

TESIS

**KEDUDUKAN JAKSA SEBAGAI PENGACARA NEGARA
DALAM LINGKUP PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA**

***PROSECUTOR'S POSITION AS STATE ATTORNEY IN THE FIELD OF
CIVIL SERVANTS AND STATE ADMINISTRATION***



OLEH:

**MUHAMMAD YUSUF
P0902215024**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2018**

**KEDUDUKAN JAKSA SEBAGAI PENGACARA NEGARA
DALAM LINGKUP PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA**

***PROSECUTOR'S POSITION AS STATE ATTORNEY IN THE FIELD OF
CIVIL SERVANTS AND STATE ADMINISTRATION***

TESIS

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

**Program Studi Magister Ilmu Hukum
Konsentrasi Hukum Pidana**

disusun dan diajukan oleh

**MUHAMMAD YUSUF
P0902215024**

kepada

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASAR
2018**

**KEDUDUKAN JAKSA SEBAGAI PENGACARA NEGARA
DALAM LINGKUP PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA**

**PROSECUTOR'S POSITION AS STATE ATTORNEY IN THE FIELD OF
CIVIL SERVANTS AND STATE ADMINISTRATION**

Disusun dan diajukan oleh:

MUHAMMAD YUSUF

Nomor Pokok P0902215024

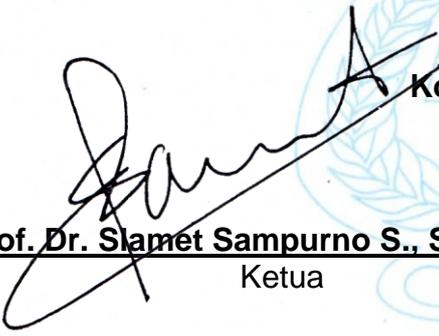
Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal Nopember 2018

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui

Komisi Penasehat


Prof. Dr. Slamet Sampurno S., S.H., M.H., DFM

Ketua

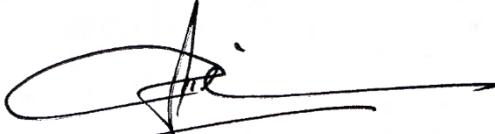

Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.

Anggota

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin


Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.


Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Muhammad Yusuf
N I M : P0902215024
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **KEDUDUKAN JAKSA SEBAGAI PENGACARA NEGARA DALAM LINGKUP PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, November 2018
Yang membuat pernyataan,

Muhammad Yusuf

UCAPAN TERIMA KASIH

Selama proses penyusunan Tesis ini, ternyata tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Sehingga pada lembaran ini penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Prof. Dr. Slamet Sampurno S., SH.,MH.,DFM. selaku pembimbing 1 yang telah memberikan masukan dan senantiasa membimbing sampai selesainya tesis ini.
2. Dr. Muh. Hasrul, SH.,MH. selaku pembimbing 2 yang telah memberikan masukan dan senantiasa membimbing sampai selesainya tesis ini.
3. Prof. Dr. Abdul Razak, SH.,MH., selaku penguji yang senantiasa memberikan arahan dan masukan dalam penyusunan tesis ini.
4. Prof. Dr. H.M. Said Karim, SH.,MH.,Msi, selaku penguji yang senantiasa memberikan arahan dan masukan dalam penyusunan tesis ini.
5. Dr. Amir Ilyas, SH.,MH., selaku penguji yang senantiasa memberikan arahan dan masukan dalam penyusunan tesis ini.
6. Firmansyah Subhan, SH.MH., selaku Kepala Kejaksaan Negeri Pangkep yang telah membantu dan memberikan izin untuk melakukan penelitian dalam penyusunan tesis ini
7. Ibunda tercinta Hj. Hatijah,S.Pd selaku orang tua yang tak henti hentinya memberikan support dan motivasi.
8. Istri tercinta Masnita, SE yang tak henti-hentinya memberikan motivasi dan support.
9. Rekan-Rekan mahasiswa program studi Magister Ilmu Hukum angkatan 2015 Fakultas Hukum Universitas hasanuddin.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
DAFTAR ISI	
ABSTRAK	
ABSTRACT	
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia	9
1. Pengertian Kejaksaan	9
2. Tugas dan Wewenang Kejaksaan	10
3. Kedudukan Sentral Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Penegakan Hukum	14
B. Tinjauan Umum Tentang Jaksa Pengacara Negara ...	17
1. Pengertian Jaksa Pengacara Negara	17
2. Dasar Peraturan Jaksa Pengacara Negara	24
3. Asas dan Ruang Lingkup Jaksa Pengacara Negara	27
4. Tugas dan Wewenang Jaksa Pengacara Negara .	29
C. Teori Kepastian Hukum	33

	D. Teori Kewenangan dan Sumber Kewenangan	34
	1. Teori Kewenangan	34
	2. Sumber Kewenangan	39
	E. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum	41
	F. Kerangka Pikir	46
	G. Definisi Operasional	48
BAB III	METODE PENELITIAN	
	A. Tipe Penelitian	50
	B. Lokasi Penelitian	50
	C. Jenis dan Sumber Data	51
	D. Teknik Pengumpulan Data	51
	E. Analisis Data	52
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
	A. Substansi Hukum Kedudukan Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Lingkup Perdata dan Tata Usaha Negara	53
	B. Pelaksanaan Fungsi Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Lingkup Perdata dan Tata Usaha Negara	82
BAB V	PENUTUP	
	A. Kesimpulan	100
	B. Saran	101
	DAFTAR PUSTAKA	103

ABSTRAK

Muhammad Yusuf (P0902215024), Kedudukan Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Lingkup Perdata dan Tata Usaha Negara (dibimbing oleh **Slamet Sampurno Suwondo** dan **Muh. Hasrul**). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis substansi hukum kedudukan jaksa sebagai pengacara Negara dalam lingkup perdata dan TUN, dan menjelaskan sejauh mana pelaksanaan Fungsi jaksa sebagai pengacara Negara dalam lingkup perdata dan TUN. Tipe penelitian ini penelitian hukum sosiologis atau *socio legal research*. Penelitian dilaksanakan di Kejaksaan Negeri Pangkep dan Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan untuk mendapatkan data primer dan data sekunder. Seluruh data yang diperoleh, baik data primer maupun data sekunder selanjutnya dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menjelaskan, memaparkan, dan menggambarkan permasalahan yang timbul pada pelaksanaan kedudukan Jaksa sebagai pengacara negara dalam lingkup perdata dan tata usaha. Hasil penelitian menunjukkan bahwa substansi hukum kedudukan Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam lingkup perdata dan tata usaha negara adalah diatur dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Peraturan Presiden 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 040/J.A/12/2010, dan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-018/A/J.A/07/2014 tentang Standar Operasional Prosedur Pada Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara. Kewenangan yang dimiliki oleh kejaksaan sebagai lembaga yang mewakili negara, baik di luar maupun di dalam pengadilan adalah wewenang yang bersifat atributif. Kedudukan Jaksa sebagai pengacara negara merupakan pelaksanaan fungsi di bidang perdata dan tata usaha negara. Pelaksanaan fungsi Jaksa sebagai pengacara negara dalam lingkup perdata dan tata usaha negara mengikuti alur dan prosedur penyelesaian sengketa perdata dan tata usaha negara pada umumnya. Pelaksanaan fungsi Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara dilakukan dalam rangka menjamin tegaknya hukum, meyelamatkan kekayaan negara, menjaga kewibawaan pemerintah, dan melindungi kepentingan masyarakat.

Kata Kunci: Jaksa, Penegakan Hukum, Pengacara Negara, Perdata, Tata Usaha Negara.

ABSTRACT

Muhammad Yusuf (P0902215024), Prosecutor's Position as State Attorney in the Field of Civil Servants and State Administration (supervised by Slamet Sampurno Suwondo and Muh. Hasrul). This study aims to find out and analyze the legal substance of the position of prosecutor as a state attorney in the civil sphere and TUN, and explain the extent to which the function of the prosecutor as a state attorney in the private sphere and TUN. This type of research is sociology legal research or social legal research. The study was conducted at the Pangkep District Prosecutor's Office and South Sulawesi High Prosecutor's Office to obtain primary data and secondary data. All data obtained, both primary and secondary data are then analyzed qualitatively and presented descriptively, namely by explaining, describing, and describing the problems that arise in the implementation of the position of Prosecutor as a state lawyer in the scope of civil and administrative. The results showed that the legal substance of the Prosecutor's position as a State Attorney in the scope of civil and state administration was regulated in Article 30 paragraph (2) of Law Number 16 of 2004 concerning the Prosecutor's Office of the Republic of Indonesia, Presidential Regulation 38 of 2010 concerning Prosecutors' Organizations and Work Procedures Republic of Indonesia, Attorney General's Regulation of the Republic of Indonesia Number 040 / JA / 12/2010, and Attorney General's Regulation of the Republic of Indonesia Number PER-018 / A / JA / 07/2014 concerning Standard Operating Procedures in the Junior Attorney General for Civil Administration and State Administration. The authority possessed by the prosecutor as an institution representing the state, both outside and inside the court, is an attribute that is attribute. The position of the Prosecutor as a state lawyer is the implementation of functions in the fields of civil administration and state administration. Implementation of the functions of the Prosecutor as state attorney in the civil and administrative sphere of the state follows the flow and procedures for resolving civil disputes and state administration in general. The implementation of the Prosecutor's functions in the civil and state administration sector is carried out in order to guarantee the upholding of the law, save the country's wealth, maintain the authority of the government, and protect the interests of the community.

Keywords: Attorney, Law Enforcement, State Lawyer, Civil Code, State Administration.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara eksplisit Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD RI Tahun 1945) menyebutkan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtssataat*). Prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan kesederajatan bagi setiap orang di hadapan hukum (*equality before the law*). Oleh karena itu setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Prinsip *equality before the law*, tidak hanya diimplementasikan kepada masyarakat saja. Akan tetapi prinsip tersebut juga diterapkan kepada negara. Salah satu isu penting penerapan prinsip tersebut yaitu dalam hal penegakan hukum. Berbicara Penegakan hukum maka isu penting yang dapat dipahami yaitu penegakan sistem hukum itu sendiri. Salah satu sub sistem penegakan hukum yaitu Kejaksaan Republik Indonesia. Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut Undang-Undang Kejaksaan) menyebutkan Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara dibidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Selain tugas penuntutan.

secara eksplisit Kejaksaan mempunyai kewenangan lain dalam melakukan tindakan hukum. Definisi Kejaksaan di atas, dapat diketahui bahwa penuntutan menjadi kewenangan utama Kejaksaan, kewenangan lainnya merupakan kewenangan tambahan yang diberikan oleh undang-undang kepada Kejaksaan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagai lembaga pemerintah.

Profesi Jaksa secara umum sering diidentikkan dengan kasus pidana saja. Hal ini bisa jadi disebabkan melekatnya fungsi Penuntutan. Hal mana fungsi tersebut berada dalam ranah hukum pidana. Akan tetapi, apabila dilihat Pasal 30 Undang-Undang Kejaksaan, maka tugas dan wewenang umum Kejaksaan terdiri atas 3 (tiga) bidang antara lain di bidang pidana, di bidang perdata dan tata usaha negara, dan bidang ketertiban dan ketenteraman umum.

Kembali kepada prinsip *equality before the law* dalam negara hukum, maka prinsip ini sangat berkaitan dengan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara. Dalam bidang perdata dan tata usaha negara, Jaksa dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara, pemerintahan (Instansi Pemerintah Pusat / Daerah, Badan Usahan Milik Negara (BUMN), dan badan usaha milik daerah (BUMD). Seorang Jaksa yang mewakili negara dan pemerintahan dalam perkara perdata dan tata usaha negara (DATUN) biasa disebut Jaksa Pengacara Negara (JPN).

Sebelum membahas tentang Jaksa Pengacara Negara. Perlu diketahui lebih dulu tentang tugas dan wewenang Jaksa dalam bidang perdata, dan tata usaha. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa Tugas dan wewenang kejaksaan dibidang perdata dan tata usaha sangat jelas di dalam Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan 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 Kejaksaan bahwa "Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara".

Jika dilihat kedua pasal ini, sangat jelas bahwa sebenarnya istilah Jaksa sebagai pengacara negara tidak disebutkan secara jelas dalam Undang-undang kejaksaan. Meskipun Undang-Undang Kejaksaan tak mengenal istilah JPN bukan berarti maknanya tak bisa ditelusuri. Menurut Martin Basiang bahwa makna 'kuasa khusus' dalam bidang keperdataan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Kejaksaan, dengan sendirinya identik dengan pengacara. Istilah pengacara negara adalah terjemahan dari *landsadvocaten* yang dikenal dalam Staatblad 1922 No. 522 tentang *Vertegenwoordige (keterwakilan) van den Lande in Rechten*.¹

¹ Dikutip melalui website : <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53670c63bfe50/bahasa-hukum--jaksa-pengacara-negara>, tanggal 14 November 2016.

Di dalam Pasal 2 Staatblad 1922 No. 522 menyebutkan dalam suatu proses (atau sengketa) yang ditangani secara perdata, bertindak untuk pemerintah sebagai penanggung jawab negara di pengadilan adalah opsir justisi atau jaksa. Posisi jaksa selaku pengacara negara tak lantas membuat seluruh jaksa bisa menjadi JPN. Menurut Martin, sebutan itu hanya kepada jaksa-jaksa yang secara struktural dan fungsional melaksanakan tugas-tugas perdata dan tata usaha negara². Dalam penjelasan umum Undang-Undang Kejaksaan menyatakan 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.

Dalam kaitanya dengan penjelasan di atas, kini Kejaksaan Republik Indonesia memiliki susunan organisasi yang di dalamnya terdapat Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha, sehingga eksistensi Jaksa Pengacara Negara menjadi lebih jelas hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf g Peraturan Presiden 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah melalui Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

² *Ibid*

Dalam hal tugas dan wewenang secara jelas diatur dalam Pasal 24 ayat (2) Peraturan Presiden tersebut bahwa:

- (2) Lingkup bidang perdata dan tata usaha negara 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.

Dari pengaturan Pasal di atas, terlihat sangat jelas tugas dan wewenang Jaksa Agung Muda Perdata Bidang Perdata dan Tata Usaha. Hal yang menjadi persoalan lebih lanjut adalah klausula *untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat*. Menurut hemat penulis, klausula ini terkandung dua hal yang bisa saling bertentangan dalam praktek, antara jaksa yang mewakili pemerintah dan negara atau jaksa mewakili masyarakat. Sebagai perumpamaan, dalam kasus lingkungan, pemerintah lazimnya menjadi tergugat, jika pemerintah harus menghadapi gugatan warga negara dalam kasus kerusakan lingkungan, menjadi pertanyaan, siapa yang akan diwakili oleh kejaksaan: membela pemerintah atau membela kepentingan rakyat?.

Bahwa Kejaksaan dalam berbagai permasalahan, Jaksa Pengacara Negara mewakili Pemerintah/BUMN sebagai contoh Jaksa Pengacara Negara dapat melakukan dalam upaya pengembalian uang pengganti

dalam perkara tindak pidana korupsi, Jaksa Pengacara Negara dengan Surat Kuasa Khusus mewakili Pemerintah/BUMN dapat melakukan penagihan kepada pihak ketiga dan Jaksa Pengacara Negara dapat melakukan gugatan konsinyasi dalam kaitan pembebasan lahan untuk kepentingan umum.

Dalam kasus lain yakni di bidang perdata sebagai contoh konsep *class action* atau gugatan perwakilan kelompok³. Apabila Jaksa mewakili atau mendapatkan kuasa khusus dari salah satu yang dibuat baik negara atau pemerintah maupun BUMN (salah satu diantaranya) melawan gugatan perwakilan kelompok masyarakat. Maka, keadaan yang sama juga akan ditemukan, yaitu siapa yang akan diwakili oleh kejaksaan: membela pemerintah atau membela kepentingan rakyat.

Terlepas dari permasalahan di atas, kajian tentang ruang lingkup dari Jaksa Pengacara Negara sangat diperlukan untuk menentukan sejauh mana batasan tugas dan wewenang Jaksa Pengacara Negara dalam bidang perdata dan TUN. Apabila ditelusuri dari Undang-undang Kejaksaan tidak sebutkan secara jelas bagaimana wewenang Kejaksaan dalam lingkup Perdata dan TUN. Akan tetapi, pengaturannya hanya dapat ditemukan pada peraturan-peraturan internal yang dibuat sendiri oleh Kejaksaan Republik Indonesia.

