadi ciri tegaknya supremasi hukum, mencakup adanya :⁵²⁴

1. Jaminan bahwa pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya selalu berlandaskan hukum dan peraturan perundang-undangan;
2. Jaminan perlindungan hukum terhadap hak-hak dasar (fundamental rights);
3. pembagian kekuasaan negara yang jelas, adil, dan konsisten; serta
4. Perlindungan hukum dari badan-badan peradilan terhadap tindak pemerintahan.

Abdul Gani mengatakan bahwa supremasi hukum merupakan prasyarat mutlak bagi penyelenggaraan kehidupan kenegaraan berdasarkan kedaulatan rakyat. Supremasi hukum berarti adanya jaminan konstitusional dalam proses politik yang dijalankan oleh kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Supremasi hukum akan selalu bertumpu pada kewenangan yang ditentukan oleh hukum.⁵²⁵ Dengan demikian, Kejaksaan sebagai bagian dari

⁵²⁴ Bambang Sugiono dan Ahmad Husni M.D., *Supremasi Hukum dan Demokrasi*, Jurnal Hukum, FH UII Yogyakarta, 2000, hlm. 72.

⁵²⁵ Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 157.

kekuasaan eksekutif yang terkait dengan kekuasaan kehakiman dalam penegakan hukum, memiliki tugas dan wewenangnya yang ditetapkan dalam hukum (peraturan perundang-undangan). Ini karena secara konstitusional Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Franz Magnis Suseno, mengatakan kekuasaan negara, antara lain Kejaksaan harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Hukum menjadi landasan segenap tindakan negara, dan hukum itu sendiri harus benar dan adil.

Kejaksaan RI sebagai salah satu institusi penegak hukum dituntut profesional, berintegritas, dan disiplin, dalam rangka menegakkan citra Kejaksaan sebagai penegak hukum yang mandiri, bebas dari pengaruh penguasa maupun pihak lain. Untuk itu, perlu dilakukan pengawasan dan pembenahan sistem manajemen dan administrasi di lingkungan Kejaksaan, termasuk dibenahinya sistem rekrutmen dan promosi, serta pengawasan terhadap proses rekrutmen dan promosi dengan memegang asas kompetensi, transparansi, dan partisipasi. Semua ini dapat terwujud apabila ada kemauan politik (*political will*) pemerintah untuk memberdayakan institusi ini. Salah satu langkah tepat yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk memberdayakan Kejaksaan RI adalah dengan mengatur hal-hal di atas dalam suatu peraturan perundang-undangan dan kemudian ditindaklanjuti.

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, bahwa : “Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga

pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang”. Dari bunyi Pasal ini dapat diketahui kedudukan Kejaksaan, yaitu :

1. Sebagai lembaga pemerintah (eksekutif);
2. Sebagai pelaksana kekuasaan negara di bidang penuntutan;
3. Sebagai pelaksana kewenangan lain berdasarkan undang-undang.

Terkait dengan kedudukan Kejaksaan, visi Kejaksaan RI, sehubungan dengan penyelenggaraan fungsi serta pelaksanaan tugas dan wewenangnya yang berlandaskan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, adalah bahwa Kejaksaan dalam penegakan hukum bersifat independen dengan kedudukan sentralnya sehingga supremasi hukum dan penghormatan hak asasi manusia terwujud. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 mengisyaratkan bahwa misi Kejaksaan RI adalah mewujudkan sistem penegakan dan pelayanan hukum yang berkarakter proporsional dan profesional, sehingga mampu :⁵²⁶

1. Mengamankan dan mempertahankan Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa Indonesia terhadap usaha-usaha yang dapat menggoyahkan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. Mewujudkan kepastian, ketertiban, keadilan, dan kebenaran hukum serta mengindahkan norma-norma beragama, kesopanan, dan kesusilaan;
3. Menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum, dan keadilan yang hidup dalam masyarakat;

⁵²⁶ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI...*, *op.cit.*, 2005, hlm. 119-120.

4. Melaksanakan pembangunan, dengan turut menciptakan kondisi dan proses yang mendukung, serta mengamankan pelaksanaan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila;
5. Menjaga dan menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta melindungi kepentingan masyarakat melalui penegakan hukum.

Sebagaimana telah diuraikan pada Bab sebelumnya, keberadaan institusi Kejaksaan sebagai penegak hukum telah dikenal di Indonesia jauh sebelum masa penjajahan. Meskipun mengalami pergantian nama dan pemerintahan, fungsi dan tugas Kejaksaan tetap sama, yaitu melakukan penuntutan terhadap perkara-perkara kriminal dan bertindak sebagai penggugat atau tergugat dalam perkara perdata dan tata usaha negara.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, menurut Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Ketentuan mengenai badan-badan lain tersebut dipertegas dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, bahwa badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman meliputi Kepolisian Negara RI, Kejaksaan RI, dan badan-badan lain yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, menegaskan bahwa :

- (1) Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang;

- (2) Kekuasaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara merdeka;
- (3) Kejaksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah satu dan tidak terpisahkan.

