

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan seperti dijelaskan Pasal 1 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia adalah sebagai: “lembaga pemerintahan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang.

Kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai Lembaga Negara yang melaksanakan kekuasaan Negara melalui penegakan hukum khususnya di bidang Penuntutan, diharapkan untuk lebih berperan dalam menegakan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, dan penegakan hak asasi manusia. Akan tetapi dalam prakteknya bahwa pergaulan dalam masyarakat berdasarkan hubungan hukum tidak jarang menimbulkan sengketa, baik dilihat dari aspek hukum Pidana, hukum Perdata maupun hukum Tata Usaha Negara, maka sejak tahun 1991 Kejaksaan diberi tambahan tugas dan wewenang, yaitu di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, yaitu untuk bertindak atas nama dan mewakili Negara atau pemerintah baik di luar maupun di dalam pengadilan.¹

Pendampingan Hukum oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) merupakan salah satu dari ruang lingkup tugas dan kewenangan bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Datun) pada Kejaksaan RI. Bahkan negara atau pemerintah sudah seringkali menggunakan

¹ Muhammad Jusuf, *HUKUM KEJAKSAAN: Eksistensi Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Perkara Perdata Dan Tata Usaha Negara*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2014. hlm. 12

jasa Jaksa Pengacara Negara dalam hal pendampingan hukum untuk meminimalisir terjadinya permasalahan hukum.

Jaksa Pengacara Negara menurut Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah Jaksa yang berdasarkan Surat Kuasa Khusus melakukan Penegakan Hukum dan Bantuan Hukum dan/atau berdasarkan surat perintah melakukan Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum di bidang perdata dan tata usaha negara.²

Kemudian Pertimbangan Hukum dalam Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah layanan yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara kepada Negara atau Pemerintah, dalam bentuk Pendapat Hukum (*Legal Opinion* atau LO) dan/atau Pendampingan Hukum (*Legal Assistance* atau LA) di bidang perdata dan tata usaha negara dan/atau Audit Hukum (*Legal Audit*) di bidang perdata.³

Dalam pengertian tersebut dapat dilihat bahwa pendampingan hukum (*legal assistance* atau LA) merupakan bagian dari Pertimbangan Hukum. Kemudian pada bagian BAB V Pertimbangan Hukum dijelaskan pada Ketentuan Umum bahwa Jaksa Pengacara Negara dapat memberikan Pertimbangan Hukum kepada Negara atau Pemerintah dalam mewujudkan kepastian hukum, kepatuhan hukum, tata kelola yang baik (*good governance*)

² Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.

³ *Ibid*

dan pencegahan korupsi, baik atas dasar permohonan ataupun diberikan tanpa didahului permohonan.⁴

Dalam memberikan pertimbangan hukum untuk memitigasi risiko hukum administrasi negara, hukum perdata, dan/atau hukum pidana dalam Pendampingan Hukum (Legal Assistance/LA) maka Jaksa Pengacara Negara memberikan pendampingan hukum terhadap kegiatan yang akan atau sedang dilaksanakan Negara atau Pemerintah dalam ruang lingkup hukum perdata dan/atau hukum administrasi negara yang memiliki potensi timbulnya permasalahan hukum, dalam rangka memitigasi risiko hukum, tata kelola (governance), Penyelamatan Keuangan atau Kekayaan Negara, Pemulihan Keuangan atau Kekayaan Negara, pembentukan peraturan, keputusan tata usaha negara, dan/atau tindakan administrasi pemerintahan.

Berdasarkan Penjelasan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa Pengaturan terhadap Administrasi Pemerintahan pada dasarnya adalah upaya untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum.⁵

Indonesia Corruption Watch (ICW) melaporkan hasil pemantauan tren korupsi pada 2023. Peneliti ICW Diky Anandya mengatakan ada lonjakan kasus korupsi pada 2023 dengan total 791 kasus dan 1.695 tersangka korupsi.⁶

⁴ *Ibid*

⁵ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁶ Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023, Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan: Indonesia Corruption Watch.

Dicky Anandya⁷ mengatakan faktor penyebab lonjakan kasus dan tersangka korupsi ini adalah belum ampuhnya strategi penindakan melalui pemidanaan yang menjerakan. ICW juga menilai upaya pencegahan korupsi belum optimal

Pada pemaparan Rapat Kerja Teknis oleh Direktorat Pertimbangan Hukum disebutkan bahwa penanganan perkara datun di Kejaksaan Tinggi khususnya kegiatan Pendampingan Hukum yang masuk Tahun 2023 (Tw. I s/d Tw. III) adalah 3414 perkara dan yang selesai sebanyak 1872 perkara.⁸ Sehingga menghasilkan rekomendasi salah satunya adalah khusus pada bidang perdata dan tata usaha negara ataupun pelatihan kolaborasi dengan *stakeholders* terkait dengan penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Selain itu, Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 juga menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.⁹ Kemudian terkait kemungkinan potensi konflik peran dan hambatan pada pemerintahan dengan adanya Jaksa Pengacara Negara melakukan pendampingan hukum untuk pemerintah, Jaksa Pengacara Negara yang mandiri dapat lebih mudah menjaga ketidakberpihakan dan memastikan bahwa kebijakan pemerintah berada dalam batas hukum.

Kejaksaan RI melalui Jaksa Pengacara Negara dapat melakukan Pendampingan Hukum (*Legal Assistance/LA*) dalam wewenangnya di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara agar secara profesional dapat mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

⁷ Peneliti Indonesia Corruption Watch (ICW)

⁸ Materi Dirlitum Rakernis 2023 disampaikan pada tanggal 20 September 2023.

⁹ *Ibid*

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“URGENSI PENDAMPINGAN HUKUM OLEH JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian-uraian latar belakang masalah, maka dapat dikemukakan rumusan masalah antara lain:

1. Bagaimana *Ratio Legis* dari Pengaturan Pendampingan Hukum oleh Jaksa Pengacara Negara?
2. Bagaimana Urgensi Pendampingan Hukum oleh Jaksa Pengacara Negara dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis *Ratio Legis* dari Pengaturan Pendampingan Hukum oleh Jaksa Pengacara Negara.
2. Untuk Menganalisis Urgensi Pendampingan Hukum Oleh Jaksa Pengacara Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teori penelitian ini diharapkan dapat menambah masukan dalam menunjang pengembangan ilmu hukum bagi penulis pada khususnya dan mahasiswa Fakultas Hukum pada umumnya.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan mampu menjadi referensi sebagai masukan kepada pemerintah, lembaga terkait, maupun masyarakat dalam bersinergi memberikan pendampingan hukum demi mewujudkan pemerintahan yang baik.

E. Orisinalitas Penelitian

1. Nama penulis, judul, dan tahun terbitnya : Nopri Exandi, judul “Peranan Pendampingan Hukum Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Prabumuloh Dalam Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Dana Kelurahan Kota Prabumulih”, Tahun 2022. Isu penelitian sebelumnya : Penelitian tersebut berfokus pada peranan pendampingan hukum jaksa pengacara negara Kejaksaan Negeri Prabumulih pada pencegahan tindak pidana korupsi dana kelurahan Kota Prabumulih.

Rumusan masalah dalam penelitian sebelumnya :

1. Bagaimana Peranan pendampingan hukum Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Prabumulih dalam rangka pencegahan tindak pidana korupsi dana kelurahan?
2. Apa saja yang menjadi kendala pendampingan hukum Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Prabumulih dalam kegiatan pembangunan yang bersumber dari dana kelurahan?
3. Bagaimana Peran ideal Jaksa Pengacara Negara dalam pendampingan?

hukum untuk pencegahan tindak pidana korupsi di masa mendatang?

Hasil yang didapatkan oleh penelitian sebelumnya : Bahwa peranan pendampingan hukum Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Prabumulih dalam mencegah tindak pidana korupsi dana kelurahan adalah dengan melakukan penyuluhan hukum mengenai dana kelurahan, melakukan pembahasan bersama perangkat kelurahan terhadap permasalahan yang dihadapi dalam penyerapan anggaran dan pelaksanaan pembangunan, memberikan penjelasan dari sisi regulasi dan peraturan perundang-undangan serta pendapat hukum.

Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis: Pada penelitian penulis lebih berfokus pada urgensi peranan

pendampingan hukum dalam hal ini untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Selain itu, perbedaan juga terletak pada tipe penelitian dimana penulis memilih jenis penelitian normatif sedangkan penelitian oleh saudara Nopri Exandi jenis penelitiannya empiris.