³ Gugatan Perwakilan Kelompok adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud.

Dari beberapa permasalahan di atas, penulis kemudian merumuskan suatu proposal tesis yang berjudul **“Kedudukan Jaksa Sebagai Pengacara Negara dalam Lingkup Perdata dan Tata Usaha”**

B. Rumusan Masalah

Dengan luasnya pembahasan tentang Jaksa Pengacara Negara, maka penulis membatasi permasalahan yang akan diteliti antara lain:

1. Bagaimanakah substansi hukum kedudukan jaksa sebagai pengacara Negara dalam lingkup perdata dan TUN?
2. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi jaksa sebagai pengacara Negara dalam lingkup perdata dan TUN?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh jawaban secara kongkrit tentang hal-hal yang menjadi permasalahan penelitian, meliputi:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis substansi hukum kedudukan jaksa sebagai pengacara Negara dalam lingkup perdata dan TUN.
2. Untuk menjelaskan sejauh mana pelaksanaan Fungsi jaksa sebagai pengacara Negara dalam lingkup perdata dan TUN.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini nantinya adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan sumbangsih terhadap pemahaman dan pengembangan ilmu hukum tentang kedudukan Jaksa sebagai Pengacara Negara.
- b. Memberikan masukan terhadap instansi Kejaksaan sebagai bagian dari sub sistem penegakan hukum dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya sebagai Jaksa Pengacara Negara yang mewakili Negara dalam permasalahan hukumnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan landasan atau dasar bagi Kejaksaan selaku aparat penegak hukum, sehingga nantinya dapat bekerja secara proporsional dan professional dalam fungsinya sebagai Pengacara Negara.
- b. Memberikan pemahaman bagi masyarakat serta pihak-pihak terkait khususnya pada persoalan tugas pokok dan fungsi jaksa pengacara negara. Hingga masyarakat dapat memahami secara praktis hal-hal pokok tentang Kejaksaan tidak hanya sebagai penuntut umum, akan tetapi secara khusus jaksa sebagai Pengacara negara.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia

1. Pengertian Kejaksaan

Kejaksaan RI adalah Lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan Negara dibidang penuntutan serta kewenangan lainnya berdasarkan undang-undang.⁴ Sebagai badan berwenang dalam penegakan hukum dan keadilan, Kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, Kejaksaan Negeri dan Cabang Kejaksaan Negeri merupakan kekuasaan negara khususnya dibidang penuntutan dimana semuanya merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisahkan.

Dalam UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dijelaskan bahwa kejaksaan adalah Lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan Negara dibidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Dan melaksanakan kekuasaan Negara secara merdeka. Yang dimaksud secara merdeka disini adalah kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lainnya.

⁴ Sudarto. 1990. *Hukum Pidana I*. Cetakan Ke-2. Semarang: Yayasan Sudarto. Hal. 10.

Dalam pelaksanaan kekuasaan negara khususnya di bidang penegakan hukum diselenggarakan oleh Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Negeri, dan masing-masing tingkatan Kejaksaan mempunyai wilayah hukum. Kejaksaan Agung yang berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia dan daerah hukumnya meliputi wilayah kekuasaan negara Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi berkedudukan di ibukota provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi, Kejaksaan Negeri berkedudukan di ibukota kabupaten/kota yang daerah hukumnya meliputi daerah kabupaten/kota dan Cabang kejaksaan Negeri berkedudukan di ibukota kecamatan tertentu yang terdiri beberapa kecamatan yang jauh dari ibu kota kabupaten dan daerah hukumnya meliputi beberapa wilayah kecamatan.

2. Tugas dan Wewenang Kejaksaan

Mengenai wewenang kejaksaan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, terdapat beberapa bidang di antaranya bidang pidana, perdata dan tata usaha negara serta bidang ketertiban dan kesejahteraan umum. Tugas dan Wewenang Kejaksaan dalam bidang pidana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang tertulis:

- a. melakukan penuntutan;
- b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;

- c. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
- d. melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
- e. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 30 ayat (1) dapat dilihat bahwa tugas dan wewenang Kejaksaan memang sangat menentukan dalam membuktikan apakah seseorang atau korporasi terbukti melakukan suatu tindak pidana atau tidak. Selain tugas dan wewenang yang diatur dalam Pasal 30 ayat (1), maka dimungkinkan pula Kejaksaan diberikan tugas dan wewenang tertentu berdasarkan undang-undang yang lain selain Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, misalnya dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Tindak Pidana Terorisme. Hal ini diatur dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang tertulis “Di samping tugas dan wewenang tersebut dalam Undang-Undang ini, kejaksaan dapat disertai tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang”.

Dalam hal penuntutan pihak Kejaksaan sebagai Penuntut Umum setelah menerima berkas atau hasil penyidikan dari penyidik segera setelah menunjuk salah seorang jaksa untuk mempelajari dan menelitinya yang kemudian hasil penelitiannya diajukan kepada Kepala Kejaksaan Negeri (KAJARI). Menurut Leden Marpaung bahwa

ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam proses penuntutan yaitu sebagai berikut:

- a. Mengembalikan berkas perkara kepada penyidik karena ternyata belum lengkap disertai petunjuk-petunjuk yang akan dilakukan penyidik (pra penuntutan).
- b. Melakukan penggabungan atau pemisahan berkas
- c. Hasil penyidikan telah lengkap tetapi tidak terdapat bukti cukup atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya disarankan agar penuntutan dihentikan. Jika saran disetujui maka diterbitkan surat ketetapan. Atas surat ketetapan dapat diajukan pra peradilan.
- d. Hasil penyidikan telah lengkap dan dapat diajukan ke pengadilan Negeri. Dalam hal ini KAJARI menerbitkan surat penunjukan Penuntutan Umum. Penuntut umum membuat surat dakwaan dan setelah surat dakwaan rampung kemudian dibuatkan surat pelimpahan perkara yang ditujukan kepada Pengadilan Negeri.⁵

Selain tugas dan wewenang Kejaksaan yang diatur dalam Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, juga di dalam KUHAP diatur tugas dan kewenangan tersebut. Berdasarkan hal tersebut menurut Djoko Prakoso⁶ dapat diinventarisir kewenangan yang diatur dalam KUHAP, yakni :

- a. Menerima pemberitahuan dari penyidik dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana (Pasal 109 Ayat (1)) dan pemberitahuan baik dari penyidik maupun penyidik pegawai negeri sipil yang dimaksud oleh Pasal 6 Ayat (1) Huruf b mengenai penyidikan dihentikan demi hukum.
- b. Menerima berkas perkara dari penyidik dalam tahap pertama dan kedua sebagaimana dimaksud oleh Pasal 8 Ayat (3) Huruf a dan b. dalam hal acara pemeriksaan singkat menerima berkas perkara langsung dari penyidik pembantu (Pasal 12).

⁵ Laden Marpaung. 1992. *Tindak Pidana Korupsi: Masalah dan Pemecahannya*. Jakarta: Sinar Grafika. Hal. 19-20.

⁶ Djoko Prakoso. 1988. *Surat Dakwaan, Tuntutan Pidana dan Eksaminasi Perkara Dalam Proses Pidana*. Yogyakarta: Liberti. Hal. 23-25.

- c. Mengadakan prapenuntutan (Pasal 14 Huruf b) dengan memperhatikan ketentuan materi Pasal 110 Ayat (3), (4) dan Pasal 138 Ayat (1) dan (2).
- d. Memberikan perpanjangan penahanan (Pasal 24 Ayat (2), melakukan penahanan rumah (Pasal 22 Ayat (2), penahanan kota (Pasal 22 Ayat (3)), serta mengalihkan jenis penahanan (Pasal 23).
- e. Atas permintaan tersangka atau terdakwa mengadakan penangguhan penahanan serta dapat mencabut penangguhan dalam hal tersangka atau terdakwa melanggar syarat yang ditentukan (Pasal 31).
- f. Mengadakan penjualan lelang benda sitaan yang lekas rusak atau membahayakan karena tidak mungkin untuk disimpan sampai putusan pengadilan terhadap perkara itu memperoleh kekuatan hukum yang tetap atau mengamankannya dengan disaksikan oleh tersangka atau kuasanya (Pasal 45 Ayat (1)).
- g. Melarang atau mengurangi kebebasan hubungan antara penasehat hukum dengan tersangka sebagai akibat disalahgunakan haknya (Pasal 70 Ayat (4)) dan mengawasi hubungan antara penasehat hukum dengan tersangka tanpa mendengar isi pembicaraan (Pasal 71 Ayat (1)) dan dalam hal kejahatan terhadap keamanan negara dapat mendengar isi pembicaraan tersebut (Pasal 71 Ayat (2)).
- h. Meminta dilakukan pra peradilan kepada Ketua Pengadilan Negeri untuk menerima sah atau tidaknya suatu penghentian penyidikan oleh penyidik (Pasal 80). Maksud Pasal 80 ini adalah untuk menegakkan hukum, keadilan dan kebenaran melalui sarana pengawasan secara horizontal.
- i. Dalam perkara koneksitas, karena perkara pidana itu harus diadili oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, maka penuntut umum menerima penyerahan perkara dari oditur militer dan selanjutnya dijadikan dasar untuk mengajukan perkara tersebut kepada pengadilan yang berwenang (Pasal 91 Ayat (1)).
- j. Menentukan sikap apakah suatu berkas perkara telah memenuhi persyaratan atau tidak untuk dilimpahkan ke pengadilan (Pasal 139).
- k. Mengadakan tindakan lain antara lain meneliti identitas tersangka, barang bukti dengan memperhatikan secara tegas batas wewenang dan fungsi antara penyidik, penuntut umum dan pengadilan (Pasal 14 Huruf i).
- l. Apabila penuntut umum berpendapat bahwa dari hasil penyidikan dapat dilakukan penuntutan, maka dalam waktu secepatnya ia membuat surat dakwaan (Pasal 140 Ayat (1)).

- m. Membuat surat penetapan penghentian penuntutan (Pasal 140 Ayat (2) Huruf a).
- n. Melanjutkan penuntutan terhadap tersangka yang dihentikan dikarenakan adanya alasan baru (Pasal 140 Ayat (2) Huruf d).
- o. Mengadakan penggabungan perkara dan membuatnya dalam satu surat dakwaan (Pasal 141).
- p. Mengadakan pemecahan penuntutan (*splitsing*) terhadap satu berkas perkara yang memuat beberapa tindak pidana yang dilakukan beberapa orang tersangka (Pasal 142).
- q. Melimpahkan perkara ke Pengadilan Negeri dengan disertai surat dakwaan beserta berkas perkara (Pasal 143 Ayat (1)).
- r. Membuat surat dakwaan (Pasal 143 Ayat (2)).
- s. Untuk maksud penyempurnaan atau untuk tidak melanjutkan penuntutan, penuntut umum dapat mengubah surat dakwaan sebelum pengadilan menetapkan hari sidang atau selambat-lambatnya tujuh hari sebelum sidang dimulai (Pasal 144).

Keseluruhan tugas dan kewenangan pihak Kejaksaan baik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia maupun KUHAP, semuanya dapat digunakan oleh pihak Kejaksaan dalam usaha penegakan hukum tanpa terkecuali dan berdasarkan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh kejaksaan, maka dapat dilihat bahwa antara penyidik, penuntut umum dan hakim dalam rangka melaksanakan penegakan hukum di bidang pidana ini dapatlah dikatakan sebagai rangkaian kegiatan yang satu sama lain saling menunjang.

3. Kedudukan Sentral Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Penegakan Hukum

Membahas tentang kedudukan kejaksaan republik Indonesia dalam penegakan hukum, maka terlebih dahulu dibahas tujuan

pembentukan Kejaksaan sendiri. Kedudukan Kejaksaan secara umum dan secara khusus, jabatan jaksa Agung dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia menimbulkan ambivalensi tersendiri dalam dunia penegakan hukum di Indonesia. Sebagai suatu lembaga pemerintahan yang melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan, maka dilihat dari sudut kedudukan, mengandung makna bahwa Kejaksaan merupakan suatu lembaga yang berada di suatu kekuasaan eksekutif. Sementara itu, bila dilihat dari sisi kewenangan Kejaksaan dalam melakukan penuntutan, berarti Kejaksaan menjalankan kekuasaan yudikatif.⁷

Sehubungan dengan makna Kejaksaan dalam melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka, penjelasan Pasal 2 ayat (1) 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.

Dalam pelaksanaannya, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sendiri menempatkan Kejaksaan dalam kedudukan yang samar (*problematic, ambigu*), karena memiliki tugas ganda (*double obligation*). Di satu sisi, Kejaksaan dituntut menjalankan fungsi, dan wewenangnya secara merdeka. Di sisi lain, kemerdekaan tersebut

⁷ RM Surachman dan Jan S. Maringka. 2016. *Eksistensi Kejaksaan Dalam Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, Hal. 98.

dapat menjadi rentan apabila pemerintah tidak benar-benar memiliki komitmen untuk menegakkan supremasi hukum di Indonesia, mengingat Kejaksaan merupakan lembaga yang berada di bawah kekuasaan eksekutif.

Tugas ganda (*double obligation*) tersebut pada akhirnya justru kerap menimbulkan keraguan mengenai objektivitas korsa Adhyaksa dalam mengambil berbagai keputusan penting terkait dengan penanganan perkara yang menyangkut kepentingan Pemerintahan. Banyak kalangan menganggap, mustahil Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan lainnya, karena kedudukan Kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif.⁸

Terlepas dari tugas ganda tersebut, yang pasti adalah Kejaksaan RI menjadi subsistem dari sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam mencermati Kejaksaan RI dalam kedudukan sentralnya sehubungan dengan penegakan hukum di Indonesia mengarahkan kita kepada keberadaan Kejaksaan sebagai salah satu subsistem dari suatu sistem hukum. Secara ringkas dapat disimpulkan bahwa sistem hukum adalah suatu kesatuan hukum yang terdiri atas bagian-bagian (hukum) yang memunyai kaitan (interaksi) satu sama

⁸ *Ibid.* Hal. 99

lain, tersusun secara tertib dan teratur menurut asas-asasnya, yang berfungsi untuk mencapai suatu tujuan sistem hukum tersebut.⁹

Dengan demikian, Kedudukan sentral Kejaksaan RI dalam penegakan hukum di Indonesia, sebagai salah satu subsistem hukum yang berada dalam satu kesatuan yang teratur dan terintegral, saling mempengaruhi dan saling mengisi dengan subsistem lainnya untuk mencapai tujuan dari sistem hukum tersebut. Bila dipandang dari aspek kelembagaan penegakan hukum di Indonesia, selain Kejaksaan, ada juga lembaga lain seperti Hakim, Polisi, Advokat/Penasihat Hukum/Pengacara/Konsultan Hukum, Lembaga Pemasyarakatan, bahkan tersangka, terdakwa, dan terpidana menjadi subsistem hukum dalam penegakan hukum di Indonesia.¹⁰

Dilihat dari aspek kewenangan, dikenal beberapa subsistem hukum, seperti antara lain kewenangan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman. Dalam kaitannya dengan Kejaksaan.

B. Tinjauan Umum Tentang Jaksa Pengacara Negara

1. Pengertian Jaksa Pengacara Negara

Istilah jaksa pengacara negara secara eksplisit tidak tercantum dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Jaksa atau Penuntut Umum adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan

⁹ Marwan Effendi. 2005. *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. Hal. 99-101.

¹⁰ *Ibid.* Hal. 101.

pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.¹¹ Kemudian Pengacara atau Advokat adalah penasehat hukum yaitu seseorang yang bertindak di dalam suatu perkara untuk kepentingan yang berperkara, di dalam perkara perdata advokat membela tergugat/penggugat sedangkan dalam perkara pidana, advokat membela terdakwa. Lain halnya dengan tata usaha negara, advokat membela termohon/pemohon. Secara prinsip, setiap orang berhak menggunakan jasa advokat. Dalam praktek, bantuan seorang pengacara itu tidak diharuskan, terkecuali dalam perkara-perkara tertentu misalnya pidana dimana terdakwa didakwakan dan/atau diketahui dapat dijatuhi hukuman mati.