Mencermati isi Pasal 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 di atas, dapat diidentifikasi beberapa hal, yaitu :

1. Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintahan;
2. Kejaksaan melakukan kekuasaan (kewenangan) di bidang penuntutan dan kewenangan lain berdasarkan undang-undang;
3. Kekuasaan (kewenangan) itu dilakukan secara merdeka;
4. Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan

Kedudukan Kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintahan yang melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan, bila dilihat dari sudut kedudukan, mengandung makna bahwa Kejaksaan merupakan suatu lembaga yang berada di bawah kekuasaan eksekutif. Sementara itu, bila dilihat dari sisi kewenangan Kejaksaan dalam melakukan penuntutan berarti Kejaksaan menjalankan kekuasaan yudikatif.

Penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Ketentuan ini bertujuan melindungi profesi Jaksa seperti yang digariskan dalam “*Guidelines on the Role of Prosecutors and International Association of Prosecutors*”.⁵²⁷

⁵²⁷ *Ibid.*, hlm. 124.

Fungsi Kejaksaan bukan hanya di bidang pidana, melainkan juga di bidang perdata dan tata usaha Negara serta berbagai penugasan dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum. Demikian pula. Kejaksaan, sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, ditugaskan untuk melakukan gugatan perdata kepada ahli waris tersangka, terdakwa ataupun terpidana korupsi yang sudah meninggal dunia.

Dengan demikian, dirasakan mendesaknya kebutuhan institusi Kejaksaan di bidang penuntutan, maupun di bidang perdata dan tata usaha negara, dalam hal mewakili negara dalam kasus tertentu dengan kriteria tertentu, baik di bidang hukum publik maupun di bidang hukum perdata (*zaakwaar nemer van de staat, van de regering en publiek in de rechtbank, publiekrechtelijk en civielrechtelijk*), Jaksa Agung dapat saja bertanggungjawab kepada Presiden sebagai kepala negara, mengingat pada dasarnya Kejaksaan sebagai institusi yang ditetapkan oleh undang-undang adalah juga wakil negara dan wakil publik di pengadilan bilamana diberi kuasa untuk itu. Sementara itu, tanggung jawab Jaksa Agung mengenai teknis yustisial dengan sendirinya, menurut jalur mekanisme *pro yustisia*, akan bermuara ke Mahkamah Agung sebagai “*The Last Corner Stone*” penegakan hukum.⁵²⁸

Adanya kedudukan yang tepat dan kejelasan kewenangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka Kejaksaan akan dapat melaksanakan tugas dan kewenangannya dalam penegakan hukum di bidang penuntutan maupun di

⁵²⁸ *Ibid.*, hlm. 159-160.

bidang perdata dan tata usaha negara yang mewakili negara atau pemerintah dalam rangka mewujudkan negara hukum yang berkeadilan sosial.

Selain masalah kedudukan yang tepat dan kejelasan kewenangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, hal yang tidak kalah penting adalah masalah etika dan moral bagi penyelenggara negara maupun bagi penegak hukum, khususnya dalam hal ini adalah Kejaksaan.

Pejabat publik dan penegak hukum harus bersikap dan bertindak sesuai dengan aturan, di sini etika administrasi berlaku bagi para pejabat dan penegak hukum yang memang mempunyai tugas memberikan pelayanan kepada publik (*public service*), salah satunya dengan menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang layak dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang layak ini diharapkan dapat meningkatkan perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan administrasi negara atau pemerintah dan penegak hukum yang dipandang merugikan.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak (AAUPL), sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan pemerintahan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.⁵²⁹

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak muncul dan dimuat dalam suatu undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan

⁵²⁹ A. Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 43.

Nepotisme (KKN), yakni dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara, yaitu :

1. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;
2. Asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara;
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
4. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
5. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang

kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak tersebut dimaksudkan sebagai sarana mewujudkan suatu negara hukum yang diukur dari cara-cara bertindakya penyelenggara negara. Ukuran yang dapat digunakan administrasi negara penggunaan wewenang mewujudkan suatu negara hukum adalah Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak merupakan pedoman bagi para aparatur pemerintahan dalam menjalankan tugas-tugasnya, yang terpenting adalah penghayatan para aparatur pemerintahan terhadap nilai-nilai filosofis yang melandasi ketentuan-ketentuan tersebut dan melaksanakannya dengan semangat pengabdian masyarakat. Dalam hal ini nilai-nilai yang terkandung di dalam sila-sila Pancasila.