2. Nama penulis, judul, dan tahun terbitnya : Mulyadi Ngadiyo, judul “Kewenangan Jaksa Pengacara Negara Sebagai Kuasa Hukum Dalam Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (Study Kasus Putusan Perkara Nomor: 487/K/TUN/2020)”, Tahun 2022.

Isu penelitian sebelumnya : Penelitian tersebut berfokus untuk mengetahui kewenangan Jaksa Pengacara Negara mewakili Bupati dalam Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 67/G/2019/PTUN-PBR dan untuk mengetahui pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 67/G/2019/PTUN-PBR.

Rumusan masalah dalam penelitian sebelumnya :

1. Bagaimana kewenangan Jaksa Pengacara Negara mewakili Bupati dalam Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 67/G/2019/PTUN-PBR tanggal 13 Oktober 2020?
2. Bagaimana kekuatan hukum atas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 67/G/2019/PTUN-PBR tanggal 13 Oktober 2020?

Hasil yang didapatkan oleh penelitian sebelumnya : Bahwa Hendaknya peraturan perundang-undangan kedepan harus merevisi kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam membela Negara (Bupati) yang dikalahkan dalam putusan pengadilan harus mengatur lebih rinci bahwa terhadap putusan tersebut hendaknya Negara (Bupati) melakukan permohonan ke

Jaksa Pengacara Negara (yang merupakan kuasanya) terlebih dahulu untuk melaksanakan Putusan tersebut.

Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis: Pada penelitian penulis mengkaji Urgensi Jaksa Pengacara Negara dalam melakukan Pendampingan Hukum.

3. Nama penulis, judul, dan tahun terbitnya : Pirmawan Sitorus, Judul “Kewenangan Kejaksaan Sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam Pengembalian Aset Hasil Korupsi”, Tahun 2010. Isu penelitian sebelumnya : Penelitian tersebut berfokus pada kewenangan kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam Pengembalian Aset Hasil Korupsi

Rumusan masalah dalam penelitian sebelumnya :

1. Bagaimana dasar kewenangan Jaksa sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN)?
2. Bagaimana penerapan aturan gugatan perdata dalam pengembalian aset hasil korupsi melalui Jaksa sebagai Pengacara Negara?

Hasil yang didapatkan oleh penelitian sebelumnya : Hukum acara perdata tidak memberikan kemudahan, bahkan cenderung menghambat, misalnya, tidak dikenalnya sistem pembuktian terbalik, adanya biaya yang harus dibayar oleh penggugat, tidak adanya prioritas penanganan perkara, dan tidak adanya jangka waktu penyelesaian perkara. Juga, misalnya, tidak ada hakim *ad hoc*, proses litigasi bagi tersangka/terdakwa/terpidana yang meninggal dunia, tidak ada kemudahan dalam proses sita jaminan, adanya proses perdamaian yang harus ditempuh (*dading*), dan sebagainya.

Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis: penelitian tersebut berfokus pada kewenangan kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam Pengembalian Aset

Hasil Korupsi sedangkan penelitian penulis lebih berfokus kepada Urgensi Pendampingan Hukum oleh Jaksa Pengacara Negara. Penulis lebih menitikberatkan pada pentingnya Jaksa Pengacara Negara dalam mewujudkan Pemerintahan Yang Baik (*good governance*).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Jaksa Pengacara Negara

1. Kejaksaan RI

Menurut konstelasi kenegaraan di zaman pemerintahan balatentara pendudukan Jepang dan Hindia Belanda, Kejaksaan itu adalah alat kekuasaan eksekutif yang ditugaskan pada badan-badan Pengadilan untuk atas nama umum (negara, pemerintah dan masyarakat) melakukan penuntutan terhadap perkara-perkara kriminal dan bertindak sebagai penggugat atau tergugat dalam perkara perdata.¹⁰

Kejaksaan adalah lembaga penyelenggara kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia mengatur tentang kedudukan, tugas dan wewenang Kejaksaan.

Kejaksaan secara organik, struktural dan fungsional masuk ke dalam kekuasaan eksekutif, yang berfungsi sebagai penegak hukum bersama-sama dengan badan-badan Pengadilan yang termasuk ke dalam lingkungan kekuasaan yudikatif. Walaupun demikian, apabila perkara sudah ditangani oleh Pengadilan, maka Kejaksaan, dalam hal ini para Jaksa yang bertindak selaku Penuntut Umum, harus melaksanakan ketetapan dan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Situasi yang demikian itu membuat uniknya posisi Kejaksaan dalam konstelasi kenegaraan kita.¹¹ Tidak perlu ada Bab atau Pasal

¹⁰ Evy Lusya Ekawati, *Peranan Jaksa Pengacara Negara Dalam Penanganan Perkara Perdata*, Yogyakarta: Genta Press, 2013. Hlm. 46

¹¹ *Ibid.* Hal. 47

khusus tentang Kejaksaan dalam Undang-undang Dasar 1945 karena Angka IV Penjelasan UUD 1945 hanya membahas pokok-pokok penyelenggaraan negara, sedangkan Bab III dan Bab IX mengatur kekuasaan eksekutif (pemerintahan) dan yudikatif (kehakiman).

Jika ditelusuri ke belakang, jaksa memang bagian dari pemerintahan. Mr. Tirtaamidjaya menulis, jaksa berbeda dari hakim, karena jaksa tunduk pada *executive power*. Awal-awal kemerdekaan, kejaksaan berada di bawah Kementerian Kehakiman yang sebelumnya di bawah Kementerian Dalam Negeri. Kejaksaan itu adalah suatu alat pemerintah yang bertindak sebagai penuntut dalam suatu perkara pidana terhadap si pelanggar hukum pidana.¹² Untuk melaksanakan Kekuasaan Kehakiman salah satu lembaga yang penting adalah Kejaksaan. Walaupun posisi Kejaksaan dalam ketatanegaraan Indonesia tidak disebut secara spesifik di dalam Undang-undang Dasar 1945 hasil amandemen, akan tetapi lembaga Kejaksaan tetap penting.¹³

Mengingat Pasal II Aturan Peralihan serta Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1945, pada zaman Jepang, secara formal disamping Pengadilan Agung (MA), ada Kejaksaan Pengadilan Agung (Kejaksaan Agung), maka adanya Mahkamah Agung di negara Republik Indonesia menurut Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 harus diasumsikan secara logis bahwa disamping Mahkamah Agung itu ada pula Kejaksaan Agung.¹⁴

Apabila dikaitkan dengan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 2

¹² M.H. Tirtaadmijaya, 1995, *Kedudukan Hakim dan Jaksa*, Jakarta: Fasco, hlm. 15

¹³ Muhammad Jusuf, *HUKUM KEJAKSAAN: Eksistensi Kejaksaan... Op.cit.* Hal. 10

¹⁴ Evy Lusya Ekawati, *Peranan Jaksa Pengacara Negara... Op Cit.* Hal. 47

Tahun 1945, kata “*Gouverneur General*” dalam Pasal 56 RO itu harus dibaca sebagai “Presiden”, sehingga seluruh aparaturnya ada di bawah perintah presiden dan bertanggungjawab kepadanya secara hirarkis sehingga kedudukan kejaksaan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia adalah alat kekuasaan eksekutif dalam bidang yustisial.¹⁵

Istilah kejaksaan itu sendiri dipergunakan secara resmi oleh undang-undang buatan pemerintah bala tentara pendudukan Jepang Nomor 1 Tahun 1942 yang kemudian diganti oleh *Osamu Seirei* Nomor 3 Tahun 1942, Nomor 2 Tahun 1944, dan Nomor 49 Tahun 1944. Peraturan-peraturan ini tetap dipergunakan di negara Republik Indonesia berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan, Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946, Undang-undang Nomor 7 Tahun 1947, dan Undang-undang Nomor 19 Tahun 1948.¹⁶

Dalam Undang-undang Kejaksaan RI juga mengatur dan mengukuhkan beberapa peranan dan tugas-tugas jaksa lainnya, antara lain, melakukan pengawasan atas pelaksanaan putusan lepas bersyarat, 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.¹⁷

Dengan posisi strategis di dalam proses peradilan, idealnya Kejaksaan diisi oleh orang-orang profesional dan berintegritas tinggi. Kejaksaan diharapkan mandiri dan independen serta mempunyai aparaturnya yang dapat melaksanakan kekuasaan Negara