Penggunaan istilah Penasihat Hukum pada dasarnya memiliki kelemahan yang sifatnya mendasar. Pertama, istilah penasehat hukum itu secara denotatif atau pun konotatif bermakna pasif. Padahal peranan profesi itu dapat kedua-keduanya, yaitu pasif ketika hanya memberikan nasihat-nasihat hukum tertentu yang biasa berbentuk lisan atau tertulis (seperti legal opinion/audit), tetapi bisa aktif ketika melakukan pembelaan di depan pengadilan (litigasi) termasuk ketika menjalankan kuasa dalam penyelesaian suatu kasus alternatif seperti

¹¹ Rocky Marbun, dkk. 2012. *Kamus Hukum Indonesia*. Jakarta: Transmedia Pustaka. Hal.143

negosiasi, mediasi, dan arbitrase.¹²

Kedua, secara legalistik formalistik sebagaimana telah diatur dalam RO, seorang *advocaat en procureur* dapat bertindak baik secara pasif maupun aktif dalam mengurus sesuatu hal yang perlu pertimbangan hukum atau mengurus perkara yang dikuasakan kepadanya. Kapan harus aktif dan kapan harus pasif semuanya tergantung tuntutan penanganan masalahnya. Sejauh ini sistem dalam kaitannya dengan profesi ini tidak membedakan yang boleh bertindak dan tidak boleh bertindak di hadapan pengadilan seperti di Inggris, antara *solicitor* dan *barrister*.¹³

Selanjutnya mengenai Negara. Istilah “Negara” mulai timbul dan dikenal pada *zaman renaissance* di Eropa dalam abad ke -15, pada masa itu telah mulai dipergunakan istilah “*Lo Stato*” yang berasal dari bahasa Italia yang kemudian menjelma menjadi perkataan “*L’Etat*” dalam bahasa Perancis, “*the state*” dalam bahasa Inggris, atau “*Der State*” dalam bahasa Jerman, “*de staat*”. Unsur-unsur dalam negara terdapat didalamnya wilayah, penduduk, pemerintahan dan memiliki kedaulatan ke dalam dan keluar. Pemerintahan adalah sebagai penyelenggara negara.

Dari penjelasan tersebut, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan "Jaksa Pengacara Negara" adalah Jaksa yang

¹² Evy Lusia Ekawati. 2013. *Peranan Jaksa Pengacara Negara Dalam Penanganan Perkara Perdata; Sudi Kasus Penyelesaian Tunggakn Listrik Antar Pelanggan Dengan Perusahaan Listrik Negara*. Yogyakarta: Genta Press. Hal. 57

¹³ *Ibid.* Hal. 58.

bertindak sebagai Pengacara, pembela perkara mewakili Negara dalam mengajukan sesuatu tuntutan.

Setelah melihat pandangan teoritis berkaitan dengan Jaksa Pengacara Negara, berikut disajikan definisi JPN berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang mengatur sebagai berikut:

1. Jaksa Sesuai dengan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang mengatur bahwa 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.¹⁴ Sedangkan wewenang lain dari Kejaksaan yaitu Pasal 30 Ayat (2) yaitu kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
2. Pangacara (Advokat) Sesuai dengan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat yang menyatakan bawah advocat adalah orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik didalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini dan dalam Pasal 3 Ayat (1) huruf c “tidak berstatus pegawai negeri sipil atau pejabat Negara” yang dimaksud dengan “Pegawai Negara” dan

¹⁴ C.S.T. Kansil. 2008. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta. Hal. 2

“Pejabat Negara”, adalah Pegawai Negeri sebagaimana di maksud dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Pejabat Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian jo. Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Sedangkan dalam Pasal 2 Ayat (1) ditentukan bahwa Pegawai Negeri terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil.
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian jo. Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ditentukan bahwa Pejabat Negara terdiri dari :

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;

- e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc;
- f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;
- g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
- i. Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;
- j. Menteri dan jabatan setingkat menteri;
- k. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- l. Gubernur dan wakil gubernur;
- m. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan
- n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Dari pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Jelaslah bahwa Kejaksaan tidak ada disebutkan sebagai Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara yang dimaksudkan. Akan tetapi berdasarkan Pasal 122 huruf n yang menyatakan bahwa Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang artinya mengacu kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan.

Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan dan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan 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, makna “kuasa khusus” artinya kejaksaan dengan Surat Kuasa Khusus dapat menjadi Pengacara untuk Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, BUMN dan BUMD.

Jaksa sebagai penerima surat kuasa khusus mewakili negara berperkara Perdata di pengadilan, Dapat di istilahkan diistilahkan atau disebut sebagai pengacara atau advokat, apalagi jika merujuk pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia pasal 30 Ayat (2) 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, di mana 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 tentang Kejaksaan RI dan Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun

1991, serta Keppres Nomor 55 Tahun 1991 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Namun, makna “kuasa khusus” dalam bidang keperdataan dengan sendirinya identik dengan “pengacara.” Berdasarkan asumsi tersebut, istilah pengacara negara, yang adalah terjemahan dari *landsadvocaten* versi *Staatsblad* 1922 Nomor 522 Pasal 3, tidak dikenal secara luas oleh masyarakat dan pemerintah.

2. Dasar Peraturan Jaksa Pengacara Negara

Tugas kejaksaan di bidang perdata telah ada sejak tahun 1922 yaitu berdasarkan pada ketentuan yang diatur dalam *staatsblad* Nomor 522 Tahun 1922 dan sampai saat ini eksistensinya tidak pernah dicabut. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah dicabut dan diubah melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, tugas Kejaksaan di bidang perdata tersebut lebih dimantapkan, bahkan ditambah dengan tugas di bidang tata usaha negara sehubungan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan telah diubah melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Tugas di bidang perdata dan tata usaha negara tersebut selanjutnya diselenggarakan berdasarkan KEPPRES Nomor 55 Tahun 1991 tentang Susunan

Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, KEPJA Nomor KEP- 035/J.A/3/1992 tentang struktur organisasi Kejaksaan Agung Republik Indonesia, KEPJA lainnya, INSJA, serta petunjuk JAMDATUN. Keseluruhan dari Kepres dan Kepja tersebut telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan diganti dengan 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 dan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor Per-025/A/Ja/11/2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain Dan Pelayanan Hukum Di Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara.

Dasar peraturan hukum tentang tugas Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara diatur di peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan telah diubah melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

4. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
5. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Paten
6. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merk
7. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan
8. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia
9. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang
10. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
11. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan 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

12. Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-009/A/JA/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/03/2014 tentang Perubahan atas Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-009/A/JA/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia;
13. Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-018/ A/JA/07/2014 tentang Standar Operasional Prosedur pada Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara;
14. Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : Per-025/A/Ja/11/2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain Dan Pelayanan Hukum Di Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara;
15. Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor KEP-157/A/JA/11/2012 tentang Administrasi Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara;

3. Asas dan Ruang Lingkup Jaksa Pengacara Negara

Pelaksanaan dari Tugas, Wewenang, dan Fungsi Jaksa Pengacara Negara di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara berdasarkan asas:

1. Cepat, Tepat, Tuntas dan Manfaat

- a. Prosedur dan tata cara pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dilakukan secara cepat, tepat dan sesuai Standar Operasional Prosedur Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.
- b. Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara terhadap masing-masing permasalahan dilaksanakan dan diselesaikan secara tuntas dan membawa manfaat.

2. Bertanggungjawab

Hasil pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dapat dipertanggungjawabkan baik secara teknis administratif maupun teknis yuridis serta tidak menimbulkan benturan kepentingan (*Conflict of interest*) dengan Bidang Intelijen dan Bidang Tindak Pidana Khusus.

3. Kerahasiaan

Dalam pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum dan Tindakan Hukum Lain di Bidang Perdata

dan Tata Usaha Negara Jaksa Pengacara Negara terikat pada asas menjaga kerahasiaan Pemohon, yaitu Jaksa Pengacara Negara dilarang memberikan data yang diberikan oleh Pemohon dan hasil pelaksanaan kegiatan kepada pihak lain.

Ruang lingkup Peraturan Jaksa Agung ini terbatas pada pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.

4. Tugas dan Wewenang Jaksa Pengacara Negara

Tugas Jaksa Pengacara Negara di bidang Perdata dan Tata Usaha terdapat dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 pada Pasal 30 Ayat (2), dan juga menurut Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor Per-025/A/Ja/11/2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain Dan Pelayanan Hukum Di Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara tertanggal 17 November 2015, antara lain yaitu:

a) Penegakan Hukum

Wewenang Jaksa Pengacara Negara Jaksa Pengacara Negara melakukan Penegakan Hukum melalui Gugatan/Permohonan ke Pengadilan terhadap Permasalahan Hukum antara lain:

- 1) Perkara Tindak Pidana Korupsi yang dihentikan penyidikannya, karena tidak cukup bukti sedangkan secara nyata telah ada

Kerugian Keuangan Negara.

- 2) Perkara Tindak Pidana Korupsi yang dihentikan penyidikannya karena tersangka meninggal dunia sedangkan secara nyata telah ada Kerugian Keuangan Negara.
- 3) Perkara Tindak Pidana Korupsi yang dihentikan penuntutannya karena terdakwa meninggal dunia sedangkan secara nyata telah ada Kerugian Keuangan Negara.
- 4) Gugatan perdata terhadap terpidana/ahli waris Perkara Tindak Pidana Korupsi atas harta kekayaannya yang diduga hasil Tindak Pidana Korupsi dan belum dilakukan perampasan setelah terdapat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
- 5) Pembatalan perkawinan yang tidak memenuhi persyaratan hukum.
- 6) Permohonan pailit suatu Badan Hukum.
- 7) Permohonan pembatalan pendaftaran Hak Merek.
- 8) Permohonan pembatalan pendaftaran Hak Paten.
- 9) Permohonan pembubaran Perseroan Terbatas.
- 10) Permohonan pembubaran Yayasan.
- 11) Gugatan Pembayaran Uang Pengganti (PUP).
- 12) Permohonan agar Balai Harta Peninggalan diperintahkan mengusut harta kekayaan serta kepentingan seseorang yang meninggalkan tempat tinggalnya, tanpa menunjuk seorang

wakil.

- 13) Permohonan agar seorang ayah/ibu dibebaskan dari kekuasaannya sebagai orang tua.
- 14) Permohonan pemecatan seorang wali dari anak yang belum dewasa.
- 15) Permohonan pengangkatan pengurus pengganti jika pengurus waris meninggal dunia.

b) Bantuan Hukum

Wewenang Jaksa Pengacara Negara memberikan Bantuan Hukum kepada Negara atau Pemerintah untuk bertindak sebagai pihak, secara non litigasi maupun litigasi dalam Perkara Perdata, Perkara Tata Usaha Negara, Perkara Uji Materiil Undang-Undang dan Perkara Uji Materiil terhadap Peraturan di Bawah Undang-Undang.

c) Pertimbangan Hukum

Wewenang Jaksa Pengacara Negara Pertimbangan Hukum hanya diberikan kepada Negara atau Pemerintah, meliputi (a) Pendapat Hukum (*Legal Opinion/LO*); (b) Pendampingan Hukum (*Legal Assistance/LA*); dan (c) Audit Hukum (*Legal Audit*).

Ruang Lingkup:

- a. Pertimbangan Hukum Perdata meliputi pemberian pendapat Hukum (*Legal Opinion/LO*), Pendampingan Hukum (*Legal Assistance/LA*) dan Audit Hukum (*Legal Audit*) dalam

menghadapi permasalahan Hukum Perdata atau potensi adanya klaim/ tuntutan dari pihak lain dalam rangka Penyelamatan Keuangan/Kekayaan Negara.

b. Pertimbangan Hukum Pemulihan dan Perlindungan Hak meliputi pemberian Pendapat Hukum (*Legal Opinion/LO*), Pendampingan Hukum (*Legal Assistance/LA*) dan Audit Hukum (*Legal Audit*) dalam menghadapi permasalahan Hukum Perdata dalam rangka perlindungan atau Pemulihan Keuangan/Kekayaan Negara.

c. Pertimbangan Hukum Tata Usaha Negara meliputi pemberian Pendapat Hukum (*Legal Opinion/LO*), Pendampingan Hukum (*Legal Assistance/LA*) di Bidang Bidang Tata Usaha Negara, dalam hal akan/ telah menerbitkan Keputusan TUN dan/atau Peraturan dalam rangka menegakkan Kewibawaan Pemerintah.

d) Tindakan Hukum Lain.

Wewenang Jaksa Pengacara Negara Tindakan Hukum Lain adalah kegiatan Jaksa Pengacara Negara antara lain untuk menjadi Konsiliator, Mediator dan Fasilitator dalam penyelesaian suatu sengketa antar Negara atau Pemerintah.

e) Pelayanan Hukum

Wewenang Jaksa Pengacara Negara Pelayanan Hukum diberikan untuk memenuhi permintaan masyarakat yang meliputi orang

perorangan dan badan hukum, secara lisan atau secara tertulis dalam bentuk konsultasi, pendapat dan informasi di Bidang Hukum Perdata ataupun Tata Usaha Negara.

C. Teori Kepastian Hukum

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa kepastian hukum menginginkan hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan secara tegas bagi setiap peristiwa konkrit dan tidak boleh ada penyimpangan (*fiat justitia et perezat mundus* atau hukum harus ditegakkan meskipun langit akan runtuh). Kepastian hukum akan memberikan perlindungan hukum kepada *yustisiabel* dari tindakan sewenang-wenang pihak lain, dan hal ini berkaitan dalam usaha ketertiban masyarakat.¹⁵

Sudikno Mertokusumo lebih lanjut menyatakan bahwa selain itu, masyarakat juga berkepentingan agar dalam pelaksanaan atau penegakan hukum itu, memperhatikan nilai-nilai keadilan. Akan tetapi harus diingat bahwa hukum itu tidak identik dengan keadilan, karena hukum bersifat umum, mengikat setiap orang dan bersifat menyamaratakan atau tidak membedakan keadaan status atau pun perbuatan yang dilakukan manusia. Begitu hukum, setiap kejahatan yang berperkara, maka dijatuhkan pidana atau hukuman yang sesuai dengan apa yang tertera dalam bunyi pasal dalam undang-undang, sehingga

¹⁵ Ahmad Rifai. 2010. *Penemuan Hukum oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*. Jakarta: Sinar Grafika. Hal. 131.

keadilan menurut hukum belum tentu sama dengan keadilan masyarakat.¹⁶

Berdasarkan pandangan tersebut di atas maka ditegaskan bahwa aturan hukum harus diterapkan, dilaksanakan, ditegakkan secara tegas bagi setiap orang dan peristiwa sehingga tidak boleh ada penyimpangan dengan memperhatikan nilai-nilai keadilan untuk mendapatkan kepastian hukum, walaupun hukum itu tidak identik dengan keadilan karena keadilan menurut hukum belum tentu sama dengan keadilan moral atau keadilan masyarakat.

Kepastian hukum atau *Rechtssicherheit, security, rechtszekerheid* adalah sesuatu yang baru, yaitu sejak hukum itu dituliskan, dipositifkan, dan menjadi publik. Kepastian hukum menyangkut masalah *Law Sicherheit durch das Recht*, seperti memastikan bahwa pencurian, pembunuhan, menurut hukum merupakan kejahatan. Kepastian hukum adalah *Sicherheit des Recht selbst* (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum.¹⁷

D. Teori Kewenangan dan Sumber Kewenangan

1. Teori Kewenangan

Teori kewenangan sebagaimana yang eksponennya adalah Hans Kelsen mengemukakan hanya perilaku manusia yang diberikan wewenang oleh tatanan hukum. Perilaku individu tersebut diberikan

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Satjipto Rahardjo. 2006. *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*. Jakarta: UKI Press. Hal. 133-136.

wewenang hukum dirinya yakni kapasitas untuk menciptakan norma hukum. Kapasitas untuk bertindak pada dasarnya merupakan kapasitas untuk melakukan transaksi hukum. Kapasitas untuk melakukan transaksi hukum yaitu kapasitas untuk menciptakan kewajiban dan hak juga merupakan wewenang hukum karena kewajiban hukum dan hak ditetapkan oleh norma-norma hukum dan norma-norma itu diciptakan dengan transaksi hukum.¹⁸

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia hubungan antara satu lembaga negara dengan lembaga negara yang lainnya diikat oleh prinsip *checks and balances*. Dalam prinsip tersebut lembaga-lembaga negara itu diakui sederajat dan saling mengimbangi satu sama lain. Penggunaan istilah *checks and balances* itu sendiri pernah dilontarkan oleh John Adams, Presiden Amerika Serikat kedua (Tahun 1735-1826) pada saat ia mengucapkan pidatonya yang berjudul "*Defense of the Constitution of the United States*" (1787). Istilah *checks and balances* tersebut menurut David Wootton sebenarnya hanya merupakan salah satu teknik saja untuk mengemukakan konsep saling kontrol dan saling mengimbangi antar cabang kekuasaan negara. Dan istilah itu sebelumnya juga telah digunakan oleh Whig John Toland (1701) dan Marcham Nedham (1654).¹⁹

¹⁸ Hans Kelsen, 2011, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung. Hal. 165-167.