Berdasarkan uraian di atas, rekonstruksi nilai yang ideal dalam pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaatan, adalah :

1. Kepastian mengenai kewajiban penggunaan bantuan hukum oleh Kejaksaan bagi pemerintah atau BUMN/BUMD dan badan usaha negara lainnya di bidang perdata dan tata usaha negara;
2. Kejelasan kedudukan Kejaksaan Negara Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang mewakili pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara;

- Kejelasan kewenangan Jaksa sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan rekonstruksi hukum atau norma pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaat, adalah sebagai berikut :

Tabel 14
Rekonstruksi Pengaturan Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Dalam Upaya Maksimalisasi Bantuan Hukum Kepada Negara Berbasis Kemanfaatan

No.	Sebelum Rekonstruksi	Kelemahan	Rekonstruksinya
1.	Pasal 1 ayat (1) UU No. 16 Tahun 2004 Jaksa adalah Pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.	Dalam ketentuan umum belum belum mencantumkan kewenangan sebagai pengacara negara.	Pasal 1 ayat (1) UU No. 16 Tahun 2004 Jaksa adalah Pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum, pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sebagai pengacara negara serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.
2.	Pasal 1 UU Nomor 16 Tahun 2004 belum mencantumkan penjelasan mengenai istilah Jaksa Pengacara Negara	Belum dicantumkan penjelasan mengenai Jaksa menjadi Jaksa Pengacara Negara/istilah Jaksa Pengacara Negara.	Pasal 1 UU Nomor 16 Tahun 2004 Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melaksanakan tugas dibidang perdata dan tata usaha negara.
3.	Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 2004	Belum menjelaskan kedudukan Kejaksaan se-	Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 2004

	Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.	bagai Jaksa Pengacara negara mengingat Lembaga Kejaksaan di Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 16 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan.	Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, pelaksana putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, sebagai pengacara negara serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.
4.	Pasal 30 ayat (2) UU 16/2004 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.	Adanya kalimat “ <i>dengan kuasa khusus kejaksaan dapat bertindak ...</i> ”, maka Kejaksaan dalam menangani permasalahan perdata dan tata usaha negara yang dihadapi oleh negara atau pemerintah hanya bersifat pilihan artinya harus menunggu adanya permohonan dari klien (pemerintah atau BUMN/ BUMD) dalam menangani perkara perdata atau tata usaha negara. Kedudukan JPN menjadi pilihan, tidak diharuskan menggunakan bantuan jasa hukum dari Kejaksaan. Sehingga bantuan hukum dari Kejaksaan kurang maksimal karena tidak adanya keharusan atau kewajiban menggunakan bantuan hukum dari Kejaksaan.	Pasal 30 ayat (2) UU 16/2004 Kejaksaan memiliki wewenang di bidang perdata dan tata usaha negara untuk bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintahan.
5.	Dalam Penjelasan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor 16 Tahun 2004 Tidak ada penjelasan kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara.	Di dalam penjelasan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor : 16 Tahun 2004 hanya dinyatakan cukup jelas sehingga tidak ada penegasan terhadap pelaksanaan kewenangan tersebut.	Penjelasan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor 16 Tahun 2004 Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, Kejaksaan dapat berinisiatif aktif dalam penyelesaian keperdataan dan tatausaha negara.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah belum berbasis kemanfaatan, dikarenakan peranan Kejaksaan khususnya di bidang perdata dan tata usaha negara belum diberdayakan oleh para *stakeholder* (pemangku kepentingan) dalam melaksanakan tindakan hukumnya. Hingga saat ini Kejaksaan dalam menangani kasus perdata dan tata usaha negara belum memperlihatkan eksistensinya sebagai pelaksana penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara, yang dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik dari segi subjek hukum itu sendiri maupun faktor lingkungan atau daerah wilayah hukum Kejaksaan tersebut. Hal ini menjadi penyebab yang membuat masyarakat umum tidak mengetahui peranan Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara yang dimaksudkan dalam peraturan perundang-undangan;
2. Kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam pemberian bantuan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara kepada negara atau pemerintah, dari segi : (a) substansi hukum : (i) Dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-undang No 16 Tahun 2004 Belum mencantumkan pengertian kewenangan Jaksa Sebagai Pengacara Negara, (ii) Dalam Pasal 1 Undang-undang No 16 Tahun 2004 belum mencantumkan istilah