¹⁵ Evy Lusya Ekawati, *Peranan Jaksa Pengacara Negara... Op Cit.* Hlm. 47

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ RM. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 1995. Hlm. 41

di bidang penegakan hukum secara proporsional, profesional, dan berkeadilan.¹⁸

Sebagai lembaga penegak hukum, Kejaksaan menjadi prioritas pertama lembaga negara yang melaksanakan program reformasi birokrasi yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Kementerian PAN RB. Melalui reformasi birokrasi diharapkan dapat terwujud tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) serta terciptanya suatu organisasi modern yang mengutamakan pelayanan publik dalam penegakan hukum. Reformasi birokrasi dilaksanakan melalui pembenahan sistem yang meliputi: pembenahan kelembagaan, bisnis proses, dan sumber daya manusia. Melalui reformasi birokrasi ini diharapkan sekurang-kurangnya diperoleh birokrasi yang di dalamnya menggambarkan proses demokratisasi efektivitas dan efisiensi birokrasi, transparansi dan akuntabilitas, serta bertanggung jawab dalam kerangka memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.¹⁹

2. Jaksa

Istilah “Jaksa” sudah berabad-abad lamanya digunakan yang berasal dari bahasa Sansakerta *adhyaksa*. Sebutan ini dipakai untuk gelar pendeta paling tinggi di Kerajaan-kerajaan Hindu di Pulau Jawa, dan terutama dipakai untuk gelar hakim kerajaan yang tertinggi. Menurut ejaan yang paling tua pada zaman pemerintahan *Vereenigde Oostindische Compagnie* / Perserikatan Perusahaan Hindia Timur atau Perusahaan Hindau Timur Belanda (selanjutnya disingkat VOC) di abad keenam belas ditulis sebagai “j-a-x-a”. sejak zaman itu sampai dengan pemerintahan Kolonial Belanda di tahun 1942, “jaxa’ dan kemudian “djaksa” dipakai

¹⁸ Muhammad Jusuf, *HUKUM KEJAKSAAN: Eksistensi Kejaksaan... Op.cit.* Hlm. 11

¹⁹ Tim MaPPI-FHUI, 2015, *Bunga Rampai Kejaksaan Republik Indonesia*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Hal. 18

sebagai sebutan untuk para Pejabat Hukum Bumi Putera yang hampir sama dengan seorang *magistrate* dan sejak zaman pendudukan Militer Jepang pada tahun 1942-1942, “jaksa” pada masa itu ditulis djaksa adalah gelar bagi para pejabat hukum yang berwenang menuntut perkara-perkara pidana.²⁰

Walaupun pejabat jaksa sudah dikenal sejak zaman kerajaan dan fungsinya terkait dengan penegakan hukum, namun pada masa penjajahan Belanda, jaksa bukan penegak hukum. Pada masa penjajahan yang melaksanakan tugas penegakan hukum ialah *Office van Justitie* dan Magistrat yang keduanya dijabat oleh orang Belanda. Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda, jaksa ditempatkan dibawah perintah Residen/Asisten Residen (Kepala/Wakil Kepala Daerah), bukan dibawah *Procureur General* (Jaksa Agung) pada *Hooggerechtshof* (Mahkamah Agung). Penempatan jaksa dibawah perintah Residen/Asisten Residen, menurut A.Z. Abidin karena dipengaruhi oleh gambaran tentang kedudukan dan fungsi jaksa pada pengadilan *padu* dan *pradoto*, yang menempatkan jaksa sebagai wakil raja dan melaksanakan perintah raja.²¹

Jaksa memiliki kewenangan dan otoritas hukum yang diberikan oleh negara. Mereka melakukan penyelidikan, penyidikan, dan pengumpulan bukti untuk menuntut pelaku tindak pidana di pengadilan. Selain itu, jaksa juga memainkan peran penting dalam pengawasan terhadap pelaksanaan hukum dan melakukan tindakan hukum yang diperlukan untuk melindungi kepentingan negara dan masyarakat.

²⁰ *Ibid*

²¹ Pada zaman dahulu perkara pidana diadili oleh pengadilan yang disebut dengan pengadilan Pradoto, sedangkan perkara sipil disebut perkara padu. Hal ini berbeda dengan perkara perdata pada zaman sekarang digunakan untuk perkara sipil (privat). A.Z. Abidin, 1983, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Cetakan I, Jakarta: Pradnya Paramita. Hal. 14

Jaksa juga bekerja sama dengan berbagai pihak, termasuk kepolisian, pengadilan, dan lembaga pemerintah terkait lainnya, untuk mencapai tujuan bersama dalam penegakan hukum yang efektif dan adil. Kolaborasi ini penting dalam menjamin kepastian hukum dan memastikan pelaksanaan hukum yang berkualitas.

Selain tugas-tugasnya di persidangan, jaksa juga memiliki peran dalam memberikan nasehat hukum kepada pihak-pihak yang membutuhkan, serta berkontribusi dalam upaya pencegahan tindak pidana dan pelanggaran hukum melalui pendekatan-pendekatan yang bersifat preventif.

3. Jaksa Pengacara Negara

Lahirnya Jaksa Pengacara Negara dalam tubuh Kejaksaan dibentuk pada tahun 1991. Kala itu konsep awal dibentuknya Jaksa Pengacara Negara ialah meniru dari Konsep Australia yang memiliki *Solicitor-General* sebagai Jaksa Pengacara Negara. Namun perbedaannya ialah bahwa pengadopsian tersebut dilakukan dengan memasukkan Jaksa Pengacara Negara berada didalam Kejaksaan, yang mana di Negara asalnya Jaksa Pengacara Negara merupakan sebuah Kantor sendiri yang berisi profesional hukum.²²

Sebutan Jaksa Pengacara Negara (JPN) secara eksplisit disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI. Selain itu, tercantum pula dalam Undang-Undang lain sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991. Secara formal istilah “Jaksa Pengacara Negara” terkandung pada Pasal 32 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

²² Ali Salmande, *Jaksa Pengacara Negara akan Dihilangkan*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4dad52d2429e9/Jaksa-Pengacara-Negara-akan-dihilangkan> dalam Muhammad Bonar, 2013, *Tata Usaha Negara dan Permasalahannya*, MaPPI FH UI

Dalam hal terjadinya sengketa Perdata maupun Tata Usaha Negara dimana salah satu pihak yang terlibat adalah Negara, maka Kejaksaan dapat berperan dan berwenang menjadi Kuasa Negara dalam perkara Perdata maupun Tata Usaha Negara. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-undang Kejaksaan yaitu:²³

“Di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama Negara atau Pemerintah”.

Berdasarkan tugas dan wewenang Kejaksaan tersebut, maka muncullah istilah Pengacara Negara, terjemahan dari *Landsadvocaat* versi Pasal 3 Staatblaad 1922 Nomoe 522. Bahkan Kejaksaan mengistilahkan Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN) sebagai “Kantor Pengacara Negara”, sebuah pengistilahan yang berdampak pada aspek yuridis. Hal inilah yang kemudian mendapatkan reaksi pro kontra dari berbagai kalangan akademisi, praktisi, dan pengamat yang mempersoalkan pengistilahan sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN) dan “Kantor Pengacara Negara” dapat berdampak pada implikasi yuridis.²⁴

Jaksa Pengacara Negara adalah jaksa yang berdasarkan Surat Kuasa Khusus melakukan Penegakan Hukum dan Bantuan Hukum dan/atau berdasarkan surat perintah melakukan Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum di bidang perdata dan tata usaha negara.²⁵

Fungsi jaksa pengacara negara di bidang perdata belum banyak dikenal oleh masyarakat. Berita tentang peran jaksa

²³ Muhammad Jusuf, *HUKUM KEJAKSAAN: Eksistensi Kejaksaan... Op Cit.* Hal. 12

²⁴ *Ibid*

²⁵ Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara. Hal. 7

pengacara negara kurang diminati oleh media karena dianggap kurang memiliki nilai jual sehingga sangat jarang dimuat sekalipun sebenarnya banyak sekali peran jaksa pengacara negara. Dalam fungsi jaksa sebagai pengacara negara, jaksa bertindak mewakili kepentingan negara atau pemerintah dalam ranah hukum perdata dan tata usaha negara untuk mendukung terselenggaranya pemerintahan yang baik sesuai fungsi pemerintah sebagai lembaga eksekutif yang menyelenggarakan kepentingan publik. Dalam menjalankan pelayanan publiknya yaitu Jaksa Pengacara Negara dalam mewakili kepentingan keperdataan masyarakat seringkali mengalami kendala, salah satunya adalah ketidaktahuan masyarakat terhadap kewenangan yang dimiliki Jaksa Pengacara Negara dalam mewakili kepentingan keperdataan masyarakat. Hal ini menjadikan sangat kecilnya intensitas masyarakat yang menggunakan jasa Jaksa Pengacara Negara dalam hal mewakili kepentingan keperdataan masyarakat ini.²⁶

Dengan perkembangan masyarakat, peluang untuk peran Jaksa Pengacara Negara akan semakin besar seiring dengan potensi untuk menjaga eksistensi dan kewibawaan pemerintah. Untuk mengantisipasi hal ini, Jaksa Pengacara Negara harus mempersiapkan diri dengan meningkatkan kemampuan dan keahliannya untuk melaksanakan fungsi dan kewenangan secara optimal.