¹⁹ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Jakarta. Hal. 150.

Definisi kewenangan menurut H.D. Stoud, seperti dikutip Ridwan HR²⁰ adalah “Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”. Ada dua makna yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan menurut H.D. Stoud, yaitu adanya aturan-aturan hukum; dan sifat hubungan hukum. Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut atau ikatan atau pertalian atau berkaitan dengan hukum.²¹

Menurut Ateng Syafrudin,²²:

Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi

²⁰ Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers. Hal.110.

²¹ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. 2013. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hal.184.

²² Ateng Syafrudin. 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*. Jurnal Pro Justicia. Edisi IV. Bandung: Universitas Parahyangan. Hal. 22.

wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Untuk mencari pengertian kewenangan tetap memerlukan suatu pembedaan antara perkataan kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*) walaupun sebenarnya dalam praktik pembedaan perkataan tersebut tidak selalu dirasakan perlu. Perkataan “kewenangan” adalah apa yang disebut “kekuasaan Formal”, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif atau administratif.²³

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). 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.²⁴

²³ Abdul Rasyid Thalib. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung; PT. Citra Aditya Bakti. Hal. 210

²⁴ Bagir Manan. 2000. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, Hal. 1-2

R.J.H.M. Huisman menyatakan pendapat berikut:

Een bestuursorgaan kan zich geen bevoegdheid toeigenen. Slechts de wet kan bevoegdheden verlenen. De wetgever kan een bevoegdheid niet allen attribueren aan een bestuursorgaan, maarooka an ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het milieu enz.) of aan special colleges (bijvoorbeeld de kiesraad, de pachtkamer), of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersonen.

(Organ pemerintah 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 dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah}, atau bahkan terhadap 14 badan hukum privat.²⁵

Prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Seiring dengan pilar utama Negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), berdasarkan prinsip ini pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awaldari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan secara ensensial bahwa wewenang tersebut merupakan esensi suatu organ negara untuk bertindak dan melakukan perbuatan hukum. Oleh

²⁵ Ridwan HR, *Op.Cit.* Hal. 100.

karena itu, wewenang setiap organ negara harus berdasarkan hukum yang bertujuan untuk membatasi kewenangan dan kekuasaan dalam melakukan perbuatan hukum atau melaksanakan kewenangannya.

2. Sumber Kewenangan

Secara teori yang seringkali digunakan untuk mempelajari dalam mengidentifikasi asal muasal cara memperoleh wewenang pemerintahan itu paling tidak terbagi atas tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut ahli hukum H.D. Van Wijk/ Willwm Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organlain atas namanya).²⁶

Lain halnya dengan pendapat dari H.D. Van Wijk/ Willem Konijnenbelt, F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek, mengatakan bahwa ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yakni atribusi dan delegasi. Mengenai atribusi dan delegasi, disebutkan bahwa: “atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah

²⁶ *Ibid.* Hal. 102.

memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi, Kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu, atribusi, delegasi, dan mandat, sebagai berikut:²⁷

a. Atribusi

Menurut istilah hukum, atribusi (*attributie*) mengandung arti pembagian kekuasaan, dalam kata *attributie van rechtsmacht*, diartikan sebagai pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (*absolutecompetentie* atau kompetensi mutlak), yang merupakan sebagai lawan dari *distributie van rechtsmacht*. Pada *attributie* (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang, cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya adalah melalui atribusi.

b. Delegasi

Kata delegasi mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuatan hukum. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya.

Wewenang delegasi (*delegatie bevoegheid*) adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi. Akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggung jawab penerima delegasi (delegataris, wewenang tersebut tidak dapat lagi dipergunakan oleh pemberi wewenang, kecuali pemberi wewenang (delegans) menilai terjadi penyimpangan atau pertentangan dalam menjalankan wewenang tersebut, sehingga wewenang dicabut kembali oleh pemberi delegasi dengan berpegang pada asas *contrariusactus*.

Kesimpulannya wewenang delegasi dapat dicabut kembali oleh pemberi wewenang apabila dinilai ada pertentangan dengan konsep dasar pelimpahan wewenang.

c. Mandat

Kata mandat (*mandaat*) mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang didalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat

²⁷ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat. 2012. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Nuansa Cendekia. Hal. 137-139.

mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab alat pemerintah tersebut.

Wewenang mandat (*mandaat bevoegheid*) adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan, ditinjau dari segi tanggung jawab dan tanggunggugat atas wewenang yang dijalankan, setiap saat wewenang tersebut dapat digunakan atau ditarik kembali oleh pemberi mandat.

E. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Menurut Soerjono Soekanto, inti dan arti penegakan hukum terletak pada bagaimana mengharmoniskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang baik dan menyelaraskan dengan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.²⁸

Lanjut menurut Soejono Soekanto, penegakan hukum sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut, antara lain sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri yakni undang-undang;
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

²⁸ Soerjono Soekanto. *Faktor Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers. Hal. 5.

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan satu dengan lainnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Faktor pertama, yakni undang-undang menjadi faktor utama dalam menunjang lahirnya penegakan hukum. Menurut Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, yang diartikan dengan undang-undang dalam arti materiil adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Maka undang-undang tersebut mencakup peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara dan peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja.

Dalam mencapai tujuannya, agar undang-undang dapat dijalankan secara efektif, maka di dalam undang-undang haruslah menganut asas-asas umum, antara lain:

1. Undang-undang tidak berlaku surut;
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum. Artinya, terhadap peristiwa khusus wajib

diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut;

4. Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya, undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku di mana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada undang-undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut;
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
6. Undang-undang mestinya partisipatif, artinya dalam proses pembuatannya dibuka kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu. Ini dimaksudkan agar undang-undang tidak sewenang-wenang.

Undang-undang sebagai sumber hukum dan faktor dalam menunjang penegakan hukum, sering ditemui kendala dan masalah, antara lain:

1. Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang;
2. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang;

3. Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang sangat mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

Faktor kedua dalam mempengaruhi penegakan hukum, yakni penegak hukum. Penegak hukum yang dimaksudkan di sini adalah mereka yang berkecimpung dalam bidang penegakan hukum. Kalangan tersebut mencakup mereka yang bertugas di Kehakiman, Kejaksaan, Kepolisian, Pengacara, dan Pemasyarakatan.

Menurut Soerjono Soekanto, seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Bila di dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan actual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role-distance*).

Selanjutnya faktor ketiga yang mempengaruhi penegakan hukum ialah faktor sarana atau fasilitas. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Bila hal-

hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

Faktor keempat dalam hal menunjang penegakan hukum adalah faktor masyarakat. Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut.

Masalah-masalah yang sering timbul dalam masyarakat yang dapat mempengaruhi penegakan hukum dapat berupa:

1. masyarakat tidak mengetahui atau tidak menyadari, apabila hak-hak mereka dilanggar atau terganggu;
2. masyarakat tidak mengetahui akan adanya upaya-upaya hukum untuk melindungi kepentingan-kepentingannya;
3. masyarakat tidak berdaya untuk memanfaatkan upaya-upaya hukum karena faktor-faktor ekonomi, psikis, sosial, atau politik.

Selanjutnya faktor kebudayaan menjadi faktor yang berperan dalam mempengaruhi lahirnya penegakan hukum. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi mengenai apa yang dinilai baik dan apa yang dinilai tidak baik.

F. Kerangka Pikir

Penelitian ini mengambil judul tentang kedudukan jaksa Pengacara Negara dalam lingkup Perdata dan TUN. Isu hukum yang diangkat yaitu adanya permasalahan dalam pelaksanaan tugas, wewenang, dan fungsi jaksa pengacara negara terkait dengan posisi dan kedudukannya yang di satu sisi sebagai salah satu lembaga pemerintah yang mewakili negara, akan tetapi di sisi lain jaksa pengacara negara juga memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat. Ketika negara yang diwakili oleh kejaksaan melawan gugatan yang dilakukan oleh masyarakat, Maka Jaksa Pengacara Negara akan berada pada situasi yang tidak jelas.

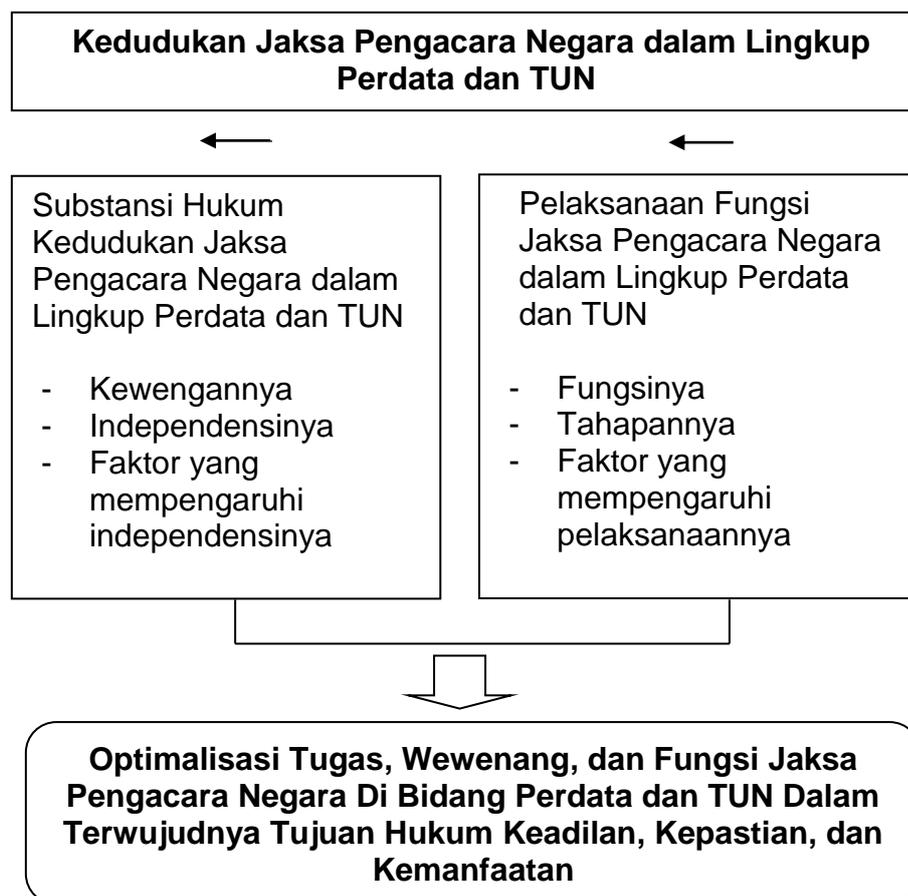
Penelitian ini menggunakan tipe penelitian normatif dan empiris dengan pendekatan perundang-undangan, dengan membandingkan pengaturan secara normatif dengan keadaan pelaksanaan di lapangan (empiris) berkaitan dengan tugas wewenang dan fungsi Jaksa Pengacara Negara.

Dalam penelitian ini menarik 3 (tiga) variabel bebas, yaitu (1) Substansi Hukum Kedudukan Jaksa Pengacara Negara dalam Lingkup Perdata dan TUN Hal mana menggunakan 3 (tiga) indikator variabel yaitu atribusi, delegasi, mandate. Pemilihan indikator tersebut sesuai dengan teori kewenangan. (2) Pelaksanaan Fungsi Jaksa Pengacara Negara dalam Lingkup Perdata dan TUN, dengan Indikator Variabel yaitu Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum lain, dan Pelayanan Hukum. Indikator-indikator variabel tersebut

disesuaikan dengan ruang lingkup tugas jaksa pengacara negara. (3) Hambatan-hambatan yang dapat ditemukan dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Jaksa Pengacara Negara, dengan indikator yaitu faktor hukum, penegak hukum, sarana, masyarakat. Hal ini sesuai dengan teori tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum.

Dari ketiga variabel di atas, penulis menarik variabel terikat yaitu Optimalisasi Tugas, Wewenang, dan Fungsi Jaksa Pengacara Negara di bidang Perdata dan TUN dalam terwujudnya tujuan hukum keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.

Bagan Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

1. 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.
2. Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa yang berdasarkan Surat Kuasa Khusus melakukan Penegakan Hukum dan Bantuan Hukum atau berdasarkan Surat Perintah melakukan Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.
3. Substansi Hukum adalah keseluruhan aturan hukum, norma hukum, dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis termasuk putusan pengadilan.
4. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
5. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya
6. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organlain atas namanya.
7. Ruang lingkup tugas dan wewenang Jaksa Pengacara Negara adalah Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, Pelayanan Hukum.

8. Faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana, dan faktor masyarakat.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian ini berbentuk penelitian hukum sosiologis atau *socio legal research*, yaitu selain mengkaji hukum secara teoretik dan normatif, juga akan mengkaji hukum dalam pelaksanaannya. Artinya menganalisis hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.²⁹ Kesesuaian antara hukum dalam perspektif normatif dan hukum dalam perspektif empiris merupakan sebuah tuntutan realitas untuk mengefektifkan hukum dalam kehidupan. Penelitian ini mengkaji mengenai kedudukan Jaksa sebagai pengacara negara dalam lingkup perdata dan tata usaha.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kejaksaan Negeri Pangkep karena di lokasi tersebut terdapat perkara dimana Jaksa bertindak sebagai pengacara negara. Selain itu, penelitian juga akan dilaksanakan di Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan untuk mendapatkan perbandingan dan informasi terkait permasalahan yang diteliti.

²⁹ Bambang Sunggono. 2003. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hal. 43

C. Jenis dan Sumber Data

Adapun jenis dan sumber data yang digunakan sebagai dasar untuk menunjang hasil penelitian adalah:

1. Data primer, berupa data yang langsung didapatkan dalam penelitian di lapangan, seperti data yang diperoleh dari sampel penelitian (responden) dan narasumber penelitian.³⁰
2. Data sekunder, berupa data yang ditemukan pada objek atau sampel penelitian untuk melengkapi data primer.³¹

D. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan, digunakan beberapa teknik pengumpulan data, yakni sebagai berikut:

1. Studi Lapangan, yakni dilakukan dengan cara wawancara, yakni cara memperoleh data dengan memberikan pertanyaan-pertanyaan tertulis kepada responden penelitian dan juga memberikan pertanyaan-pertanyaan langsung kepada narasumber.
2. Studi pustaka (*library research*), yakni dilakukan dengan telaah pustaka dengan cara membaca buku-buku, literatur-literatur, dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.

³⁰ Soerjono Soekanto. 2006. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press. Hal. 12

³¹ *Ibid.*

E. Analisis Data

Seluruh data yang diperoleh, baik data primer maupun data sekunder selanjutnya dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menjelaskan, memaparkan, dan menggambarkan permasalahan yang timbul pada pelaksanaan kedudukan Jaksa sebagai pengacara negara dalam lingkup perdata dan tata usaha.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Substansi Hukum Kedudukan Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Lingkup Perdata dan Tata Usaha Negara

Pada hakekatnya dalam prinsip negara hukum keberadaan kekuasaan yudisial merupakan kekuasaan yang bertujuan untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tetap berjalan pada kerangka hukum. Keberadaan kekuasaan yudisial yang independen merupakan jaminan bagi tegaknya supremasi hukum. Independensi lembaga penegak hukum akan menghindari terjadinya penyimpangan fungsi lembaga penegak hukum dan keadilan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan oleh sebuah rezim tertentu.

Melihat hal tersebut maka peran strategis lembaga penegak hukum dalam sistem ketatanegaraan dan mewujudkan prinsip negara hukum merupakan sesuatu yang krusial. Untuk itu, maka keberadaan lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan yudisial termasuk kategori sebagai organ negara utama (*auxiliary organ*). Sebagai organ negara utama, maka sumber atribusi kewenangan lembaga yudisial sepatutnya harus diatur secara jelas di dalam konstitusi.