jaksa pengacara negara, (iii) Dalam Pasal 2 ayat 1 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 belum menegaskan kedudukan Jaksa sebagai jaksa Pengacara negara, (iv) Dalam Pasal 30 ayat 2 Undang-undang No 16 Tahun 2004 kewenangan yang dimiliki kejaksaan untuk memberikan bantuan hukum kepada negara maupun pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara hanya bersifat pilihan, serta (v) Dalam Penjelasan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor 16 Tahun 2004 Tidak ada penjelasan kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara.; (b) struktur hukum : (i) Kewenangan Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara belum ditegaskan, (ii) Fungsi jaksa sebagai pengacara negara dibidang perdata dan tata usaha negara menjadi tidak jelas, (iii) Kedudukan jaksa dibidang perdata dan tata usaha negara belum ditegaskan, (iv) Kewenangan kejaksaan hanya bersifat delegative dalam penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara untuk pemerintah maupun negara, (v) Di dalam penjelasan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor : 16 Tahun 2004 hanya dinyatakan cukup jelas sehingga tidak ada penegasan terhadap pelaksanaan kewenangan tersebut, serta (c) kultur hukum : (i) Kewenangan yang dimiliki Kejaksaan dalam mewakili penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara tidak secara penuh, (ii) Pemahaman hukum masyarakat/pemangku kepentingan terhadap fungsi jaksa sebagai pengacara negara menjadi kurang, (iii) Kedudukan jaksa sebagai jaksa pengacara negara belum tegas diatur sehingga pemanfaatan jaksa pengacara negara belum maksimal, (iv) Kejaksaan hanya sebagai pilihan dalam penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara untuk pemerintahan, serta (v) Kualitas Sumber Daya Manusia di Kejaksaan khususnya berkaitan dengan Jaksa pengacara negara dalam menangani perkara perdata dan tata usaha negara perlu ditingkatkan.

3. Rekonstruksi kewenangan kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaatan, dari segi (a) substansi hukum : (i) mencantumkan kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, (ii) mencantumkan penjelasan mengenai Jaksa menjadi Jaksa Pengacara Negara atau istilah Jaksa Pengacara Negara dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, (iii) menjelaskan kedudukan Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara mengingat Lembaga Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, (iv) keharusan atau kewajiban menggunakan bantuan jasa hukum dari Kejaksaan dalam perkara perdata dan tata usaha negara, serta (v) adanya penegasan terhadap pelaksanaan kewenangan Jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004; (b) struktur hukum : (i) Jaksa pro-aktif dalam penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara, dan (ii) pembentukan Kantor Pengacara Negara di bawah Kejaksaan; serta (c) kultur hukum : (i) sosialisasi bagi masyarakat mengenai pemahaman hukum masyarakat, terkait dengan kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara, dan (ii) peningkatan kualitas sumber daya manusia di Kejaksaan melalui pendidikan tinggi hukum.

Rekonstruksi nilai yang ideal dalam pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaatan, adalah :

1. Kepastian mengenai kewajiban penggunaan bantuan hukum oleh Kejaksaan bagi pemerintah atau BUMN/BUMD dan badan usaha negara lainnya di bidang perdata dan tata usaha negara;
2. Kejelasan kedudukan Kejaksaan Negara Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang mewakili pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara;
3. Kejelasan kewenangan Jaksa sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan rekonstruksi hukum atau norma pengaturan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara dalam upaya maksimalisasi bantuan hukum kepada negara berbasis kemanfaatan, adalah sebagai berikut :

**Rekonstruksi Pengaturan Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia
di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Dalam Upaya Maksimalisasi
Bantuan Hukum Kepada Negara Berbasis Kemanfaatan**

No.	Sebelum Rekonstruksi	Kelemahan	Rekonstruksinya
1.	<p>Pasal 1 ayat (1) UU No. 16 Tahun 2004 Jaksa adalah Pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.</p>	<p>Dalam ketentuan umum belum belum mencantumkan kewenangan sebagai pengacara negara.</p>	<p>Pasal 1 ayat (1) UU No. 16 Tahun 2004 Jaksa adalah Pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum, pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sebagai pengacara negara serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.</p>

2.	<p>Pasal 1 UU Nomor 16 Tahun 2004 belum mencantumkan penjelasan mengenai istilah Jaksa Pengacara Negara</p>	<p>Belum dicantumkan penjelasan mengenai Jaksa menjadi Jaksa Pengacara Negara/istilah Jaksa Pengacara Negara.</p>	<p>Pasal 1 UU Nomor 16 Tahun 2004 Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melaksanakan tugas dibidang perdata dan tata usaha negara.</p>
3.	<p>Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 2004 Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.</p>	<p>Belum menjelaskan kedudukan Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara negara mengingat Lembaga Kejaksaan di Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 16 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan.</p>	<p>Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 2004 Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, pelaksana putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, sebagai pengacara negara serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.</p>
4.	<p>Pasal 30 ayat (2) UU 16/2004 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.</p>	<p>Adanya kalimat "<i>dengan kuasa khusus kejaksaan dapat bertindak ...</i>", maka Kejaksaan dalam menangani permasalahan perdata dan tata usaha negara yang dihadapi oleh negara atau pemerintah hanya bersifat pilihan artinya harus menunggu adanya permohonan dari klien (pemerintah atau BUMN/ BUMD) dalam menangani perkara perdata atau tata usaha negara. Kedudukan JPN menjadi pilihan, tidak diharuskan menggunakan bantuan jasa hukum dari Kejaksaan. Sehingga bantuan hukum dari Kejaksaan kurang maksimal karena tidak adanya keharusan</p>	<p>Pasal 30 ayat (2) UU 16/2004 Kejaksaan memiliki wewenang di bidang perdata dan tata usaha negara untuk bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintahan.</p>