B. Tinjauan Tentang Lingkup Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Datun)

Kejaksaan melalui Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara yang memiliki tugas pokok dan fungsinya meliputi penegakan

²⁶ Jan S. Maringka, 2017, *Reformasi Kejaksaan Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Sinar Grafika, Hal. 144

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 meyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.²⁷

Maka, berdasarkan tugas pokok fungsi tersebut, Kejaksaan melalui Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara harus bisa berkontribusi sebagai lembaga dalam mewujudkan reformasi birokrasi yang lebih fokus terhadap pencegahan korupsi yang langsung menyentuh pada akarnya dengan berbagai upaya mengintroduksi sarana lain yang bersifat preventif *nonpunitif* pada calon pelaku yang mana nantinya akan meminimalisir terjadinya korupsi.²⁸

Berikut adalah ruang lingkup tugas dan kewenangan Bidang Datun²⁹:

1. Penegakan Hukum

Penegakan Hukum adalah tindakan Jaksa Pengacara Negara untuk mengajukan gugatan atau permohonan kepada pengadilan di bidang perdata atau tindakan tertentu lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam rangka memelihara ketertiban hukum, kepastian hukum, dan melindungi

²⁷ Pasal 30 ayat 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

²⁸ Tim MaPPI-FHUI, 2015, *Bunga Rampai Kejaksaan... Op Cit.* Hal. 311

²⁹ Undang-undang Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

kepentingan Negara atau Pemerintah serta hak-hak keperdataan masyarakat.³⁰

Wewenang JPN dalam Penegakan Hukum:

- a. Mengajukan gugatan perdata pada perkara Tindak Pidana Korupsi (Pasal 32 UU No 31 Tahun 1999 Jo UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)
- b. Mengajukan gugatan pembatalan perkawinan (pasal 26 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974)
- c. Mengajukan permohonan pembubaran PT dengan alasan PT melanggar kepentingan umum atau PT melakukan perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan. (Pasal 146 ayat (1) huruf a UU nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas).
- d. Mengajukan permohonan pailit dengan alasan kepentingan umum (Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang).
- e. Pembatalan Paten (UU No.14 Tahun 2001 tentang Paten pasal 91 ayat (4))
- f. Gugatan Pembayaran Uang Pengganti (PUP), dsb

2. Bantuan Hukum

Bantuan Hukum adalah layanan di bidang perdata oleh Jaksa Pengacara Negara kepada Negara atau Pemerintah untuk bertindak sebagai kuasa hukum berdasarkan Surat Kuasa Khusus baik secara Nonlitigasi dan/atau Litigasi sebagai Penggugat/Penggugat Intervensi/Pemohon/Pelawan/Pembantah

³⁰ Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan... *Op Cit.* Hal. 7

atau Tergugat/Tergugat Intervensi/Termohon/Terlawan/Terbantah, serta layanan di bidang tata usaha negara oleh Jaksa Pengacara Negara kepada Negara atau Pemerintah berdasarkan Surat Kuasa Khusus sebagai Tergugat/Termohon di Peradilan Tata Usaha Negara, sebagai kuasa pemerintah dalam perkara Pembubaran Partai Politik pada Mahkamah Konstitusi, kuasa pemerintah atau pihak terkait dalam perkara Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi, kuasa dalam perkara Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Bawah Undang-Undang di Mahkamah Agung, kuasa Termohon dalam sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) dan Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (PHPKADA) di Mahkamah Konstitusi.³¹

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 dibawah undang-undang. Seperti misalnya:

- a. Berdasarkan Surat Kuasa Khusus mewakili Presiden sebagai tergugat dalam perkara Tata Usaha Negara
- b. Berdasarkan Surat Kuasa Khusus mewakili Presiden sebagai tergugat untuk mengajukan Banding, kasasi dalam perkara Perdata
- c. Berdasarkan Surat Kuasa Khusus mewakili Badan Usaha Milik Negara sebagai tergugat dalam perkara Perdata
- d. Berdasarkan Surat Kuasa Khusus mewakili sebagai Tergugat/Termohon dalam perkara Non Litigasi dalam Penyelamatan Kekayaan Negara;

³¹ *Ibid.* Hal. 8

- e. Berdasarkan Surat Kuasa Khusus mewakili sebagai Penggugat dalam perkara Litigasi/Non Litigasi dalam rangka Pemulihan Keuangan Negara.
- f. Kejaksaan mewakili atau sebagai Tergugat dalam rangka Perkara TUN, sebagai Kuasa Pemerintah dalam Uji Materil UU atau sebagai Termohon dalam Uji Materil Peraturan dibawah UU.

3. Pertimbangan Hukum

Pertimbangan Hukum adalah layanan yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara kepada Negara atau Pemerintah, dalam bentuk Pendapat Hukum (*Legal Opinion* atau LO) dan/atau Pendampingan Hukum (*Legal Assistance* atau LA) di bidang perdata dan tata usaha negara dan/atau Audit Hukum (*Legal Audit*) di bidang perdata.

Pertimbangan Hukum diberikan karena terdapat keraguan dalam membuat suatu kontrak atau membuat suatu perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga. Agar kontrak/perjanjian yang disusun dapat memenuhi syarat-syarat asas-asas pemerintahan umum yang baik dan tidak menimbulkan kerugian bagi Pemerintah, maka diperlukan suatu pendapat dari Bidang Datun.³²

Pertimbangan Hukum hanya akan diberikan kepada Negara atau Pemerintah saja, meliputi³³:

a. Pendapat Hukum (Legal Opinion/LO)

Pendapat Hukum (Legal Opinion/LO) adalah layanan yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara dalam bentuk tertulis sesuai dengan fakta hukum tentang suatu permasalahan hukum dalam

³² Tim MaPPI-FHUI, 2015, *Bunga Rampai Kejaksaan...* Op Cit. Hal. 313

³³ Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum... Op Cit. Hal. 9-10

ruang lingkup perdata dan/atau hukum administrasi negara, yang dibuat atas permintaan atau tanpa permintaan dan untuk kepentingan Negara atau Pemerintah atas permasalahan hukum konkret yang sedang atau akan dihadapi.

b. Pendampingan Hukum (Legal Assistance/LA)

Pendampingan Hukum (Legal Assistance/LA) adalah layanan yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara berupa Konsultasi Hukum dalam ruang lingkup hukum perdata dan/atau hukum administrasi negara, secara berkelanjutan atas suatu kegiatan tertentu dalam rangka memitigasi risiko hukum, tata kelola (governance), Penyelamatan Keuangan atau Kekayaan Negara, Pemulihan Keuangan atau Kekayaan Negara, pembentukan peraturan, keputusan tata usaha negara dan/atau tindakan pemerintahan.

Pekerjaan utama dari Jaksa Pengacara Negara dalam melakukan Pendampingan Hukum, adalah menyatakan bahwa pelaksanaan suatu proyek sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau belum. Kesimpulan ini diperoleh melalui peninjauan langsung ke lapangan, melakukan pengamatan, permintaan keterangan, dan konfirmasi kepada para pelaksana sebagai dasar yang memadai untuk mengambil kesimpulan apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau belum.³⁴

Dengan demikian, pendampingan hukum yang dilakukan Jaksa Pengacara Negara dapat dikatakan sebagai langkah untuk:³⁵

1. Meyakinkan *stakeholder* bahwa pengadaan barang/jasa dilakukan sesuai dengan kebutuhan, baik segi jumlah, kualitas dan waktu.