Atribusi kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung diatur secara eksplisit dalam UUD 1945. Atribusi langsung dari konstitusi meletakkan keberadaan MA sejajar dengan lembaga eksekutif dan

legislatif sehingga fungsi pengawasan yang dimiliki oleh MA menjadi seimbang dalam prinsip pendistribusian kekuasaan yang diterapkan di negara Indonesia. Keadaan inilah yang menciptakan *check and balances* antar lembaga negara. Sebagai lembaga yang sama-sama lahir dan mendapat atribusi kewenangan dari konstitusi, maka secara hierarki keberadaan MA tidak berada lebih rendah dari Presiden (Eksekutif) dan DPR (Legislatif). Kedudukan Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum tidak diatur secara konstitusional dalam UUD NRI 1945. Kedudukan Kejaksaan selama ini berada pada jajaran eksekutif, bukan sebagai lembaga yang menjalankan fungsi yudikatif.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyatakan bahwa 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. Sedangkan wewenang lain dari Kejaksaan, yaitu Pasal 30 Ayat (2) yaitu kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

Jaksa dengan surat kuasa khusus mewakili negara berperkara Perdata maupun perkara Tata Usaha Negara di pengadilan, dapat disebut sebagai pengacara atau advokat. Sebutan Jaksa Pengacara Negara (JPN) secara eksplisit tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 16

Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Namun, makna “kuasa khusus” dalam bidang keperdataan dan Tata Usaha Negara dengan sendirinya identik dengan “pengacara”. Berdasarkan asumsi tersebut, istilah pengacara negara yang merupakan terjemahan dari *landsadvocaten* versi *Staatblad* 1922 Nomor 522 Pasal 3, tidak dikenal secara luas oleh masyarakat dan pemerintah.³²

Tugas kejaksaan di bidang perdata telah ada sejak Tahun 1922, yaitu berdasarkan pada ketentuan yang diatur dalam *Staatsblad* Nomor 522 Tahun 1922 dan sampai saat ini eksistensinya tidak pernah dicabut. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, tugas Kejaksaan di bidang perdata tersebut lebih dimantapkan, bahkan ditambah dengan tugas di bidang Tata Usaha Negara sehubungan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Tugas di bidang perdata dan tata usaha negara tersebut selanjutnya diselenggarakan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1991 tentang Tugas dan Wewenang Kejaksaan Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, Keputusan Jaksa Agung Nomor : KEP-035/J.A/3/1992 tentang Struktur Organisasi Kejaksaan Agung Republik Indonesia, dan Keputusan Jaksa Agung lainnya.

³² <http://datunkejaritakengon.blogspot.com/p/artikel-hukum.html>, diakses tanggal 20 September 2018

Tugas Jaksa Pengacara Negara di bidang Perdata dan Tata Usaha diatur dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI dan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 040/J.A/12/2010 tanggal 12 Desember 2010 yang antara lain yaitu:

1. Bantuan Hukum, yaitu mewakili negara, instansi pemerintah (baik pusat maupun di daerah), BUMN, BUMD berdasarkan Surat Kuasa Khusus (SKK), baik sebagai penggugat maupun tergugat.
2. Pertimbangan Hukum, yaitu memberikan pendapat hukum (*legal opinion*) dan/atau pendampingan (*legal assistance*) di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara atas dasar permintaan dari lembaga negara, instansi pemerintah di pusat/daerah, BUMN/BUMD, yang pelaksanaannya berdasarkan Surat Perintah Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Jamdatun), Kepala Kejaksaan Tinggi (Kajati), dan Kepala Kejaksaan Negeri (Kajari).
3. Pelayanan Hukum, yaitu Tugas Jaksa Pengacara Negara untuk memberikan penjelasan tentang masalah hukum Perdata dan Tata Usaha Negara kepada anggota masyarakat yang meminta.
4. Penegakan Hukum, yaitu tugas Jaksa Pengacara Negara untuk mengajukan gugatan atau permohonan kepada pengadilan di bidang Perdata sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka memelihara ketertiban umum, kepastian hukum dan melindungi kepentingan Negara dan pemerintah serta hak-hak keperdataan masyarakat, antara lain:

- Pengajuan pembatalan perkawinan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan);
- Permohonan perwalian anak di bawah umur sesuai dengan Pasal 360 BW;
- Permohonan Pembubaran PT sesuai dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
- Permohonan Kepailitan menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang;
- Gugatan Uang pengganti menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi;
- Permohonan untuk pemeriksaan Yayasan atau membubarkan suatu Yayasan menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Yayasan;
- Permohonan Jabatan Notaris sesuai dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris;
- Pelaporan Notaris yang melanggar hukum dan keluhuran martabat notaris sebagaimana diatur dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris.

5. Tindakan hukum lain, yaitu tugas Jaksa Pengacara Negara untuk bertindak sebagai mediator atau fasilitator dalam hal terjadi sengketa atau perselisihan antar instansi pemerintah/pemerintah daerah, BUMN di bidang perdata dan tata usaha Negara. Hal ini merupakan tindakan hukum di bidang perdata dan tata usaha Negara dalam rangka menyelamatkan kekayaan Negara atau didalam rangka memulihkan dan melindungi kepentingan masyarakat maupun kewibawaan pemerintah. Tindakan hukum lain ini merupakan tindakan yang tidak termasuk dalam penegakan hukum, bantuan hukum, pelayanan hukum, dan pertimbangan hukum.³³

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.

Kewenangan Jaksa Pengacara Negara itu sendiri ditentukan dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI yang dibagi ke dalam 3 (tiga) bidang, yakni:

³³ Hal ini berdasarkan pula hasil diskusi penulis dengan Sri Hartati, S.H., M.H., Kepala Seksi Tata Usaha Negara Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan dan Muh Yusuf Syahril, S.H., M.H., Kepala Seksi Perdata Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan pada tanggal 17 September 2018.

1. Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. melakukan penuntutan;
 - b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - c. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
 - d. melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
 - e. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan 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. Di bidang ketertiban dan ketenteraman 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/atau penodaan agama;
- f. penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Untuk wewenang di bidang perdata dan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (2) dan (3) diuraikan dalam Pasal 24 Peraturan Presiden 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah melalui Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia yang dapat penulis uraikan sebagai berikut:³⁴

1. Penegakan hukum.

Dalam tugas penegakan hukum kejaksaan sebagai aparat penegakan hukum harus mampu terlihat sepenuhnya dalam proses penegakan hukum untuk menciptakan kondisi kepatuhan hukum sehingga tidak terjadi pelanggaran hukum. Untuk penegakan hukum dilaksanakan sejalan dengan prinsip negara hukum berdasarkan Pancasila di mana supremasi hukum harus tetap dipegang teguh dan berada di atas segala-galanya. Penegakan hukum merupakan prasyarat negara hukum di samping jaminan dan pengakuan hak-hak asasi manusia dan kebebasan peradilan.³⁵

³⁴ Dikembangkan oleh penulis berdasarkan kajian dan hasil diskusi penulis dengan Sri Hartati, S.H., M.H., Kepala Seksi Tata Usaha Negara Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan dan Muh Yusuf Syahril, S.H., M.H., Kepala Seksi Perdata Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan pada tanggal 17 September 2018.

³⁵ Abdurrahman. 1989. *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*, Bandung; Alumni. Hal.12

Hukum berfungsi sebagai pelindung kepentingan masyarakat. Agar kepentingan masyarakat terlindungi maka hukum harus dilaksanakan. Dalam penegakan hukum terdapat tiga unsur yang harus diperhatikan yakni unsur kepastian hukum (*rechtshierheit*), keadilan (*gerechtigkeite*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*).³⁶ Dalam pelaksanaan penegakan hukum, setiap orang mengharapkan dapat diterapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa konkrit. Bagaimana hukum yang harus diberlakukan pada dasarnya tidak boleh menyimpang, hal inilah yang diinginkan dalam menciptakan kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan kesewenang-wenangan yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum untuk menciptakan masyarakat yang lebih teratur. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan dengan ketertiban masyarakat. Selain itu masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan ataupun dalam penegakan hukum itu sendiri. Hukum adalah untuk masyarakat, selanjutnya pelaksanaan hukum harus memberi manfaat bagi masyarakat. Selain kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, yaitu keadilan. Dalam penegakan hukum harus ada kesenambungan antara ketiga hal tersebut. Ketiga unsur tersebut harus mendapat perhatian secara proporsional dan seimbang.

³⁶ Sudikno Mertokusumo. 1996. *Mengenai Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta; Library. Hal. 140

Salah satu aparat penegakan hukum adalah jaksa, selain penegakan hukum pidana juga berugas melakukan penegakan hukum dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Tujuan penegakan hukum dalam bidang perdata, kejaksaan berdasarkan ketentuan dan perundang-undangan yang berlaku dan putusan pengadilan dalam rangka menyelamatkan kekayaan atau keuangan negara dan melindungi hak keperdataan masyarakat. Hal yang menjadi perhatian atau yang menjadi sorotan dalam perbandingan kejaksaan sebagai penuntut umum dan kejaksaan sebagai pengacara negara adalah bahwa kejaksaan itu adalah *een en onderrlbaar*.³⁷ Asas ini terlihat dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tersebut lebih dipertegas bahwa Kejaksaan adalah satu dan tak terpisahkan. Hal tersebut juga diperkuat dengan Pasal 8 ayat (2), yaitu dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya jaksa bertindak untuk dan atas nama Negara serta bertanggungjawab menurut saluran hierarki sehingga bila diperhatikan betapa sulitnya dipisahkan kewenangan kejaksaan sebagai penuntut umum dan kewenangan kejaksaan sebagai pengacara negara.

³⁷ Asas pengorganisasian kejaksaan yang menjadi dasar pelaksanaan tugas di bidang penuntutan, yaitu kejaksaan adalah satu dan tidak terpisah-pisahkan dalam melakukan penuntutan

Kondisi ini memperhadapkan Kejaksaan pada posisi yang dilematis dimana pada satu sisi bertindak sebagai pengacara negara, misalnya sebagai pengacara negara dari suatu bank milik pemerintah yang di gugat di Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan di sisi lain, Kejaksaan juga bertindak pada subjek yang sama, yaitu pejabat bank milik negara yang digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai penuntut umum dalam tindak pidana korupsi. Tentu sulit bagi Kejaksaan karena di satu sisi sebagai pengacara negara, kejaksaan melakukan pembelaan pada satu pihak. Namun di satu sisi lain Kejaksaan sebagai penuntut umum yang sama.³⁸

2. Bantuan Hukum.

Bantuan hukum adalah salah satu perwujudan dari jaminan perlindungan hak asasi manusia untuk mendapatkan perlakuan secara layak dari para penegak hukum dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia dalam bentuk pembelaan terhadap perkara oleh penasehat hukumnya.³⁹ Tujuan bantuan hukum jaksa adalah pemberian jasa hukum kepada instansi pemerintah maupun lembaga negara atau BUMN atau pejabat tata usaha negara untuk bertindak sebagai kuasa pihak perkara di dalam perkara perdata atau tata usaha negara berdasarkan surat kuasa khusus. Dalam hal ini tugas jaksa pengacara negara dalam lingkup bantuan hukum

³⁸ <http://www.kejari-jaksel.go.id/staticpage.php?page=organisasi-datun>, diakses tanggal 20 September 2018

³⁹ Djoko Prakoso. 2005. *Eksistensi Jaksa di Tengah-Tengah Masyarakat*, Jakarta; Ghalia Indonesia. Hal. 44

dilakukan untuk mengatasi sengketa baik di dalam maupun di luar pengadilan (litigasi maupun non litigasi) dan hanya dapat diberikan untuk instansi negara. Bantuan hukum bertujuan untuk memulihkan kekayaan negara dan menyelamatkan aset negara.

3. Pelayanan Hukum.

Tugas kejaksaan di bidang pelayanan hukum adalah pemberian jasa hukum kepada masyarakat untuk penyelesaian masalah perdata maupun tata usaha negara di luar proses pengadilan. Sedangkan tugas kejaksaan di bidang perdata dalam pelayanan hukum yang perlu diperhatikan adalah:

- a. Pelayanan hukum diberikan untuk memenuhi permintaan masyarakat di bidang perdata maupun tata usaha negara.
- b. Pelayanan hukum dapat berikan dalam bentuk konsultasi, pendapat, saran dan informasi.
- c. Pelayanan hukum dapat diberikan secara lisan maupun tertulis sesuai dengan permintaan yang bersangkutan.
- d. Dalam hal permintaan pelayanan hukum dialamatkan kepada beberapa instansi penegak hukum agar diambil langkah koordinasi untuk mengusahakan adanya kesamaan pemahaman antara instansi penegakan hukum yang bersangkutan.
- e. Pemberian pelayanan hukum dilakukan secara optimal, objektif berdasarkan hukum dan rasa keadilan dengan penuh kebijaksanaan.

4. Pertimbangan Hukum.

Pertimbangan hukum sebenarnya merupakan bagian dari bantuan hukum sebagaimana dikemukakan di atas. Tugas kejaksaan di bidang perdata dalam pertimbangan hukum adalah pemberian jasa hukum kepada instansi pemerintah atau lembaga negara atau BUMN atau pejabat BUMN di bidang perdata atau Tata Usaha Negara yang disampaikan melalui forum koordinasi yang ada atau melalui media lainnya di luar proses peradilan. Untuk melaksanakan tugas dan wewenang kejaksaan dalam memberikan pertimbangan hukum, perlu diperhatikan dan dipedomani hal-hal sebagai berikut:

- a. Pertimbangan hukum hanya diberikan kepada instansi pemerintah baik diminta maupun tidak.
- b. Pemberian pertimbangan hukum harus dilakukan secara optimal, objektif dan berlandaskan hukum.
- c. Pemberian pertimbangan hukum dapat dilakukan melalui forum rapat muspida atau forum lainnya yang membahas permasalahan mengandung aspek hukum antara lain proses pembuatan peraturan perundanganundangan pusat dan daerah, pembebasan tanah, penggusuran, perizinan, pencabutan izin dan lain-lain.

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 tentang

Kejaksaan RI. Terkhusus kedudukan Jaksa sebagai pengacara negara, Undang-Undang Kejaksaan 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 Kejaksaan dimana diatur bahwa kejaksaan dengan kuasa khusus dapat 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 tentang Kejaksaan RI.

Untuk pelaksanaan kewenangan Kejaksaan pada bidang perdata dan tata usaha negara, maka diterbitkan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-018/A/J.A/07/2014 tentang Standar Operasional Prosedur Pada Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (PERJA No. PER-018/A/J.A/07/2014). Dalam konsideran Menimbang PERJA No. PER-018/A/J.A/07/2014 ini dijelaskan bahwa PERJA No. PER-018/A/J.A/07/2014 ini dibuat untuk menertibkan pelaksanaan tugas pokok, fungsi, dan kewenangan dalam bidang perdata dan tata usaha negara, serta pelayanan terhadap para pemangku kepentingan dan masyarakat. PERJA No. PER-018/A/J.A/07/2014 ini merupakan pengganti dari Peraturan Jaksa Agung Nomor

040/A/J.A/12/2010 Tentang Standar Operating Prosedur (SOP) Pelaksanaan Tugas, Fungsi dan Wewenang Perdata dan Tata Usaha Negara yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan keadaan.

Adapun ruang lingkup dari PERJA No. PER-018/A/J.A/07/2014 ini adalah (1) Tugas dan fungsi Sekretariat pada Jamdatun; (2) Tugas dan fungsi Direktur Perdata pada Jamdatun; (3) Tugas dan fungsi Direktur Tata Usaha Negara pada Jamdatun; dan (4) Tugas dan fungsi Direktur Pemulihan dan Perlindungan Hak pada Jamdatun. Standar Operasional Prosedur ini memuat alur kerja pada satuan kerja Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri di seluruh Indonesia dalam proses penanganan perkara perdata dan tata usaha negara yang dilaksanakan oleh Jaksa Pengacara Negara. Selain itu, Standar Operasional Prosedur ini memuat tahapan-tahapan dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang Kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dengan mengutamakan efektifitas dan efisiensi dalam penyelesaian perkara Datun baik litigasi maupun non litigasi mulai dari tahap persiapan, pelaksanaan dan pelaporan.