		atau kewajiban menggunakan bantuan hukum dari Kejaksaan.	
5.	<p>Dalam Penjelasan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor 16 Tahun 2004</p> <p>Tidak ada penjelasan kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara.</p>	<p>Di dalam penjelasan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor : 16 Tahun 2004 hanya dinyatakan cukup jelas sehingga tidak ada penegasan terhadap pelaksanaan kewenangan tersebut.</p>	<p>Penjelasan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor 16 Tahun 2004</p> <p>Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, Kejaksaan dapat berinisiatif aktif dalam penyelesaian keperdataan dan tata usaha negara.</p>

B. Saran-saran

1. Perlu mempertegas kewenangan pemberian bantuan hukum oleh Kejaksaan untuk mewakili negara atau pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara dalam Undang-Undang Kejaksaan;
2. Perlu mensosialisasikan dan mengkampanyekan mengenai kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara kepada masyarakat.
3. Perlu dilakukan rekontruksi terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia khususnya mengenai kewenangan Kejaksaan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.

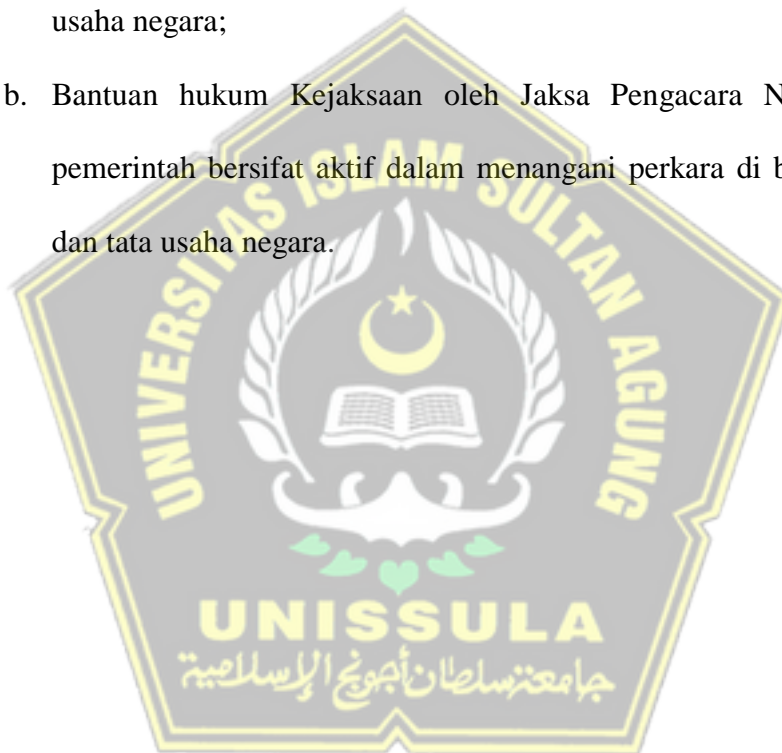
C. Implikasi Kajian

1. Implikasi Teoretis
 - a. Terjadi kejelasan terhadap kedudukan Jaksa sebagai Jaksa Pengacara Negara yang mewakili pemerintah dan/atau instansi pemerintah dalam penyelesaian perkara perdata dan tata usaha negara;

- b. Terjadi kejelasan terhadap kewajiban pemberian bantuan hukum oleh Kejaksaan untuk mewakili negara atau pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara.

2. Implikasi Praktis

- a. Peningkatan profesionalisme Jaksa sebagai Jaksa Pengacara Negara yang mewakili negara atau pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara;
- b. Bantuan hukum Kejaksaan oleh Jaksa Pengacara Negara kepada pemerintah bersifat aktif dalam menangani perkara di bidang perdata dan tata usaha negara.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku:

- A. Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Abdilla Fauzi Achmad, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, Cetakan Kesatu, Golden Terayon Press, Jakarta, 2012.
- Abdul Ghofur Anshori dan Shobirin Malian (Ed.), *Membangun Hukum Indonesia, Kumpulan Pidato Guru Besar Ilmu Hukum dan Filsafat*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008.
- Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988.
- Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- , *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008.
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Candra Parata, Jakarta, 1996.
- , *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002.
- Achmad Ichsan, *Hukum Perdata I A*, Pembimbing Masa, Jakarta, 1969.
- Adnan Buyung Nasution, *Bantuan Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2007.
- Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Ahmad Syafii Ma'arif, *Islam dan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Studi Tentang Perdebatan Dalam Konstituante*, Edisi Revisi, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2006.