³⁴ Tim MaPPI-FHUI, 2015, *Bunga Rampai Kejaksaan... Op Cit.* Hal. 317

³⁵ *Ibid*

2. Meyakinkan *stakeholder* bahwa prosedur pengadaan barang/jasa yang digariskan dalam Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/ Jasa telah dipenuhi.
3. Meyakinkan *stakeholder* bahwa kuantitas, kualitas, dan harga barang/jasa yang diperoleh melalui proses pengadaan dapat dipertanggungjawabkan serta diserahterimakan tepat waktu.
4. Meyakinkan *stakeholder* bahwa barang yang diperoleh telah ditempatkan di lokasi yang tepat, dipertanggungjawabkan dengan benar, dan dimanfaatkan sesuai tujuan penggunaannya.
5. Mengidentifikasi apakah pelaksanaan proyek terdapat indikasi praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam pengadaan barang/jasa.
6. Mengidentifikasi apakah ada kelemahan sistem pengendalian intern atas pengadaan barang/jasa guna penyempurnaan sistem tersebut.
7. Melakukan identifikasi apakah terdapat pejabat/pegawai *stakeholder* yang turut serta sebagai rekanan baik langsung maupun tidak langsung dalam pengadaan barang/jasa.

Adanya pemberian Pertimbangan Hukum maupun Pendampingan Hukum yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara, niscaya pelaku korupsi tidak akan mampu secara sempurna menutupi perbuatannya. Hal ini dikarenakan Jaksa Pengacara Negara dari awal akan mendeteksi kejanggalkan-kejanggalkan berdasarkan pada keterangan dan dokumen-dokumen terkait yang sudah dipegangnya. Aksioma ini akan membantu dalam pemberantasan korupsi yang terjadi pada entitas pemerintahan.³⁶

³⁶ *Ibid*

c. Audit Hukum (Legal Audit)

Audit Hukum (*Legal Audit*) adalah layanan yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara berupa pemeriksaan dokumen secara menyeluruh dan seksama terhadap kegiatan yang telah dilaksanakan oleh Negara dan Pemerintah melalui analisis dan penilaian kepatuhan dari aspek hukum perdata dan/atau hukum administrasi negara, termasuk tata kelola (*governance*) dan/atau kelayakan keputusan tata usaha negara.

Misalnya :

- Pendapat hukum dalam bentuk *Legal Opinion* diberikan kepada Pemerintah, BUMN atau BUMD.
- Pendampingan Hukum diberikan dalam proyek pembangunan di suatu daerah.
- Pertimbangan Hukum diberikan dalam menyusun Peraturan Daerah.

Kewenangan untuk memberikan Pertimbangan Hukum ini merupakan upaya pencegahan yang dapat diberikan Kejaksaan, karena melalui Pertimbangan Hukum yang diberikan diharapkan dapat mencegah pejabat mengambil keputusan, baik di lingkungan pemerintahan maupun korporasi (BUMN/BUMD) melakukan kesalahan dengan mengambil keputusan yang tidak memiliki dasar hukum.

Melalui pemberian Pertimbangan Hukum ini diharapkan sebelum mengambil keputusan, pejabat yang bersangkutan telah melalui mekanisme dan otorisasi yang benar sehingga dapat menghindari potensi adanya perbuatan melawan hukum.³⁷

³⁷ Tim MaPPI-FHUI, 2015, *Bunga Rampai Kejaksaan... Op Cit.* Hal. 314

4. Tindakan Hukum Lain

Tindakan Hukum lain adalah layanan yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara di luar Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pelayanan Hukum, dan Pertimbangan Hukum dalam rangka menyelamatkan dan memulihkan keuangan atau kekayaan negara serta menegakkan kewibawaan pemerintah antara lain untuk bertindak sebagai fasilitator, mediator, konsiliator, dalam hal terjadi sengketa atau perselisihan antara Negara atau Pemerintah, atau antara Negara atau Pemerintah dengan pihak lain di luar Negara atau Pemerintah.³⁸

5. Pelayanan Hukum

Pelayanan Hukum adalah layanan yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara secara tertulis, lisan, maupun melalui sistem elektronik kepada masyarakat, terkait masalah perdata dan tata usaha negara dalam bentuk konsultasi dan pemberian informasi yang tidak terkait konflik kepentingan dengan Negara atau Pemerintah³⁹.

C. Tinjauan Tentang Pemerintahan Yang Baik

1. Pemerintahan Yang Baik

Konsep penerapan *good governance* dalam suatu negara tidak hanya menjadi tradisi atau model pemerintahan yang baru dalam era globalisasi ini saja. Namun makna pemerintahan sebagai suatu bentuk organisasi yang dinamis, dituntut untuk dapat selalu berubah dalam kondisi tertentu. Inilah yang nantinya akan menjadikan konsep *good governance* sebagai suatu landasan bagi

³⁸ Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum... *Op Cit.* Hal. 10

³⁹ *Ibid.* Hal. 11

pemerintahan untuk dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat secara menyeluruh.⁴⁰

Terminologi *good governance* memang belum baku tetapi sudah banyak definisi yang mencoba membedah maknanya. Namun, tidak disangkal lagi bahwa *good governance* telah dianggap sebagai elemen penting untuk menjamin kesejahteraan nasional (*national prosperity*).⁴¹

Indonesia sebagai negara yang terbentuk abad ke-20 hingga saat ini sedang menuju pada praktik yang termuat dalam *Good Governance*. Salah satu upaya pemerintah adalah dengan menggaungkan prinsip-prinsip *good governance* dengan tersebarinya indikator yang dirumuskan kedalam undang-undang menjadi bukti konkret dari argumentasi penulis di atas. *Governance* sebagai suatu paradigma yang masih terbilang cukup baru dalam tatanan pengelolaan pemerintah di Indonesia. Dalam pembahasan mengenai *governance* konsep tersebut mempunyai tiga pilar yang sangat fundamental di dalamnya yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.⁴²

Good governance sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik di mana tertata hubungan yang sinergis dengan masyarakat luas. Masyarakat turut berpartisipasi aktif dalam proses dan pengambilan keputusan pemerintahan dan pembangunan. Banyak pula yang menerjemahkan *good governance* sebagai tata pemerintahan, penyelenggara negara, atau cukup diartikan dengan penyelenggaraan atau pengelolaan.⁴³

⁴⁰ Reydonnyzar Moenek & Dadang Suwanda, 2019, *Good Governance Pengelolaan Keuangan Daerah*, Bandung: PT. REMAJA ROSDAKARYA. Hal. 40

⁴¹ *Ibid*

⁴² Pandji Santosa, 2022, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, Cet. 5, Refika Aditama: Bandung. Hal. IX

⁴³ Agus Dwiyanto. 2003. *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSKK UGM. Hal. 60

Pemerintahan yang baik bertujuan untuk memberikan pelayanan yang adil, berintegritas, dan responsif kepada masyarakat, serta menjalankan fungsi pemerintahan dengan cara yang demokratis dan berkelanjutan.

Prinsip *good governance* menghendaki pemerintahan dijalankan dengan mengikuti prinsip pengelolaan yang baik seperti akuntabilitas, transparansi (keterbukaan), partisipasi, keadilan, dan kemandirian. Dengan memperhatikan prinsip tersebut diharapkan sumber daya daerah yang dikelola oleh pemerintah benar-benar mencapai tujuan bersama, yakni untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.⁴⁴

Sebuah tatanan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) diperlukan untuk menerapkan AAUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan. Muatan-muatan yang dijelaskan dalam beberapa undang-undang tersebut dapat digunakan sebagai indikator yang kuat untuk melihat secara teoritis dan menginterpretasikan fakta yang ada dalam sistem pemerintahan.

Manfaat utama diterapkannya konsep *good governance* adalah sebagai berikut:⁴⁵

1. Berukrangnya secara nyata praktik KKN pada birokrasi pemerintahan.
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional, dan akuntabel.
3. Terhapusnya peraturan perundang dan tindakan yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara kelompok atau golongan masyarakat.

⁴⁴ Reydonnyzar Moenek & Dadang Suwanda, 2019, *Good Governance... Op Cit.* Hal. 51

⁴⁵ *Ibid*

4. Terjaminnya konsistensi dan kepastian hukum seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah.

Perwujudan *good governance* harus menyentuh keseluruhan pilar pendukungnya. Secara substansial hal tersebut meliputi unsur organisasi manajemen dan sumber daya manusia yang didasarkan dan diarahkan pada nilai dan prinsip *good governance* yang merupakan komitmen yang melekat pada setiap individu dan institusi sesuai posisi dan perannya masing-masing.