Menurut Sri Hartati⁴⁰ bahwa pada tingkat provinsi, bidang perdata dan tata usaha negara dipimpin oleh seorang Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara yang mempunyai tugas melaksanakan dan atau mengendalikan penegakan, bantuan, pertimbangan dan pelayanan hukum

⁴⁰ Wawancara dengan Sri Hartati, S.H., M.H., Kepala Seksi Tata Usaha Negara Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan pada tanggal 17 September 2018.

dan tindakan hukum lain negara, pemerintah dan masyarakat di bidang perdata, tata usaha negara, pemulihan dan perlindungan hak di daerah hukum Kejaksaan Tinggi yang bersangkutan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- a. penyiapan perumusan kebijaksanaan teknis berupa pemberian bimbingan, pembinaan dan pengamanan teknis di bidang perdata dan tata usaha negara.
- b. penyiapan bahan perencanaan dan pelaksanaan penegakan, bantuan, pertimbangan dan pelayanan hukum, baik sebagai penggugat maupun tergugat di pengadilan untuk mewakili kepentingan negara dan pemerintah.
- c. pelaksanaan dan pengendalian gugatan uang pengganti atas putusan pengadilan, gugatan ganti kerugian untuk menyelamatkan kekayaan negara terhadap perbuatan yang merugikan keuangan negara.
- d. pembinaan kerja sama, koordinasi dengan instansi terkait memberikan bimbingan dan petunjuk teknis dalam penanganan perkara perdata dan tata usaha negara di daerah hukum Kejaksaan Tinggi yang bersangkutan.
- e. penyiapan bahan saran, konsep pendapat dan pertimbangan hukum Jaksa Agung mengenai perdata dan tata usaha negara dan masalah hukum lainnya dalam kebijaksanaan penegakan hukum.

- f. pembinaan dan peningkatan kemampuan, keterampilan dan integritas aparat perdata dan tata usaha negara di daerah hukum Kejaksaan Tinggi yang bersangkutan.

Untuk menjalankan kewenangan-kewenangan sebagaimana di jelaskan di atas, khususnya dalam bidang hukum perdata dan hukum tata usaha negara, maka Jaksa yang bersangkutan haruslah memiliki komepetensi 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.

Rozali Abdullah⁴¹ menjelaskan bahwa hukum acara formiil secara normatif di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dijelaskan bahwa hukum

⁴¹ Rozali Abdullah. 2016. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta; Raja Grafindo Persada. Hal. 1-2.

acara yang digunakan dalam proses Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai persamaan dengan hukum acara yang digunakan pada peradilan umum yang perkara perdata dengan beberapa perbedaan. Sedangkan yang dimaksud Hukum Acara Perdata adalah rangkaian peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak terhadap dan di muka pengadilan dan cara bagaimana pengadilan itu harus bertindak satu sama lain untuk melaksanakan berjalannya peraturan-peraturan Hukum Perdata.

Berpedoman pada rumusan tersebut, dapat pula dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah rangkaian peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak terhadap dan di muka pengadilan dan cara bagaimana pengadilan itu harus bertindak, satu sama lain untuk melaksanakan berjalannya Peraturan Hukum Tata Usaha Negara (Hukum Administrasi Negara). Dengan kata lain yang dimaksud Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah hukum yang mengatur cara-cara bersengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, serta mengatur hak dan kewajiban pihak-pihak yang terkait dalam proses penyelesaian sengketa tersebut.⁴²

Sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Kejaksaan bahwa syarat untuk menjadi Jaksa adalah:

⁴² *Ibid.*

- (1) Syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi jaksa adalah:
 - a. Warga negara Indonesia;
 - b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - c. Setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - d. Berijazah paling rendah sarjana hukum;
 - e. Berumur paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun dan paling tinggi 35 (tiga puluh lima) tahun;
 - f. Sehat jasmani dan rohani;
 - g. Berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela;
 - h. Pegawai negeri sipil.
- (2) Selain syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk dapat diangkat menjadi jaksa, harus lulus pendidikan dan pelatihan pembentukan jaksa.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara, syarat atau petunjuk pelaksanaan untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan pembentukan

Ketentuan di atas memperlihatkan bahwa syarat menjadi jaksa adalah salah satunya berijazah paling rendah sarjana hukum. Hal ini berarti bahwa seseorang yang bergelar magister ilmu hukum atau S2 ilmu hukum tentu saja bisa mencalonkan diri sebagai jaksa, asalkan ia telah menempuh strata satu (S1) di bidang hukum. Namun, walaupun ia bergelar S2 di bidang ilmu hukum, ia wajib memenuhi persyaratan-persyaratan lainnya sebagai Jaksa, yakni lulus pendidikan dan pelatihan pembentukan jaksa.

Kedudukan Jaksa sebagai pengacara negara merupakan pelaksanaan fungsi di bidang perdata dan tata usaha negara. Untuk itu, maka Jaksa yang akan bertindak sebagai pengacara negara adalah orang-orang yang paham mengenai hukum perdata dan atau hukum tata negara/hukum administrasi negara, baik hukum materilnya maupun hukum formilnya.

Tidak sedikit pihak yang menganggap bahwa Jaksa sebagai pengacara negara bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat dimana dalam Pasal 1 angka 1 dijelaskan bahwa advokat adalah orang yang berprofesi memberi jasa hukum baik di dalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan menurut ketentuan perundang-undangan ini. Kemudian ketentuan Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa yang dapat diangkat sebagai advokat harus memenuhi persyaratan:

1. WNI
2. Tinggal di Indonesia
3. Tidak berstatus sebagai PNS atau pejabat negara
4. Berusia minimal 25 tahun
5. Berijazah sarjana yang berlatar belakang pendidikan tinggi hukum
6. Lulus ujian yang diadakan organisasi advokat
7. Magang sekurang-kurangnya 2 tahun secara terus menerus pada kantor advokat
8. Tidak pernah dipidana karena melakukan tindak pidana yang diancam pidana penjara 5 tahun
9. Berperilaku baik jujur bertanggung jawab adil dan mempunyai integritas tinggi.

Jika melihat ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tersebut di atas, maka jelas Jaksa sebagai Pengacara Negara yang adalah PNS tidak dapat bertindak selaku advokat. Namun demikian,

menurut penulis terminologi Jaksa Pengacara Negara hanyalah terminologi yang digunakan untuk memudahkan mengingat pelaksanaan fungsi jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara. Pada prinsipnya, pelaksanaan fungsi jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara adalah hanya sebagai pihak yang mewakili negara untuk menjaga kepentingan, harkat, dan martabat negara dengan tetap memperhatikan kepentingan keperdataan masyarakat.

Pelebagaan Jaksa Pengacara Negara menurut penulis saat ini sudah dibutuhkan untuk menempatkan orang-orang tertentu yang akan bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara. Dalam struktur JAMDATUN saat ini belum ditemukan pelembagaan Jaksa Pengacara Negara, yang ada adalah Direktorat Perdata, Direktorat Tata Usaha Negara, Direktorat Pemulihan dan Perlindungan Hak, Tenaga Pengkaji Perdata dan Tata Usaha Negara, dan Kelompok Jabatan Fungsional. Pelebagaan Jaksa Pengacara Negara dimaksudkan untuk menempatkan orang-orang yang nantinya akan fokus melaksanakan peran sebagai pengacara negara dengan kompetensi khusus, yakni hukum perdata dan hukum tata usaha negara. Di samping itu, pelebagaan ini juga dapat memaksimalkan peranan kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum.

Kedudukan kejaksaan sebagai lembaga eksekutif tetap dipertahankan hingga orde reformasi. Padahal salah satu agenda reformasi hukum adalah mereformasi institusi hukum dan perundang-undangan. Kedudukan kejaksaan dalam pasal 24 ayat (3) UUD 1945

hanya dijadikan sebagai badan-badan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Kedudukan dan kewenangan kejaksaan dalam UUD NRI 1945 tidak disebutkan secara Implisit sebagai bagian integral dari kekuasaan kehakiman. Hal tersebut tercantum dalam konsideran Menimbang huruf b dan c Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa:

- b. bahwa Kejaksaan Republik Indonesia termasuk salah satu badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. bahwa untuk lebih memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak mana pun.

Secara international, kedudukan konstitusional lembaga peradilan harus dijamin oleh Konstitusi. Independensi peradilan harus dijamin oleh Negara dan diabadikan dalam Konstitusi atau hukum negara. Ini adalah tugas dari pemerintah dan lembaga lainnya untuk menghormati dan mengamati independensi peradilan. Pengaturan kejaksaan dalam Undang-Undang Dasar atau konstitusi suatu negara bukanlah merupakan hal yang baru karena ternyata di dunia ini terdapat hampir 90 (sembilan puluh) negara yang mengatur lembaga Kejaksaan dan/atau Jaksa Agungnya dalam Undang-Undang dasar.

Pada intinya tidak ada satu pandangan pun yang mengharuskan Institusi Kejaksaan wajib ditempatkan pada cabang kekuasaan mana, apakah eksekutif, legislatif ataupun Yudikatif. Bahkan perkembangan terakhir ada kepentingan konstitusional (*constitutional importance*) untuk

mendirikan pilar kekuasaan keempat yang independen dan berdiri sendiri di luar tiga kekuasaan sebelumnya. Kekuasaan ke empat ini adalah pilar yang berfungsi sebagai kontrol eksternal bagi ketiga pilar sebelumnya. Pilar keempat ini bisa terdiri dari Institusi Kejaksaan, *Judicial Commission*, dan Ombudsman.⁴³

Soal Independensi ini sebenarnya mesti dibagi menjadi dua aspek, yakni Independensi secara institusional (kelembagaan) dan Independensi secara fungsional. Independensi Secara Institusional atau Kelembagaan berarti bahwa kejaksaan itu ditempatkan dalam posisi yang independen secara kelembagaan. Kejaksaan memang semestinya lebih baik ditempatkan secara mandiri dalam konteks kelembagaan dan lepas dari kekuasaan manapun. Adapun Independensi Lembaga Kejaksaan dalam kaitannya dengan sistem Negara Hukum di Indonesia adalah:

1. Kejaksaan tidak pernah disebut dalam Undang-Undang Dasar 1945, namun pengertian Kejaksaan dan Jaksa Agung sudah termasuk dalam ruang lingkup kekuasaan kehakiman. Pasal 24 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa "Kekuasaan Kehakiman (*Rechtelijke Macht*) dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman", bukan lain-lain badan pengadilan.
2. Kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan adalah merupakan penuntut umum dalam perkara pidana yang mewakili

⁴³ *Relationship between the Public Prosecutor and the Minister of Justice*, http://www.euro-justice.com/member_states/slovak_rep/country_report/2841/, diakses tanggal 24 September 2018.

Negara dan masyarakat, maupun sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara;

3. Keberadaan Kejaksaan adalah menempati posisi sentral dan fungsinya yang strategis dalam proses penegakan hukum, di mana Kejaksaan diharapkan mandiri dan independen serta mempunyai aparatur yang profesional sebagai pelaksana kekuasaan Negara di bidang penegakan hukum secara proporsional. Peranan Kejaksaan dalam penyelenggaraan peradilan pidana ini, termuat dalam (*United Nations Guidelines on the Role of the Prosecutors* pada Tahun 1990. (Pedoman (Perserikatan Bangsa-Bangsa) Tentang Para Jaksa);
4. Kedudukan dan peran lembaga Kejaksaan dalam sistem penegakan hukum di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, ditemukan suatu ambivalensi antara kedudukan kelembagaan, yaitu Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan/ eksekutif (sebagai unsur pemerintah/pembantu presiden) dengan tugas pokok fungsi dan wewenang di bidang penuntutan yang masuk dalam yudikatif;
5. Doktrin *dominus litis* telah diakui secara universal dan tercermin di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa “Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang, yang dilaksanakan secara independen”.

6. Sejalan dengan prinsip bahwa Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan (*een en ondeelbaar*), maka tidak ada suatu lembaga pemerintah manapun yang dapat melakukan tugas penuntutan tersebut untuk dan atas nama negara;
7. Berdasarkan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dikatakan bahwa “Penuntut Umum adalah penuntut umum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan”. Hal ini berarti kewenangan penuntutan yang dimaksud dan diatur oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHP, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK.
8. Terdapat kerancuan antara KUHP dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia berkaitan dengan Pasal 38, Pasal 39 dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Namun yurisprudensi MA mengakui semua proses penuntutan KPK dan Kejaksaan.⁴⁴

Independensi Kejaksaan juga semestinya diartikan sebagai “kekuasaan penuntutan yang merdeka” dalam arti tidak memiliki keterkaitan atau terpengaruh oleh pihak manapun serta memiliki kemampuan untuk memutuskan tindakannya di bidang penuntutan secara

⁴⁴ Kejaksaan Republik Indonesia, *Pengkajian*, sumber: http://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=28&idsu=35&idke=0&hal=1&id=1543&bc=, diakses pada tanggal 24 September 2018

fair dan obyektif, yang mana hendaknya lembaga seperti KPK mengikuti apa yang diamanatkan *UNCAC 2003* sehingga tidak bersifat *ad hoc*, namun fungsi KPK yang ada Indonesia sama dengan di Malaysia diberikan kewenangan penuntutan. Padahal ide dasarnya adalah untuk melakukan fungsi preventif dan supervisi serta monitoring. Sedangkan fungsi represif seharusnya tetap dibebankan kepada Kepolisian dan Kejaksaan, namun saat ini justru sebaliknya KPK lebih mengedepankan fungsi represif.

Selanjutnya mengenai Independensi Fungsional Kejaksaan. Independensi Fungsional yang penulis maksudkan adalah bahwa Jaksa itu bisa bebas dan merdeka dalam menjalankan tugasnya untuk menuntut ataukah tidak menuntut. Jika secara kelembagaan Kejaksaan tidak independen, bukanlah masalah sepanjang secara fungsional kejaksaan bisa bebas menjalankan fungsinya tanpa intervensi. Yusril Izha Mahendra⁴⁵ mencontohkan Kejaksaan Perancis, Belanda dan Jepang yang meletakkan institusi kejaksaan di bawah eksekutif. Tapi apakah kejaksaan mereka tidak independen? Kejaksaan tiga negara tersebut terbukti tetap bisa independen. Ketiganya bahkan tidak kalah independen dengan Kejaksaan Italia yang dipuji sebagai model kejaksaan yang dianggap paling independen karena meletakkan institusi kejaksaan dalam bagian kekuasaan kehakiman dan mampu berfungsi tanpa tekanan

⁴⁵ Sumber: <http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukan-kejaksaan-dan-posisi-jaksaagung-dalam-sistem-presidensial-di-bawah-uud-1945-oleh-prof-dr-yusril-izha-mahendrapendahuluan-hampir-seluruh-negara-modern-di-du/>, diakses tanggal 24 September 2018.

siapapun. Sebaliknya Kejaksaan Indonesia, telah lama tidak independen semenjak lahirnya hingga prakteknya hari ini.

Dengan demikian, maka benar bahwa independensi secara kelembagaan jelas mempengaruhi independensi fungsional Jaksa. Namun jika Kejaksaan ditempatkan dalam posisi yang independen secara kelembagaan, maka belum tentu secara fungsional juga independen oleh karena independensi fungsional Kejaksaan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Indikator independensi yang sesungguhnya adalah pada independensi fungsional bukan independensi institusional. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi independensi Kejaksaan secara fungsional, yakni sebagai berikut:⁴⁶

1. KKN dan Gratifikasi.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dewasa ini banyak aparat penegak hukum yang tersandung kasus penyuapan, tidak terkecuali Jaksa. Faktor uang sangat berpengaruh besar terhadap tindakan penegak hukum. Untuk itu, maka Jaksa sebagai aparat penegak hukum harus senantiasa menjaga independensinya dengan menjaga mental agar tidak mudah dibeli oleh kekuasaan uang. Independensi Kejaksaan sangat dipengaruhi oleh sikap dan mentalnya untuk tidak menerima gratifikasi dalam bentuk apapun sehingga Jaksa dapat betul-betul menjadi aparat yang mampu menegakkan hukum.

⁴⁶ Wawancara dengan Muh. Yusuf Syahril, S.H., M.H., Kepala Seksi Perdata Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan pada tanggal 17 September 2018.