- Amir Syamsuddin, *Integritas Penegak Hukum, Hakim, Jaksa, Polisi, dan Pengacara*, Cetakan Pertama, Kompas, Jakarta, 2008.
- Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Anis Mashdurohatun, *Mengembangkan Fungsi Sosial Hak Cipta Indonesia (Suatu Studi Pada Karya Cipta Buku)*, Cetakan Pertama, Edisi Kesatu, UNS Press, Surakarta, 2016.
- Anthon Susanto, *Ilmu Hukum Non Sistematis, Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1995.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill, Jakarta, 1992.
- , *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM-UNISBA, Bandung, 1995.
- Bagong Suyanto dan Sutinah, *Metode Penelitian Sosial Berbagai Alternatif Pendekatan*, Kencana, 2005.
- Bambang Sugiono dan Ahmad Husni M.D., *Supermasi Hukum dan Demokrasi*, Jurnal Hukum, FH UII Yogyakarta, 2000.
- Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2001.
- BAMUI, *Arbitrase Muamalat Indonesia*, BAMUI, Jakarta, 1994.
- C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989.
- Darmawan Triwibowo, *Mimpi Negara Negara Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta, 2006.
- Deddy Mulyana, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2003.
- Dedy N. Hidayat, *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik Klasik*, Departemen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.

- Derita Prapti Rahayu, *Budaya Hukum Pancasila*, Cetakan Pertama, Thafa Media, Yogyakarta, 2014.
- Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya Padang, 1992.
- Djauhari, *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia, Studi Tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah*, Cetakan Kesatu, Unissula Press, Semarang, 2008.
- Djoko Prakoso, *Eksistensi Jaksa Di Tengah-tengah Masyarakat*, Ghalia, Jakarta, 1985.
- , *Surat Dakwaan, Tuntutan Pidana dan Eksaminasi Perkara di Dalam Proses Pidana*, Liberty, Yogyakarta. 1988.
- E.Q. RM. Surachman dan Jan S. Maringka, *Eksistensi Kejaksaan Dalam Konstitusi Di Berbagai Negara*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, Sinar Garfika, Jakarta, 2018.
- Edi Setiadi dan Kristian, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2017.
- dan Rena Yulia, *Hukum Pidana Ekonomi*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010.
- Esmi Warassih Pujirahayu, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Alumni, Bandung, 1981.
- , *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, Cetakan Kedua, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2010.
- Evy Lusia Ekawati, *Peranan Jaksa Pengacara Negara Dalam Penanganan Perkara Perdata, Studi Kasus Penyelesaian Tunggakan Rekening Listrik Antara Pelanggan dengan Perusahaan Listrik Negara*, Cetakan Pertama, Genta Press, Yogyakarta, 2013.
- Fathurrahman, *Hadist-hadist tentang Peradilan Agama*, Bulan Bintang, Jakarta, Tanpa Tahun.
- Ferry Irawan Febriansyah, *Keadilan Berdasarkan Pancasila (Dasar Filosofis dan Ideologis Bangsa)*, Cetakan Pertama, Deepublish, Yogyakarta, 2016.

- Frans Hendra Winarta, *Probono Publico, Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan Hukum*, Gramedia Pustaka, Utama, Jakarta, 2009.
- , *Advokat Indonesia, Citra, Idealisme dan Keprihatin-an*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- H.F.A. Vollmar, *Pengantar Studi Hukum Perdata Jilid I*, diterjemahkan oleh IS. Adiwimarta, Rajawali Press, Jakarta, 1989.
- H.M.A. Kuffal, *Penerapan KUHAP Dalam Praktik Hukum*, UMM Press, Malang, 2003.
- Hamzah Ya'qub, *Kode Etik Dagang Menurut Islam*, Diponegoro, Bandung, Tanpa Tahun.
- Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Hilman Hadikusuma, *Hukum Waris Adat*, Alumni, Bandung, 1983.
- I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang, 2018.
- IGM Nurdjana, *Sistem Hukum Pidana dan Bahaya Laten Korupsi "Perspektif Tegaknya Keadilan Melawan Mafia Hukum"*, Cetakan Kesatu, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.
- Ilham Gunawan, *Peran Kejaksaan Dalam Menegakkan Hukum dan Stabilitas Politik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Inu Kencana Syafii, *Ilmu Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintahan*, Alumni, Bandung, 2004.
- Ismail Sunny, *Mencari Keadilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Jan S. Maringka, *Reformasi Kejaksaan Dalam Sistem Hukum Nasional*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2017.
- Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.
- Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2011.

Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Pertama, Nuansa, Bandung, 2009.