2. Asas-asas Pemerintahan Yang Baik

Aminuddin Ilmar menjelaskan definisi *Good Governance* bahwa *good governance* merupakan suatu proses yang seharusnya dijalankan oleh pemerintah dalam konteksnya sebagai penyelenggara pemerintahan yang tidak hanya didasarkan pada prinsip ini, namun menekankan pula pada aspek keabsahan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan. Dalam artian, untuk menilai bagaimana konsep tata kelola pemerintahan, tidak hanya dinilai dari proses administrasi yang dijalankan oleh penyelenggaraan pemerintahan atau manajemen pemerintahan itu dijalani oleh administratur negara. Namun harus pula dilihat pada nilai absah atau tidaknya suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan.⁴⁶

Selain itu makna dari Asas Pemerintahan Yang Baik dapat pula ditinjau dari perspektif *United Nation Development Programme* (UNDP). *Governance* dilihat sebagai suatu konsep yang menyusun dan melakukan sistematisasi terhadap pelaksanaan dari kewenangan ekonomi, politik, dan administratif dalam urusan pengelolaan negara dengan *outcome* mewujudkan suatu tatanan masyarakat yang terintegrasi dengan memberikan kepastian dalam

⁴⁶ Aminuddin Ilmar, 2020, *Memaknai Kepemerintahan Yang Baik Melalui Penerapan Prinsip Tata Kelola Dan Keabsahan Tindakan Pemerintahan*, Cet. 1, Phinatama Media: Makassar, Hal. XVI-XVIII

keberlangsungan hidup masyarakat dalam suatu negara. Dalam kandungan prinsip *governance*, terdiri dari beberapa mekanisme, proses, dan institusi-institusi yang di dalamnya memberikan sirkulasi perputaran kepentingan oleh para masyarakat dalam suatu negara. Hal ini menjadi sebuah pondasi yang penting, dalam peletakan teoritisnya, makna *governance* sebagai suatu yang menampung segala macam kepentingan masyarakat. Sehingga masyarakat dapat menggunakan hak yang diberikan oleh hukum serta dengan memenuhi kewajiban yang melekat kepadanya.⁴⁷

Pada dasarnya, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) dimaksudkan sebagai sebuah perlindungan hukum (*rechtbescherming*) dan bahkan menjadi sebuah instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum (*verhoogde rechtbescherming*) bagi para warga negara untuk seluruh tindakan pemerintah. J.B.J.M Ten Berge dalam argumentasinya menyatakan bahwasannya dalam muatan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* dalam dua varian yaitu sebagai sebuah dasar penilaian bagi seorang hakim dan juga sebagai norma yang menjadi indikator tindakan bagi keseluruhan organ pemerintahan. Kita dapat melihat makna dan fungsi AAUPB sebagai berikut:

1. Ditinjau dari para administrator negara, hal tersebut bermanfaat sebagai suatu pedoman dalam melakukan sebuah penafsiran terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersifat samar. Dan sekaligus membatasi serta menghindari kemungkinan para administrator negara untuk mempergunakan *greies ermessen* atau melakukan sebuah kebijakan yang jauh dari arahan dari suatu norma. Agar terhindar kedalam perbuatan

⁴⁷ Lihat dalam *Management Development and Governance Division, Document, "UNDP and Governance: Experience and Lessons Learned"*, United Nations Development Program, New York, January 1998.

yang terklasifikasi sebagai *onrechmatige daad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit*, dan *ultavires*.

2. Ditinjau dari aspek warga masyarakat, sebagai suatu jalan yang dapat ditempuh dan menjadi suatu alas gugatan sebagai mana dimaktubkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 53.
3. Ditinjau dari aspek para hakim tata usaha negara, AAUPB dapat dipergunakan sebagai suatu indikator untuk menguji dan membatalkan sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara⁴⁸ dan;
4. Pengecualian daripada di atas, dapat digunakan sebagai indikator bagi badan legislatif dalam membuat rancangan terhadap suatu undang-undang.⁴⁹

Di dalam penjelasannya, Crince Le Roy menjelaskan 11 poin mengenai *Algemene Beginselen Van Behoorlijk Bestuur* yang dijelaskan dalam khazanah ilmu Hukum Administrasi Negara Belanda. Asas-asas yang dijelaskannya sebagai berikut:⁵⁰

- 1) Kepastian Hukum (*principle of legal security*)
- 2) Keseimbangan (*principle of proportionality*)
- 3) Kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*)
- 4) Bertindak cermat (*principle of carefullness*)
- 5) Motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*)
- 6) Jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misure of competence*)
- 7) Permainan yang layak (*principle of fairplay*)
- 8) Keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*)

⁴⁸ H.R. Ridwan, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers. Hal. 238-239

⁴⁹ SF Marbun (dkk), 2004, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press. Hal. 210-11

⁵⁰ Philipus M Hadjon (dkk), 2019, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. 13, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hal. 275

- 9) Menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*)
- 10) Meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of annuled decision*), dan;
- 11) Perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*).

Dari kesebelas asas tersebut yang disebarluaskan dan dikembangkan oleh Kuntjoro Purbopranoto menjadi 13 butir Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baii, yakni sebagai berikut⁵¹ :

- 12) Asas Kebijaksanaan (*principle of sapientia*); dan
- 13) Penyelenggaraan Kepentingan Umum (*principle of public service*).

Untuk menggambarkan karakteristik penyelenggara negara atau pemerintah, asas-asas di atas dapat disebut sebagai “Pemerintahan Yang Baik”.

Lebih spesifik, pemerintah Indonesia telah menetapkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang membahas secara pasti mengenai AAUPB untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pelaksanaan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat selain daripada yang disebutkan dalam pasal 10 Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang

⁵¹ *Ibid*

Administrasi Pemerintahan menguraikan ruang lingkup AUPB yang berlaku dalam administrasi pemerintahan, antara lain⁵²:

1. Asas Keseimbangan. Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kualifikasi yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan oleh seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum.
2. Asas Tidak Mencampurkan Kewenangan. Seorang pejabat pemerintahan memiliki wewenang yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan baik dari segi materi, wilayah, maupun waktu. Aspek-aspek wewenang ini tidak dapat dijalankan melebihi apa yang sudah ditentukan dalam peraturan yang berlaku.
3. Asas Keadilan dan Kewajaran. Asas keadilan ini menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang. Sedangkan asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah atau administrasi negara memperhatikan nilai-nilai yang berlaku ditengah masyarakat, baik berkaitan dengan agama, moral, adat istiadat, maupun nilai-nilai lainnya.

Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik membentuk dasar untuk membangun tata kelola pemerintahan yang responsif, bertanggung jawab, dan berorientasi pada pelayanan masyarakat. Melalui penerepan asas-asas ini, sebuah negara dapat mencapai kemajuan dan kesejahteraan yang berkelanjutan bagi seluruh warganya.

⁵² Ridwan HR, 2014, Hukum Administrasi Negara, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

D. Landasan Teori

1. Teori Legis

Teori legis atau teori legislatif merujuk pada pandangan atau konsep tentang peran dan fungsi undang-undang dalam sistem hukum. Teori ini mencakup berbagai perspektif tentang bagaimana undang-undang dibuat, diinterpretasikan, dan diterapkan dalam suatu masyarakat.

Teori legislasi merupakan teori yang mengkaji atau menganalisis tentang cara atau teknik pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangannya. Didalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan telah ditentukan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pemahaman terhadap teori legis memberikan landasan filosofis dan konseptual bagi perkembangan sistem hukum suatu negara. Pendekatan ini dapat bervariasi antara negara-negara dan terus berkembang seiring perubahan dalam pandangan sosial, politik, dan hukum.

Oleh karena itu, pada dasarnya proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia menerapkan teori legislasi melalui beberapa tahapan yang apabila diringkas sebagai berikut:

1) Tahap perencanaan

Berdasarkan Peraturan Presiden no 61 Th 2005 tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan program legislasi nasional

2) Tahap penyiapan Rancangan Undang-undang

Berdasarkan Peraturan Presiden no 68 Tahun 2005 tentang Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang.

Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden

3) Tahap Pembahasan di DPR

Berdasarkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No 08/DPR/RI/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Reoublik Indonesia

4) Tahap Pengesahan

Berdasarkan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden No 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan perundang-undangan

5) Tahap Pengundangan

Berdasarkan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden No 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan perundang-undangan

Pengadaptasian teori legislasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat meningkatkan kualitas dari produk hukum yang dibuat oleh lembaga berwenang. Selain itu, apabila tahapan yang ada dilakukan dengan baik oleh semua lembaga terkait otomatis akan memberikan keseimbangan sosial bagi Indonesia dan kepastian hukum bagi masyarakat Indonesia.