2. Opini Publik.

Opini publik terhadap masalah hukum yang kontroversial dan menimbulkan pro-kontra di masyarakat yang disebarluaskan oleh media massa, baik media cetak maupun elektronika serta diekspresikan antara lain dengan talkshow, gerakan-gerakan di internet atau dengan demonstrasi pengerahan massa, sesungguhnya tidak begitu berpengaruh terhadap independensi dan profesionalisme penegak hukum. Namun demikian, pada kasus tertentu terkadang dapat mempengaruhi sikap independensi penegak hukum karena opini publik mempunyai aspek positif dan negatif. Independensi penegak hukum dipengaruhi dengan adanya tekanan yang tidak dapat dihindari, baik dari atasan maupun dari pihak ketiga. Sikap aparat penegak hukum seharusnya transparan dan akuntabel sesuai dengan prosedur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak melahirkan opini publik yang kontroversial, tetapi hal-hal yang dianggap masih rahasia sesuai dengan peraturan yang berlaku tidak perlu diinformasikan. Aparat penegak hukum harus bersikap profesional dan proporsional dalam menghadapi opini publik, sesuai dengan fungsinya dan didukung oleh etika profesi.

Menurut Muh. Yusuf Syahril⁴⁷ bahwa ada beberapa keuntungan menggunakan Jaksa sebagai pengacara negara, yakni:

⁴⁷ *Ibid*

- JPN bertindak mewakili Pemberi Kuasa berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan.
- JPN bertindak profesional, dan siap berkompetisi dengan Pengacara swasta.
- JPN tidak mengenal lawyer fee.
- JPN tidak dapat menolak SKK walaupun JPN telah mengetahui dalam kasus posisi kecil kemungkinan untuk menang.
- JPN tidak menimbulkan conflict of interest (tidak bermata dua). JPN tidak mewakili perorangan.
- Bahwa tupoksi bidang DATUN dapat mencegah timbulnya permasalahan hukum, termasuk terjadinya tindak pidana korupsi.

Kejaksanaan 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. 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.

Kejaksanaan harus mampu terlibat sepenuhnya dalam proses pembangunan, antara lain turut menciptakan kondisi yang mendukung dan mengamankan pelaksanaan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, serta kewajiban

untuk turut menjaga dan menegakan kewajiban pemerintah dan negara serta melindungi kepentingan masyarakat. Di sinilah letak peran strategis Kejaksaan dalam pemantapan ketahanan bangsa.

B. Pelaksanaan Fungsi Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Lingkup Perdata dan Tata Usaha Negara

Kejaksaan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya perlu adanya keterpaduan dan sinkronisasi antara Sub-sistem. Muladi⁴⁸ menyebutkan perlu adanya sinkronisasi struktural, sinkronisasi substansial dan sinkronisasi kultural. Lebih lanjut Marwan Effendi⁴⁹ mengatakan bahwa kejaksaan merupakan salah satu subsistem dalam peradilan pidana (selain kepolisian, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) memegang peranan penting dalam penciptaan kejaksaan terpadu.

Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara secara merdeka terutama pelaksanaan tugas dan kewenangan di bidang penuntutan dan melaksanakan tugas dan kewenangan di bidang penyidikan dan penuntutan perkara tindak pidana korupsi dan pelanggaran HAM berat serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Miriam Budiarjo⁵⁰ mengatakan bahwa Kejaksaan merupakan institusi sentral dalam penegakan hukum yang dimiliki oleh semua negara yang menganut paham *rule of law* dimana konsep dari *rule of law* harus memenuhi unsur-unsur tertentu, yaitu: (1)

⁴⁸ Muladi. 1995. *Kapita Selekta Kejaksaan*. Semarang; UNDIP. Hal.1-2.

⁴⁹ Marwan Effendi. *Op.Cit.* Hal. 1

⁵⁰ Miriam Budiarjo. 1999. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta; Gramedia. Hal. 25.

Supremacy of law (supremasi hukum); (2) *Equality before the law* (persamaan kedudukan dalam hukum); dan (3) *Constitution based on human right* (pengakuan Hak Asasi Manusia).

Selama ini banyak pihak beranggapan bahwa Kejaksaan hanya bertugas menangani perkara pidana atau sebagai Penuntut Umum, padahal di samping tugas tersebut Kejaksaan juga berwenang menangani perkara perdata yang dasar hukum dan pelaksanaannya telah ada sejak perundang-undangan Hindia Belanda, yaitu Staatsblaad 1922 Nomor 522 dan peraturan perundang-undangan yang tersebar dalam BW, Ordonansi Catatan Sipil dan Ordonansi Kepailitan. Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan ditegaskan bahwa kekuasaan negara tersebut dilaksanakan secara merdeka. Oleh karena itu, Kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lainnya. Jaksa Agung bertanggung jawab atas penuntutan yang dilaksanakan secara independen demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani. Dengan demikian, maka Jaksa Agung selaku pimpinan Kejaksaan dapat sepenuhnya merumuskan dan mengendalikan arah dan kebijakan penanganan perkara untuk keberhasilan penuntutan.

Untuk membentuk jaksa yang profesional harus ditempuh berbagai jenjang pendidikan dan pengalaman dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenang. Sesuai dengan profesionalisme dan fungsi Kejaksaan, maka Jaksa merupakan jabatan fungsional. Dengan demikian, usia

pensiun Jaksa yang semula 58 (lima puluh delapan) tahun ditetapkan menjadi 62 (enam puluh dua) tahun.

Kewenangan Kejaksaan untuk melakukan penyidikan tindak pidana tertentu dimaksudkan untuk menampung beberapa ketentuan undang-undang yang memberikan kewenangan kepada Kejaksaan untuk melakukan penyidikan, misalnya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan 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 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:⁵¹

1. Penyiapan perumusan kebijaksanaan teknis di bidang perdata dan tata usaha negara berupa pemberian bimbingan, pembinaan dan pengamanan teknis;
2. Pengendalian kegiatan penegakan hukum, bantuan pertimbangan dan mewakili kepentingan negara dan pemerintah;
3. Pelaksanaan gugatan uang pengganti atas putusan pengadilan, gugatan ganti kerugian dan tindakan hukum lain terhadap perbuatan yang melawan hukum yang merugikan keuangan negara;
4. Pemberian bantuan hukum terhadap masyarakat yang menyangkut pemulihan dan perlindungan hak dengan memperhatikan kepentingan umum sepanjang negara atau pemerintah tidak menjadi tergugat;
5. Pelaksanaan tindakan hukum di dalam maupun di luar pengadilan mewakili kepentingan keperdataan dari negara pemerintah dan masyarakat baik berdasarkan jabatan maupun kuasa khusus;
6. 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;

⁵¹ Query, *Perdata dan TataUsaha Negara*, sumber: <http://kejari-jaksel.go.id/staticpage.php?page=organisasi-datum>, diakses pada tanggal 24 September 2018

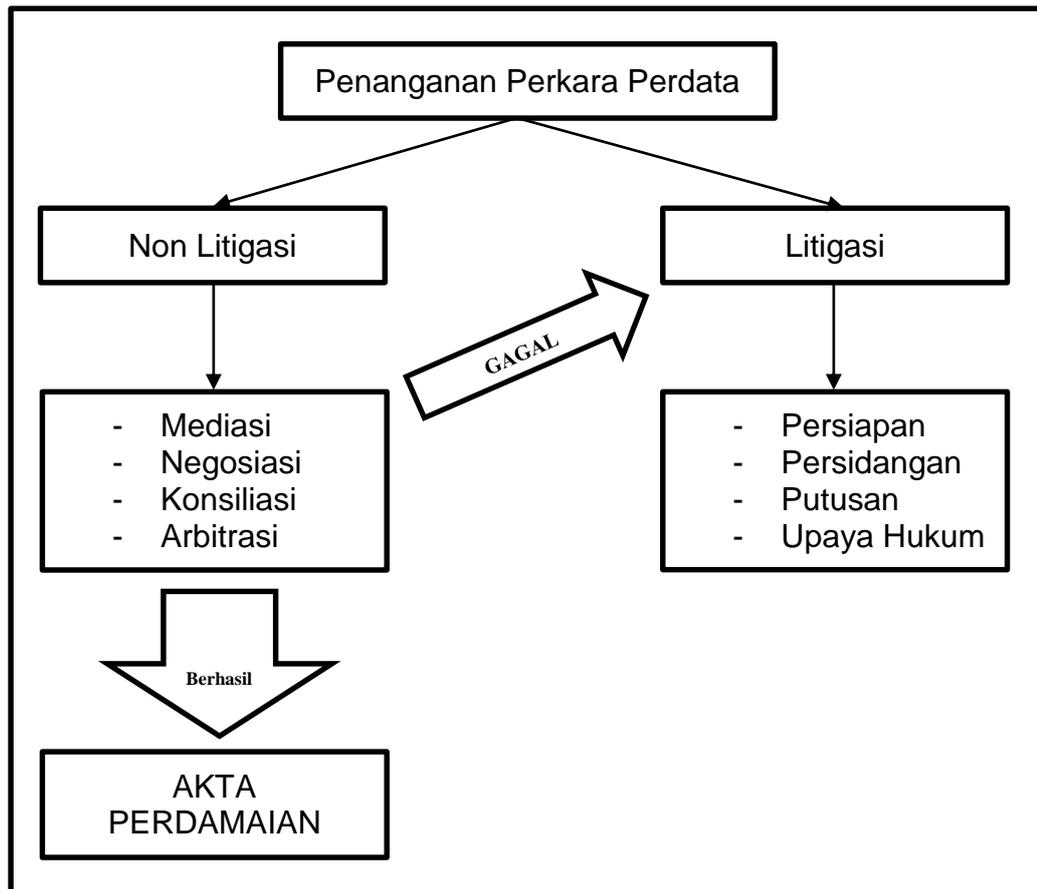
7. Pemberian saran konsepsi tentang pendapat dan atau pertimbangan hukum Jaksa Agung mengenai perkara perdata dan tata usaha negara dan masalah hukum lain dalam kebijakan penegakan hukum;
8. Peningkatan kemampuan, ketrampilan dan integritas kepribadian aparat tindak pidana khusus di daerah hukum Kejaksaan Negeri yang bersangkutan.

Alur penanganan perkara perdata dan tata usaha negara yang dilakukan oleh jaksa sebagai pengacara negara mengikuti alur dan prosedur penyelesaian sengketa perdata dan tata usaha negara pada umumnya. Dalam perkara perdata, jaksa dalam rangka mewakili negara dapat mengikuti rangkaian alur penanganan perkara perdata yang lazim digunakan. Sebagaimana diketahui bahwa perkara perdata dapat diselesaikan secara litigasi maupun non litigasi. Penyelesaian secara non litigasi dapat ditempuh dengan model mediasi, negosiasi, konsiliasi, dan arbitrase. Model yang paling lazim digunakan adalah model mediasi. Dalam konteks ini, jaksa dalam kedudukannya sebagai pengacara negara bertindak untuk dan atas nama negara melalui surat kuasa khusus yang diberikan kepadanya. Hasil akhir dari penyelesaian sengketa secara non litigasi adalah dicapainya kesepakatan antara kedua belah pihak yang kemudian dituangkan dalam bentuk akta perdamaian. Jika tidak ditemukan kesepakatan di antara kedua belah pihak, maka para pihak dapat melanjutkan penyelesaian sengketa tersebut secara litigasi.

Tidak begitu berbeda dengan penyelesaian sengketa secara non litigasi dimana jaksa 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.

Penanganan perkara perdata meliputi kuasa khusus Jaksa Pengacara Negara (JPN) misalnya dalam melakukan penagihan terhadap tunggakan rekening listrik dari pelanggan listrik akibat tunggakan dalam hubungan keperdataan berupa jual beli arus listrik antara pelanggan dengan pihak PT. PLN (Persero) yang berakibat pada kerugian pada PT. PLN (Persero) selaku penyedia arus listrik. Kemudian akibat kondisi ini pihak PT. PLN (Persero) menggunakan jasa jaksa pengacara negara dalam melakukan penagihan tersebut. Pihak kejaksaan dalam hal ini berdiri di depan dalam menyelamatkan keuangan negara dan menjaga kewibawaan aparaturnya serta institusi, lembaga, BUMN/D.

Penanganan perkara perdata ini dapat penulis sajikan dalam bentuk gambar di bawah ini:

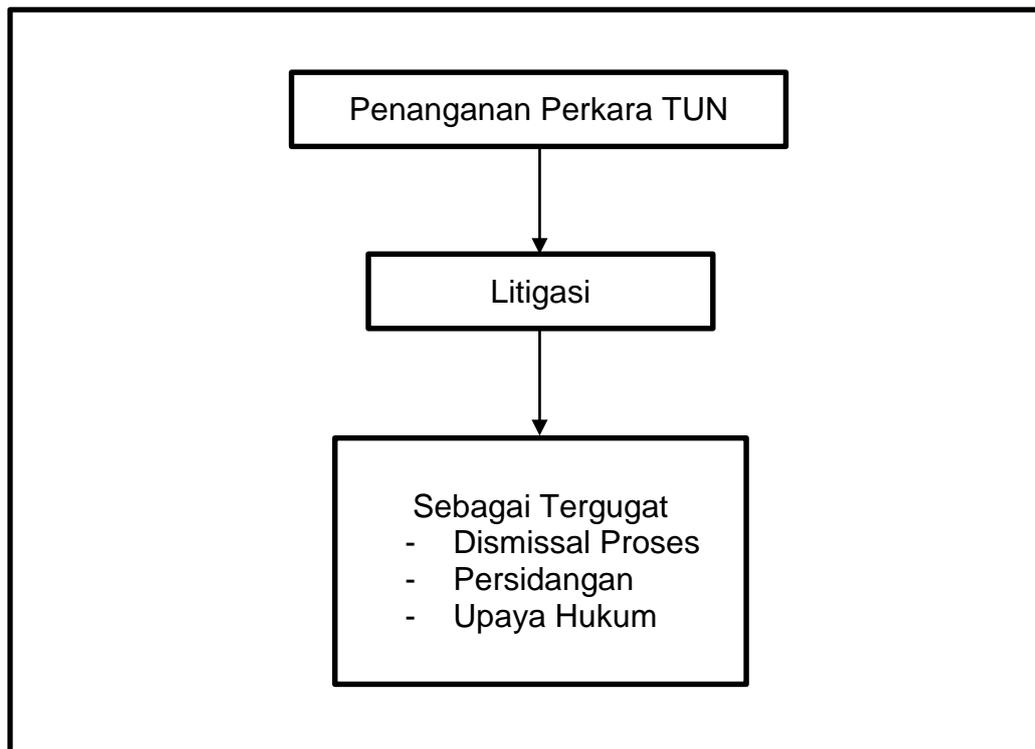


Selanjutnya penanganan perkara Tata Usaha Negara. Peran Jaksa di bidang tata usaha negara dalam hal ini Jaksa Pengacara Negara (JPN) mewakili pemerintah dalam penyelesaian perkara tata usaha negara. Salah satu contoh kasus tata usaha negara adalah penyelesaian kasus penegakan hukum lingkungan dalam kaitannya dengan hukum administrasi/tata usaha negara adalah pada perkara tata usaha negara dimana Walhi menggugat Pemda Aceh atas kerusakan lingkungan. Walhi menggugat Pemda Aceh atas tindakan Pemerintah Aceh dalam Proyek Pembangunan Jalan Ladia Galaska. Dalam penyelesaian perkara tersebut, pihak Pemerintah Aceh pada Pengadilan Tata Usaha Negara,

karena telah menunjuk Tim Biro Hukum Sekretariat Pemerintah Daerah Aceh dan Advokat pada Kantor “Syafaruddin, S.H., M.Hum & Associates” melalui surat kuasa khusus, maka pihak kejaksaan dalam hal ini tidak secara langsung terlibat tetapi tetap memberikan *legal opinion* dan konsultasi hukum yang pada saat itu diwakili oleh Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara (Asdatun) Kejaksaan Tinggi Aceh Faridah, S.H., M.Hum. Dalam kasus tersebut pihak kejaksaan hanya memberikan bantuan konsultasi dan pendapat hukum terhadap perkara penegakan hukum lingkungan dalam kaitannya dengan hukum administrasi/tata usaha negara.⁵²

Penyelesaian perkara tata usaha negara pada prinsipnya hanya dapat diselesaikan secara litigasi di pengadilan tata usaha negara. Adapun alur penyelesaiannya dapat penulis sajikan pada gambar di bawah ini:

⁵² Hasil diskusi penulis dengan Sri Hartati, S.H., M.H., Kepala Seksi Tata Usaha Negara Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan dan Muh Yusuf Syahril, S.H., M.H., Kepala Seksi Perdata Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan pada tanggal 17 September 2018.