—————, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Keempat, Nuansa Cendekia, Bandung, 2014.

Karim Nasution, *Masalah Surat Tuduhan Dalam Proses Pidana*, Percetakan Negara RI, Jakarta, 1972.

Kejaksaan Agung RI, *Himpunan Petunjuk Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN)*, XXII, Kejaksaan Agung RI, Jakarta, Tanpa Tahun.

Kusumadi Poedjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara, Jakarta, 1971.

L. Amin Widodo, *Fiqih Siasah Dalam Sistem Kenegaraan dan Pemerintahan*, Sumbangsih Offset, Yogyakarta, 1994.

L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum (Terjemahan dari Inleiding Tot de Studie Van Het Nederlanserecht)*, oleh Oetarid Sadino, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.

—————, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004.

Laurensius Arliman S., *Jaksa Pengacara Negara Menurut Undang-Undang Kejaksaan*, Makalah, STIH Padang, Padang, Tanpa Tahun.

Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rosdakarya, Bandung, 1991.

Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003.

—————, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Rosdakarya, Bandung, 1993.

—————, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cetakan Kesatu, Rosdakarya, Bandung, 1993.

Luhut M.P. Pangaribuan, *Advokat dan Contempt of Court Satu Proses di Dewan Kehormatan Profesi*, Djambatan, Jakarta, 1996.

M. Thalib, *46 Bimbingan Bisnis dan Pemasaran Islami*, Gema Risalah Pers, Bandung, 1999.

- M. Yahya Harahap, *Pembahasan dan Permasalahan KUHAP, Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.
- Mahkamah Agung RI, *Himpunan Tanya Jawab tentang Hukum Perdata*, Cetakan Kesatu, Mahkamah Agung RI, Jakarta, 1984.
- Margono, *Asas Keadilan, Kemanfaatan & Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2019.
- Maria I. Tarigan, dkk., *Pos Pelayanan Hukum Gratis Di Lembaga Kejaksaan Republik Indonesia*, Cetakan Pertama, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2020.
- Martiman Prodjohamidjojo, *Kekuasaan Kejaksaan dan Penuntutan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Martin H. Hutabarat, Zairin Harahap, dan Dahlan Thaib (Ed.), *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Marwan Effendy, *Kejaksaan Republik Indonesia, Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Ghalia Indonesia, 2007.
- , *Kejaksaan RI, Posisi dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, Cetakan Pertama, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- , *Pemberantasan Korupsi dan Good Governance*, Cetakan Pertama, Timpani Publishing, Jakarta, 2010.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Gramedia, Jakarta, 2008.
- Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1988.
- Muhamad Jusuf, *Hukum Kejaksaan, Eksistensi Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara*, Cetakan Pertama, Laksbang Justitia, Surabaya, 2014.
- Muhammad Erwin dan Firman Freaddy Busroh, *Pengantar Ilmu Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2012.
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2006.

- Muhammad Junaidi, *Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Suluh Media, Yogyakarta, 2018.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010.
- Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.
- Musthafa as-Siba'i, *Sistem Masyarakat Islam*, Pustaka Hidayah, Jakarta, 1987.
- Nur Hasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia : Suatu Pendekatan Ekonomi Politik*, Disertasi, Fakultas Hukum, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2006.
- O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970.
- , *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, Griya Media, Salatiga, 2011.
- Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2005.
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan Kedua, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- , *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005.
- Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.
- R. Soesilo, *RIB/HIR Dengan Penjelasan*, Politea, Bogor, 1995.
- R. Subekti, *Pokok-Pokok Dari Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 1975.
- R. Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, W Versluys N.V., Amsterdam-Jakarta, 1957.

- R. Wirjono Projodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Sumur, Bandung, 1974.
- R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 1966.
- Rahmat Rosyadi dan Sri Hartini, *Advokat Dalam Perspektif Islam dan Hukum Positif*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.
- Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Ridwan HR, *Fiqh Politik, Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Ropaun Rambe, *Teknik Praktek Advokat*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002.
- Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Press, Malang, 2015.
- S.F. Marbun, *Peradilan administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Salim H.S., *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Cetakan Ke-6, Sinar Rafika, Jakarta, 2009.
- S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Seri Pustaka Ilmu Administrasi VII, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995.
- Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Cetakan Pertama, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2007.

- , *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia, Kaitannya Dengan Profesi Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, Cetakan Kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- , *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Cetakan Kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah 13*, A Ma'arif, Bandung, 1987.
- Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Eresco, Bandung, 1995.
- Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Keempatbelas, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.
- , *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983.
- , *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Press, Jakarta, 1982.
- , *Suatu Tinjauan Sosiologis Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial*, Alumni, Bandung, 1981.
- Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004.
- Sri Soedewi Masjhoen Sofwan, *Hukum Perdata, Hukum Benda*, Seksi Hukum Perdata FH UGM, Yogyakarta, 1975.
- Sudarto, *Peranan Kejaksaan Dalam Penyidikan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Pidana Dalam Sidang Pengadilan Negeri*, Yayasan Lembaga Research dan Afiliasi Industri UNDIP, Semarang, 1962.
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2002.
- , *Mengenal Hukum : Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2008.

- Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Yogyakarta, 1991.
- Suhrawardi K. Lubis, *Hukum Ekonomi Islam*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.
- Sunaryati Hartono, *Apakah the Rule of Law*, Alumni, Bandung, 1976.
- Suradji, Mudiyati, dan Sutriya (Ed.), *Analisis dan Evaluasi Hukum Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2008.
- T.M. Hasbi Ash Shiddieqy, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, Pustaka Rizki Putra, Semarang, 1997.
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982.
- Theodorus Yosep Parera, *Advokat dan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, Genta Press, Yogyakarta, 2016.
- Tim Fokusmedia, Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Fokusmedia, Bandung Edisi 2016.
- Todung Mulya Lubis, et.al., *Gerakan Bantuan Hukum Di Indonesia (Sebuah Studi Awal), Beberapa Pemikiran Mengenai Bantuan Hukum : Ke Arah Bantuan Hukum Struktural*, Alumni, Bandung, 1981.
- Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ikhtiar, Jakarta, 1957.
- , *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962.
- Viswandro, Maria Matilda dan Bayu Saputra, *Mengenal Profesi Penegak Hukum, Buku Rujukan Berkarier Di Bidang Hukum, Hakim-Jaksa-Polisi-Advokat*, Cetakan Pertama, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2015.
- W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002.
- W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2006.

- Wahju Prijo Djatmiko, *Politik Kriminal Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Perspektif Budaya Hukum*, Cetakan Keenam, Thafa Media, Yogyakarta, 2020.
- Warkum Sumitro, *Asas-asas Perbankan Islam dan Lembaga-lembaga Terkait (BAMUI dan Takaful) di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 1986.
- Wasis S.P., *Pengantar Ilmu Hukum*, UMM Press, Malang, 2002.
- Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015.
- Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1989.
- Yahman dan Nurtin Tarigan, *Peran Advokat Dalam Sistem Hukum Nasional*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2019.
- Yudha Pandu, *Klien & Advokat Dalam Praktek*, Indonesia Legal Center Publishing for Law and Justice Reform, Jakarta, 2004.
- Yudi Kristiana, *Independensi Kejaksaan Dalam Penyidikan Korupsi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017.
- Yusril Ihza Mahendra, *Kedudukan Kejaksaan Agung dan Posisi Jaksa Agung Dalam Sistem Presidensial Di Bawah UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

B. Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *jo.* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

C. Jurnal Hukum/Makalah/Karya Tulis :

Aminuddin, *Jaminan Undang-Undang tentang Pengacara Syari'ah di Indonesia*, Al-Mawarid, Edisi XII, 2004.

Ardilafiza, *Independensi Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Penuntutan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Edisi Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Bengkulu Vol. III No. 2, November 2010.

Juristoffel Simanjuntak, *Kajian Yuridis Pemberian Bantuan Hukum Jaksa Pengacara Negara Dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara (TUN)*, Lex Administratum, Vol. VI, No. 1, Fakultas Hukum Unsrat, Januari-Maret 2018.

Muhammad Alim, *Asas-Asas Hukum Modern Dalam Hukum Islam*, Jurnal Media Hukum, Vol. 17 No. 1, Juni 2010.

Muhammad Yusuf, Slamet Sampurno, Muhammad Hasrul, dan Muhammad Ilham Arisaputra, *Kedudukan Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Lingkup Perdata dan Tata Usaha Negara*, Makalah, Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, Sulawesi Selatan, Tanpa Tahun.

D. Website :

Diakses dalam <http://digilib.unila.ac.id/9975/3/Bab%20II.pdf>, pada tanggal 12 Mei 2020, waktu : 8.09 WIB.

Diakses dalam <https://kbbi.web.id/atur>, pada tanggal 11 Maret 2021, waktu : 8.09 WIB.

Diakses dalam <http://repository.untag-sby.ac.id/1569/2/Bab%20II.pdf>, pada tanggal 11 Maret 2021, waktu : 10.32 WIB.

Diakses dalam <http://uktibintiarifah.blogspot.co.id/2016/01/normal-0-false-false-false-in-x-none-x.html>, pada tanggal 22 Desember 2020, waktu : 13.51 WIB.

Diakses dalam http://www.bppk.kemenkeu.go.id/images/file/pusbc/dmdokumen/PENEGAKAN_HUKUM_MENJAMIN_KEPASTIAN_HUKUM_Semedi.pdf, pada tanggal 28 Januari 2020, waktu : 22.15 WIB.