2. Teori Pembagian Kekuasaan

Pemerintah yang memiliki kekuasaan absolut dalam pemerintahan yang terpusat. Itu kemudian menjadi penghalang untuk membangun pemerintahan yang adil. Pasalnya, ketika pemerintahan memiliki kuasa absolut terhadap beberapa hal, seperti membuat peraturan perundang-undangan, menjalankan

fungsi pemerintahan, dan membentuk peradilan, menjadi lebih mungkin bagi pemerintahan negara untuk bertindak sewenang-wenang terhadap pemerintahan negara lainnya. Tentu saja, ini menjadi masalah besar, karena kesewenang-wenangan akan menyebabkan ketidakadilan.

Secara *teoritikal*, pembatasan kekuasaan negara dirumuskan didalam berbagai teori tentang pendistribusian kekuasaan. Teori paling klasik, yakni sehubungan dengan upaya mewujudkan suatu pemerintahan demokratis, adalah yang dikemukakan oleh John Locke. Menurutnya, kekuasaan yang terdapat di dalam negara harus dipisahkan menjadi tiga bagian yang masing-masingnya berdiri sendiri. Ketiga kekuasaan tersebut adalah⁵³ :

- 1) Kekuasaan *legislatif*, yakni membuat peraturan perundang-undangan yang berlaku di dalam negara;
- 2) Kekuasaan *eksekutif*, yakni untuk menyelenggarakan peraturan perundang-undangan maupun mengawasi pelaksanaannya, dan
- 3) Kekuasaan *federatif*, yakni kekuasaan yang tidak termasuk kekuasaan di atas.

Pemikiran ini lahir sebagai bentuk reaksi terhadap absolutisme dengan mendukung pembatasan kekuasaan politik raja. John Locke, berpendapat bahwa alasan mengapa manusia memasuki suatu "*social contract*" adalah untuk mempertahankan kehidupan, kebebasan dan hak untuk memiliki. ketiga model dasar itu dipandang sebagai "milik" (*property*). Milik inilah yang memberikan kepada manusia status politik.⁵⁴

⁵³ SF Marbun (dkk), 2001, *Hukum Administrasi Negara/Dimensi-Dimensi Pemikiran*, Yogyakarta: UII Press. Hal. 50

⁵⁴ Brewer Carias dalam Efik Yudianty, 2010, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum*, Bandung: Lubuk Agung, Hal. 24

Teori Pemisahan Kekuasaan yang dikembangkan oleh John Locke dan Montesquieu baru muncul sekitar abad ke-17 dan ke-18, dengan publikasi buku mereka *Two Treatises of Government* pada tahun 1690 dan buku *De L'Esprit des Lois* pada tahun 1748. Teori ini pada dasarnya mengatakan bahwa kekuasaan negara harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan, dan bahwa pembatasan dan pemisahan kekuasaan ini biasanya diatur. Dunia baru mulai menulis konstitusi sekitar abad ke-18, tetapi pada masa Yunani Kuno, konstitusi telah banyak dibicarakan.

Lahirnya pemikiran pembagian kekuasaan ini bersamaan dengan munculnya konsepsi tentang negara hukum pada abad ke-17 dan 18. Pemikiran ini merupakan reaksi atas kekuasaan penguasa (raja) yang absolut, yang cenderung melahirkan kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kekuasaan penguasa harus dibatasi agar jangan berbuat sewenang-wenang terhadap rakyatnya. Pembatasan tersebut pada awalnya dilakukan dengan memisahkan kekuasaan agar tidak terkumpul pada satu tangan saja, yaitu raja. Selanjutnya pembatasan tersebut, dilakukan dengan menempatkan hukum di atas segalanya (supremasi hukum). Semua tindakan penguasa harus berdasarkan hukum dan menurut ketentuan hukum. Untuk itu harus ada pembagian kekuasaan negara, khususnya kekuasaan yudikatif harus dipisahkan dari penguasa.⁵⁵

Teori tersebut kemudian dikembangkan atau disempurnakan oleh Montesquieu. Dalam pandangannya dengan lebih menekankan segi “kemurnian” pemisahan kekuasaan negara, kekuasaan negara haruslah dipisahkan menjadi tiga bagian⁵⁶ :

⁵⁵ A. Mukthie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Cetakan II, Malang: Bayumedia Publishing, Hal. 63

⁵⁶ SF Marbun (dkk), 2001, *Hukum Administrasi Negara...*, *Op cit.* Hal. 50

- 1.) Kekuasaan *legislatif*, yakni membuat peraturan perundang-undangan;
- 2.) Kekuasaan *eksekutif*, yakni untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan; serta
- 3.) Kekuasaan *yudikatif*, yakni untuk mempertahankan peraturan perundang-undangan.

Kedua teori pemisahan kekuasaan negara tersebut sulit dipertahankan maupun diselenggarakan secara konsekuen, terutama pada negara hukum modern yang mewajibkan administrasi negara aktif mencampuri kehidupan masyarakat guna mewujudkan dan mempertinggi kesejahteraan umum.⁵⁷

Terkait dengan teori pemisahan, Montesquieu membuat analisis atas pemerintahan Inggris dan ia menyatakan; ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau pada lembaga tinggi yang sama, maka tidak ada kebebasan. Sekali lagi tidak akan ada kebebasan, jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Dan pada akhirnya akan menjadi hal yang sangat menyedihkan bila orang yang sama atau lembaga yang sama menjalankan ketiga kekuasaan itu, yaitu menetapkan hukum, menjalankan keputusan-keputusan publik dan mengadili kejahatan atau perselisihan para individu.⁵⁸

Teori pemisahan kekuasaan Montesquieu mengalami perkembangan dan mendapat kritikan. Pemisahan kegiatan eksekutif, legislatif dan yudikatif tidak dapat dipisahkan secara tajam satu dengan yang lain. Menurut, E. Utrecht, pemisahan mutlak yang dikemukakan oleh Montesquieu mengakibatkan adanya badan negara yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan badan

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws: Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Politik* (diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam), Bandung: Nusa Media, Hal. 62

kenegaraan lainnya. Ketiadaan pengawasan ini mengakibatkan terbukanya kemungkinan suatu badan kenegaraan melampaui batas kekuasaannya.⁵⁹

Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara diatur dalam hukum dasar dari suatu negara yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Konstitusi atau UUD merupakan dokumen negara yang memuat hal-hal pokok penyelenggaraan negara. Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa pada dasarnya konstitusi mengandung hal-hal sebagai berikut ; Pertama, public authority hanya dapat dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi; Kedua, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip universal and equal suffrage dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis; Ketiga, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang; Keempat, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa; Kelima, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat; Keenam, adanya jaminan perlindungan atas HAM.⁶⁰

Pembagian kekuasaan ini bertujuan untuk mencegah terjadinya tirani atau dominasi satu pihak, dan menjaga keseimbangan kekuasaan di dalam sistem pemerintahan. Dengan adanya pembagian kekuasaan, setiap cabang memiliki kebebasan dan otonomi dalam menjalankan tugasnya, sambil saling mengawasi untuk memastikan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan.

⁵⁹ Miriam Budiarjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi, Cet. I, Jakarta: Gramedia, Hal. 283

⁶⁰ Moh. Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, Hal. 421

Prinsip pembagian kekuasaan ini merupakan salah satu fondasi demokrasi modern, di mana pemisahan kekuasaan menjadi cabang-cabang yang independen memungkinkan terciptanya pemerintahan yang bertanggung jawab, transparan, dan memperhatikan perlindungan hak-hak individu.