Pelaksanaan fungsi Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara dilakukan dalam rangka menjamin tegaknya hukum, meyelamatkan kekayaan negara, menjaga kewibawaan pemerintah, dan melindungi kepentingan masyarakat. Hal ini dapat penulis uraikan sebagai berikut:

1. Menjamin tegaknya hukum

Maksud dari penegakan hukum disini adalah wewenang kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara 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, kepadtian hukum dan melindungi kepentingan negara dan pemerintah serta hak-hak keperdataan

masyarakat. Dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan menerangkan bahwa kejaksaan dapat bergerak di dalam maupun di luar pengadilan dengan surat kuasa khusus. Pasal tersebut menerangkan seakan-akan instansi Kejaksaan tidak dapat bergerak atau menjalankan fungsinya jika tidak ada surat kuasa khusus, dan Jaksa tidak dapat bergerak leluasa untuk menjalankan fungsi- fungsi Kejaksaan.

2. Menyelamatkan kekayaan negara.

Dalam perkembangan pembangunan dewasa ini, Kejaksaan akan banyak terlibat dalam upaya mengamankan atau menyelamatkan kekayaan negara dengan menggunakan instrumen perdata. Penggunaan instrumen perdata dalam rangka menyelamatkan kekayaan negara ini misalnya dalam kasus korupsi dimana Kejaksaan tanpa surat kuasa khusus dapat mengajukan gugatan uang pengganti ke pengadilan. Hal ini berdasarkan Pasal 123 ayat (2) HIR yang menentukan bahwa "Pejabat yang karena peraturan umum dari pemerintah harus mewakili negara dalam perkara hukum, tidak perlu memakai surat kuasa khusus itu".

3. Menjaga kewibawaan pemerintah.

Perkembangan masyarakat dewasa ini semakin berkembang, bukan hanya dalam pembangunan, tetapi juga kesadaran hukum masyarakat semakin membaik. Sekarang masyarakat tak segan lagi untuk menggugat pemerintah, khususnya dalam hal keputusan tata usaha

negara dapat digugat dalam peradilan tata usaha negara. Begitupun dalam hal keperdataan, hal yang dianggap merugikan masyarakat pun dapat digugat dengan peradilan perdata dalam pengadilan negeri. Dalam hal menjaga kewibawaan pemerintah, Kejaksaan hanya bersifat pasif sebagaimana disebutkan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan bahwa kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara di bidang tata usaha dan perdata.

4. Melindungi kepentingan masyarakat.

Berdasarkan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan, Jaksa Pengacara Negara mempunyai tugas dalam melakukan tindakan hukum di dalam maupun di luar pengadilan mewakili kepentingan keperdataan negara, pemerintah, dan masyarakat berdasarkan jabatan maupun kuasa khusus. Jadi dalam membela kepentingan masyarakat kejaksaan dapat bertindak karena Jabatan dan Kuasa Khusus. Dengan demikian, maka masyarakat dapat meminta pada Kejaksaan untuk melindungi kepentingannya. Namun demikian, kondisi seperti ini tidak memungkinkan satu per satu masyarakat menyerahkan surat kuasa khususnya kepada Kejaksaan. Kondisi seperti ini terakomodasi oleh konsep *class action* atau gugatan perwakilan kelompok, yakni suatu tata cara pengajuan gugatan dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili kelompok

orang yang jumlahnya banyak yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud.

Dalam menjalankan kedudukannya sebagai pihak yang menangani perkara perdata dan tata usaha negara, jaksa sebagai pengacara negara menjalankan tugas sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan kepadanya melalui surat kuasa khusus yang telah diberikan kepadanya terlebih dahulu. Menurut RM. Surachman dan Andi Hamzah⁵³ bahwa:

Dalam Undang-Undang Kejaksaan juga mengatur dan mengukuhkan beberapa peranan dan tugas-tugas jaksa lainnya, antara lain melakukan pengawasan atas pelaksanaan putusan lepas bersyarat dan diberi wewenang 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.

Sebelum jaksa pengacara negara memberikan bantuan hukum, biasanya didahului dengan pemberian pertimbangan hukum berkaitan dengan permasalahan hukum yang disampaikan pada forum koordinasi atau melalui media lainnya. 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:

⁵³ RM. Surachman dan Andi Hamzah. 1995. *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*. Jakarta; Sinar Grafika. Hal. 41.

- a. Penyerahan Surat Kuasa Khusus
- b. Penunjukan Jaksa Pengacara Negara
- c. Proses Peyelesaian Sengketa Perdata dan Tata Usaha Negara

Dalam menangani sengketa perdata dan tata usaha negara, kedudukan jaksa pengacara negara sebagai pihak yang mewakili negara dalam rangka penyelesaian sengketa mengambil upaya penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi dilakukan dengan tahapan-tahap sebagai berikut:

- a. Tahap Negosiasi.
- b. Tahap Penandatanganan kesepakatan atau nota
- c. Tahap Penyusunan Rumusan Perjanjian atau Akta Perdamaian
- d. Tahap Penandatanganan Perjanjian atau Akta Perdamaian
- e. Tahap Pelaksanaan Isi Perjanjian.

Tahapan-tahapan tersebut merupakan tahapan pelaksanaan tugas dan fungsi serta kedudukan jaksa sebagai pengacara negara dalam menangani perkara perdata dan tata usaha negara dalam mewakili kliennya yang dalam hal ini adalah instansi pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Berdasarkan uraian di atas, maka jelaslah bahwa pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga Kejaksaan sebagai pengacara negara dalam praktiknya dilakukan melalui perjanjian kerjasama di bidang hukum perdata dan tata usaha negara antara Pemerintah atau pemerintah daerah (termasuk dalam hal ini BUMN dan BUMD). Bentuk kerja sama

tersebut dilakukan melalui pemberian pertimbangan hukum berkaitan dengan permasalahan hukum dan apabila diperlukan dilanjutkan dengan pemberian kuasa khusus kepada Kejaksaan guna menyelesaikan permasalahan hukum yang dihadapi oleh badan/instansi terkait. Dengan kata lain bahwa Jaksa sebagai pengacara negara menjalankan tugas dan kewajibannya sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan kepadanya melalui surat kuasa khusus.

Dari hasil penelitian penulis di lapangan, baik Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan maupun Kejaksaan Negeri Pangkep telah melaksanakan fungsi jaksa sebagai pengacara negara. Hal ini dapat penulis sajikan dalam tabel di bawah ini:

**Penanganan Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara Pada
Kejaksaan Negeri Pangkep Periode Tahun 2015 Sampai Dengan
Tahun 2017**

No.	Tahun	Jumlah perkara	
		Perdata	TUN
1.	2015	-	-
2.	2016	9	-
3.	2017	-	-

**Penanganan Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara Pada
Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan Periode Tahun 2015 Sampai
Dengan Tahun 2017**

No.	Tahun	Jumlah perkara	
		Perdata	TUN
1.	2015	2	-
2.	2016	3	2
3.	2017	2	-

Jika dikaitkan dengan teori Soerjono Soekanto tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, maka faktor yang mempengaruhi fungsi jaksa sebagai pengacara negara dalam lingkup perdata dan tata usaha negara adalah sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri, yakni peraturan perundang-undangan.

Faktor ini menjadi faktor utama dalam menunjang lahirnya penegakan hukum. Jaksa bertindak sebagai pengacara negara berdasarkan Undang-Undang Kejaksaan dan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih teknis mengaturnya. Namun demikian, perundang-undangan belum mengatur secara rinci jaksa yang seperti apa yang dapat menjadi pengacara negara. Untuk itu, maka diperlukan untuk mengkonkritkan kompetensi apa yang harus dimiliki seorang jaksa yang dapat bertindak mewakili kepentingan negara. Perlu diatur lebih rinci dalam peraturan perundang-undangan mengenai jaksa yang dapat diangkat menjadi pengacara negara.

2. Faktor penegak hukum.

Penegak hukum yang dimaksudkan di sini adalah mereka yang berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang dalam konteks ini adalah Jaksa. Integritas Jaksa itu sendiri sangat mempengaruhi pelaksanaan fungsinya sebagai pengacara negara. Jaksa sebagai pengacara negara harus dapat memainkan perannya sebagai pihak yang mewakili negara untuk membela kepentingan negara, utamanya dalam rangka menyelamatkan kekayaan atau keuangan negara dan

melindungi hak keperdataan masyarakat. Artinya di samping melindungi kepentingan negara, Jaksa juga harus tetap memperhatikan hak-hak keperdataan masyarakat. Untuk itu, Jaksa tidak boleh melakukan tindakan-tindakan yang dapat mencederai wibawa institusi dalam menjalankan fungsinya sebagai pengacara negara.

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan lain sebagainya. Bila hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya. Dalam konteks ini, Jaksa Pengacara Negara haruslah orang-orang yang telah dibekali pendidikan dan keterampilan di bidang hukum perdata dan hukum administrasi negara/hukum tata negara, baik materil maupun formil. Di samping itu, Jaksa Pengacara Negara juga perlu didukung oleh keuangan yang memadai sebagai pendukung pelaksanaan fungsinya sehingga pelaksanaan fungsi sebagai pengacara negara dapat dijalankan secara optimal.

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Hal yang paling mempengaruhi dalam konteks ini adalah opini yang berkembang di masyarakat, apalagi di era modernisasi sekarang ini dimana berita atas suatu kejadian tertentu dapat menyebar dengan cepat melalui media sosial. Untuk itu, masyarakat juga harus pandai-pandai dalam menyampaikan opini sehingga berita yang berkembang adalah berita yang benar. Opini yang berkembang di masyarakat sangat mempengaruhi pelaksanaan fungsi Jaksa sebagai pengacara negara sebab Jaksa di samping mewakili kepentingan negara, juga harus memperhatikan hak-hak keperdataan masyarakat.

5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Budaya hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi mengenai apa yang dinilai baik dan apa yang dinilai tidak baik. Dapat dikatakan bahwa faktor ini merupakan faktor intrinsik pada penegak hukum dan masyarakat sekaligus. Dalam konteks pelaksanaan Jaksa sebagai pengacara negara, faktor budaya hukum juga turut mempengaruhi pelaksanaan fungsinya sebab budaya inilah yang

menjadi kebiasaan-kebiasaan yang diikuti oleh penegak hukum dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya masing-masing.

Pelaksanaan fungsi pengacara negara oleh kejaksaan adalah dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya Kejaksaan membina hubungan kerjasama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta badan negara atau instansi lain. 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.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Substansi hukum kedudukan Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam lingkup perdata dan tata usaha negara adalah diatur dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Sebutan Jaksa Pengacara Negara (JPN) secara eksplisit tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Namun, makna “kuasa khusus” dalam bidang keperdataan dan Tata Usaha Negara dengan sendirinya identik dengan “pengacara”. Di samping itu, kedudukan Jaksa sebagai Pengacara Negara juga diatur dalam Peraturan Presiden 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 040/J.A/12/2010, dan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-018/A/J.A/07/2014 tentang Standar Operasional Prosedur Pada Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara. Kewenangan yang dimiliki oleh kejaksaan sebagai lembaga yang mewakili negara, baik di luar maupun di dalam pengadilan adalah wewenang yang bersifat atributif. Kedudukan Jaksa sebagai pengacara negara merupakan pelaksanaan fungsi di bidang perdata dan tata usaha negara.

Untuk itu, maka Jaksa yang akan bertindak sebagai pengacara negara adalah orang-orang yang paham mengenai hukum perdata dan atau hukum tata negara/hukum administrasi negara, baik hukum materilnya maupun hukum formilnya.

2. Pelaksanaan fungsi Jaksa sebagai pengacara negara dalam lingkup perdata dan tata usaha negara mengikuti alur dan prosedur penyelesaian sengketa perdata dan tata usaha negara pada umumnya. Dalam perkara perdata, Jaksa dalam rangka mewakili negara dapat mengikuti rangkaian alur penanganan perkara perdata yang lazim digunakan, baik secara litigasi maupun non litigasi. Sedangkan dalam perkara tata usaha negara, Jaksa mewakili negara di pengadilan (penyelesaian perkara secara litigasi). Pelaksanaan fungsi Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara dilakukan dalam rangka menjamin tegaknya hukum, meyelamatkan kekayaan negara, menjaga kewibawaan pemerintah, dan melindungi kepentingan masyarakat.

B. Saran

1. Untuk optimalisasi pelaksanaan fungsi Jaksa sebagai pengacara negara, maka Jaksa harus dibekali pendidikan dan pelatihan mengenai hukum perdata dan hukum tata negara/hukum administrasi negara. Untuk itu, maka pelembagaan Jaksa Pengacara Negara juga dibutuhkan sehingga jika terjadi gugatan

yang melibatkan kepentingan negara, maka tidak akan ada kesulitan untuk menunjuk dan menentukan Jaksa yang bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara.

2. 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. Untuk itu, maka independensi kejaksaan perlu ditanamkan dan diimplementasikan dengan baik oleh Jaksa itu sendiri sebagai bentuk penegakan supremasi hukum di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Rasyid Thalib. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung; PT. Citra Aditya Bakti.
- Abdurrahman. 1989. *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*, Bandung; Alumni. Hal.12
- Ahmad Rifai. 2010. *Penemuan Hukum oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ateng Safrudin. 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*. Jurnal Pro Justicia. Edisi IV. Bandung: Universitas Parahyangan.
- Bagir Manan. 2000. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung.
- Bambang Sunggono. 2003. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- C.S.T. Kansil. 2008. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Djoko Prakoso. 1988. *Surat Dakwaan, Tuntutan Pidana dan Eksaminasi Perkara Dalam Proses Pidana*. Yogyakarta: Liberti.
- , 2005. *Eksistensi Jaksa di Tengah-Tengah Masyarakat*, Jakarta; Ghalia Indonesia.
- Evy Lusia Ekawati. 2013. *Peranan Jaksa Pengacara Negara Dalam Penanganan Perkara Perdata; Sudi Kasus Penyelesaian Tunggakn Listrik Antar Pelanggan Dengan Perusahaan Listrik Negara*. Yogyakarta: Genta Press.
- Hans Kelsen. 2011. *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*. Bandung; Nusa Media.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat. 2012. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Nuansa Cendekia.

- Laden Marpaung. 1992. *Tindak Pidana Korupsi: Masalah dan Pemecahannya*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Marwan Effendi. 2005. *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*. Jakarta; Gramedia Pustaka Utama.
- Miriam Budiarto. 1999. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta; Gramedia.
- Muladi. 1995. *Kapita Selekta Kejaksaan*. Semarang; UNDIP.
- RM. Surachman dan Andi Hamzah. *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*. Jakarta; Sinar Grafika. 1995.
- RM Surachman dan Jan S. Maringka. 2016. *Eksistensi Kejaksaan Dalam Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers.
- Rocky Marbun, dkk. 2012. *Kamus Hukum Indonesia*. Jakarta: Transmedia Pustaka.
- Rozali Abdullah. 2016. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta; Raja Grafindo Persada.
- Satjipto Rahardjo. 2006. *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*. Jakarta: UKI Press.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. 2013. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sudikno Mertokusumo. 1996. *Mengenai Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta; Library.
- Soerjono Soekanto. *Faktor Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers
- , 2006. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Sudarto. 1990. *Hukum Pidana I*. Cetakan Ke-2. Semarang: Yayasan Sudarto.

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. 2010. **Hukum Acara Mahkamah Konstitusi**. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Jakarta.

Sumber Internet

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53670c63bfe50/bahasa-hukum-jaksa-pengacara-negara>.

<http://datunkejaritakengon.blogspot.com/p/artikel-hukum.html>.

<http://www.kejari-jaksel.go.id/staticpage.php?page=organisasi-datun>.

Relationship between the Public Prosecutor and the Minister of Justice, http://www.euro-justice.com/member_states/slovak_rep/country_report/2841/.

Kejaksaan Republik Indonesia, *Pengkajian*, sumber: http://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=28&idsu=35&idke=0&hal=1&id=1543&bc=.

Sumber: <http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukan-kejaksaan-dan-posisi-jaksaagung-dalam-sistem-presidensial-di-bawah-uu-1945-oleh-prof-dr-yusril-ihza-mahendrapendahuluan-hampir-seluruh-negara-modern-di-du/>.

Query, *Perdata dan TataUsaha Negara*, sumber: <http://kejari-jaksel.go.id/staticpage.php?page=organisasi-datun>.