3. Teori Kewenangan

Dalam Kamus Hukum pengertian kewenangan tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat (*macht*). Dalam Kamus Hukum, kewenangan merupakan pendukung hak sekaligus kewajiban (*revhten en plichten*), sementara kata wewenang adalah suatu yang dilimpahkan atau dari kekuasaan; Hak yang dimiliki untuk mengambil keputusan, sikap atau tindakan berdasarkan tanggung jawab yang diberikan.⁶¹

Berbicara teori kewenangan tidak dapat dilepaskan dari konsep wewenang itu sendiri, yang dimaknai otoritas atau kekuasaan untuk melakukan suatu atau tidak melakukan sesuatu yang dimiliki oleh suatu Lembaga tertentu. Sebagaimana ditegaskan oleh Robert Biersedt bahwa wewenang sebagai “*institutionalized power* atau kekuasaan yang dilembagakan.”⁶²

Selain itu, Ferrazi mendefinisikan kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau urusan tertentu.⁶³

⁶¹ M. Marwan & Jimmy P, 2009, *Kamus Hukum Dictionary of Law Complete Edition, Rangkuman Istilah dan Pengertian dalam Hukum Internasional, Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Islam, Hukum Perburuhan, Hukum Agraria, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pajak & Hukum Lingkungan*, Surabaya: Reality Publisher, Hal. 362

⁶² Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Surabaya: Orasi Ilmiah Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 10 Oktober 1994. Hal. 7

⁶³ Agus Salim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintah Daerah (Kajian Politik dan Hukum)*, Bogor: Ghalia Indonesia, Hal. 93

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *Theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu *theorie der autoridät*. Berikut ini adalah konsep tentang kewenangan menurut H.D. Stoud seperti dikutip Ridwan HB, bahwa kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”.⁶⁴

Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum. Keabsahan tindakan pemerintah diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya.⁶⁵

Tiga unsur kewenangan menurut Philipus M Hadjon yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.⁶⁶ Ketiga unsur ini saling terkait dan penting dalam konteks kewenangan. Pengaruh dan dasar hukum memberikan pijakan bagi suatu pihak atau institusi untuk menjalankan tugas dan wewenangnya, sementara konformitas hukum memastikan bahwa pelaksanaan kewenangan tersebut dilakukan secara legal, sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, dan dengan memperhatikan prinsip-prinsip keadilan dan supremasi hukum. Dengan adanya ketiga unsur ini yang saling terkait, dapat tercipta sistem kewenangan yang berfungsi dengan baik sesuai dengan prinsip pemerintahan yang baik.

⁶⁴ Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hal. 110

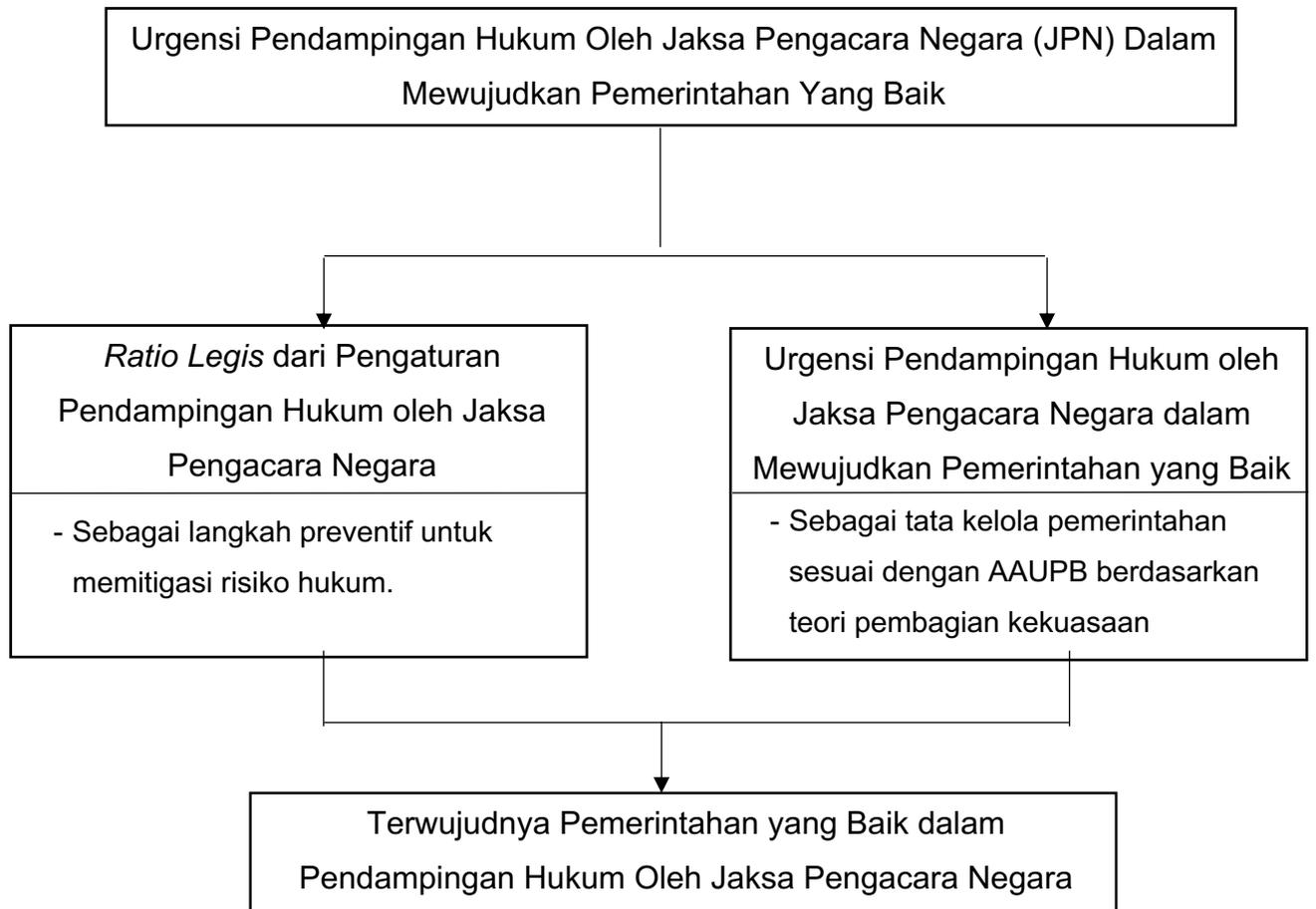
⁶⁵ Sf. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997, Hal. 154

⁶⁶ Philipus M Hadjon, *Tentang Wewenang*, Surabaya: Fakultas Hukum Airlangga, 1998, Hal. 2

Dijelaskan oleh Indroharto, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut: Wewenang yang diperoleh secara "*atribusi*", yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.⁶⁷

⁶⁷ Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Harapan. Hal. 90

E. Bagan Kerangka Pikir



F. Definisi Operasional

1. Pendampingan Hukum (*Legal Assistance* atau LA) berdasarkan Perja Nomor 7 Tahun 2021 adalah layanan yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara berupa Konsultasi Hukum dalam ruang lingkup hukum perdata dan/atau hukum administrasi negara, secara berkelanjutan atas suatu kegiatan tertentu dalam rangka memitigasi risiko hukum, tata kelola (*governance*), Penyelamatan Keuangan atau Kekayaan Negara, Pemulihan Keuangan atau Kekayaan Negara, pembentukan peraturan, keputusan tata usaha negara dan/atau tindakan pemerintahan.
2. Konsultasi Hukum berdasarkan Perja Nomor 7 Tahun 2021 adalah pemberian pendapat, saran, atau pertimbangan dalam ruang lingkup hukum perdata dan/atau hukum administrasi negara yang dilakukan dalam bentuk lisan, tertulis dalam bentuk nota pendapat, atau melalui sistem elektronik.
3. Jaksa Pengacara Negara berdasarkan Perja Nomor 7 Tahun 2021 adalah jaksa yang berdasarkan Surat Kuasa Khusus melakukan Penegakan Hukum dan Bantuan Hukum dan/atau berdasarkan surat perintah melakukan Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum di bidang perdata dan tata usaha negara.
4. Negara atau Pemerintah berdasarkan Perja Nomor 7 Tahun 2021 adalah lembaga negara, badan negara, lembaga pemerintah pusat, lembaga pemerintah daerah, instansi pemerintah pusat, instansi pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan Badan Hukum Lain.
5. Badan Hukum Lain berdasarkan Perja Nomor 7 Tahun 2021 adalah badan hukum yang di dalamnya Negara atau Pemerintah mempunyai kepentingan hukum di bidang perdata

dan tata usaha negara, antara lain badan layanan umum, badan layanan umum daerah, anak perusahaan badan usaha milik negara, anak perusahaan bada usaha milik daerah, perusahaan patungan, konsorsium dengan badan usaha milik negara, konsorsium dengan badan usaha milik daerah, konsorsium dengan anak perusahaan badan usaha milik negara, atau konsorsium dengan anak perusahaan badan usaha milik daerah.

6. Pemerintahan yang baik adalah sistem pemerintahan yang mengandung unsur utama yang terdiri dari akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan aturan hukum.
7. *Ratio Legis* adalah pemikiran hukum menurut akal sehat, akal budi/nalar yang merupakan alasan atau tujuan dari lahirnya peraturan hukum.