



PERAN JAKSA DALAM PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA

Dr. Lusiana Margareth Tijow, SH., MH
Dr. Hoiruddin Hasibuan, SH., M.Hum

PERAN JAKSA DALAM PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA

PENULIS

Dr. Lusiana Margareth Tijow, SH., MH

Dr. Hoiruddin Hasibuan, SH., M.Hum



UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan Sifat Hak Cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan fonogram yang telah dilakukan pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

PERAN JAKSA DALAM PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA

Dr. Lusiana Margareth Tijow, SH., MH
Dr. Hoiruddin Hasibuan, SH., M.Hum

TATA LETAK:
Wahyuni Putri Adeningsi

DESAIN SAMPUL:
Rachmadiansyah

SUMBER:
www.tangguhdenarajaya.com

ISBN:
978-623-8522-06-4

UKURAN:
ii + 88 Hal; 15.5 cm x 23 cm

CETAKAN PERTAMA:
Januari 2024

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang.
Dilarang menggandakan atau memperbanyak sebagian atau
seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun tanpa izin tertulis
dari penerbit dan penulis.

ANGGOTA IKAPI: 006/NTT/2022
PENERBIT TANGGUH DENARA JAYA
Jl. Timor Raya No. 130 B Oesapa Barat, Kelapa Lima
Kota Kupang, Nusa Tenggara Timur
E-mail: tangguhdenarajaya@gmail.com
Telepon: 0380-8436618/081220051382

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas anugerah dan pertolongan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan buku yang berjudul “**Peran Jaksa Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia**”. Buku ini membahas beberapa topik antara lain, Teori Negara Hukum, Teori Kewenangan, Teori Bantuan Hukum, Teori Penegakkan Hukum, Teori Peran, Pengaturan Jaksa Pengacara Negara, Faktor Penghambat Jaksa Pengacara Negara, Optimalisasi Peran Jaksa Pengacara Negara.

Tak lupa penulis menyampaikan terima kasih sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah memberikan arahan dan bantuan selama penulis menyelesaikan buku ini. Penulis juga menghaturkan terima kasih untuk teman-teman yang meluangkan waktu untuk berdiskusi serta memotivasi penulis agar buku ini dapat selesai lebih cepat.

Penulis berharap buku ini dapat bermanfaat. Namun, penulis menyadari buku ini tak lepas dari kekurangan. Oleh karena itu, penulis menyampaikan permohonan maaf serta terbuka untuk kritik dan saran demi perbaikan di masa mendatang.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
BAB II HUKUM DI INDONESIA.....	13
BAB VI PERAN & KEWENANGAN JAKSA DI INDONESIA	30
BAB VII TEORI OPTIMALISASI	36
BAB VIII PENGATURAN JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM PEMBERIAN BANTUAN HUKUM PADA PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA	38
BAB IX FAKTOR PENGHAMBAT JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM PEMBERIAN BANTUAN HUKUM PADA PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA.....	57
BAB X OPTIMALISASI PERAN JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM PEMBERIAN BANTUAN HUKUM PADA SENGKETA TATA USAHA NEGARA DI PROVINSI GORONTALO.....	66
DAFTAR PUSTAKA	80
IDENTITAS PENULIS	87

BAB I

PENDAHULUAN

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia dimulai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan mulai berlaku pertama kali pada tanggal 14 Januari 1991 dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Medan dan Ujung Pandang, dan Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang, sekarang telah meliputi 4 (empat) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan 28 (dua puluh delapan) Pengadilan Tata Usaha Negara. Pada perkembangannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Demikian pula jumlah Pengadilan Tata Usaha Negara telah bertambah menjadi 30 (tiga puluh) Pengadilan Tata Usaha Negara termasuk Pengadilan Tata Usaha Negara Gorontalo yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2016 dan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor 210/KMA/SK/X/2018.

Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) sebagai lingkungan peradilan yang terakhir dibentuk, yang ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 pada tanggal 29 Desember 1986, dalam konsideran “Menimbang” undang-undang tersebut disebutkan bahwa salah

satu tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram serta tertib yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha negara dengan para warga masyarakat. Dengan demikian lahirnya PERATUN juga menjadi bukti bahwa Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan, kepastian hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM).¹

Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur tentang Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam sistem peradilan di Indonesia yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.² Kewenangan pengadilan untuk menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya yang dikenal dengan kewenangan atau kompetensi mengadili. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara untuk tingkat banding dan Mahkamah Agung untuk tingkat kasasi dan peninjauan kembali.

Pengertian sengketa tata usaha negara disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada Pasal 1 angka 10, adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa

¹ Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta, Prestasi Putakarya, 2010, hlm. 303.

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 47.

kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada Pasal 1 angka 9 sebelumnya dijelaskan yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.³ Keputusan Tata Usaha Negara pun dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 1 angka 7 yaitu Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁴

Khusus untuk sengketa-sengketa tata usaha negara yang harus diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 48 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, maka Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dapat memeriksa, memutus dan menyelesaikannya sebagai badan peradilan tingkat pertama dan terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut tidak tersedia upaya hukum banding melainkan langsung mengajukan upaya hukum Kasasi ke Mahkamah Agung.⁵

Pengaturan tentang badan atau pejabat tata usaha negara sebagai pihak yang bersengketa sebagaimana diatur dalam Pasal

³ Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 angka 9, 10.

⁴ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 1 angka 7.

⁵ Ujang Abdullah, *Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Sengketa Keterbukaan Informasi Publik*, Laporan Penelitian, Puslitbang Hukum Dan Keadilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, 2014, hlm. 2-3.

1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara memberikan landasan yang kuat bahwa sepanjang sejarah pembentukan PTUN badan pejabat tata usaha negara yang selalu menjadi tergugat. Ketentuan Pasal 1 Angka 8 menyebutkan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara adalah pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶

Demikian juga halnya pengertian Tergugat, Pasal 1 angka 12, menjelaskan bahwa Tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.⁷ Sedangkan didalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 1 angka 3 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.⁸

Dalam menghadapi gugatan tata usaha negara di Pengadilan Tata Usaha Negara, baik pemerintah daerah, instansi pemerintah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) lebih cenderung menggunakan jasa pengacara swasta dibandingkan memanfaatkan jasa Jaksa Pengacara Negara. Padahal Jaksa Pengacara Negara merupakan instrumen yang lebih efektif dan efisien untuk digunakan karena

⁶ Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 angka 8.

⁷ Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 angka 12.

⁸ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 1 angka 3.

merupakan organisasi struktural pemerintahan yang penggunaan jasanya gratis.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, pada Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa Kejaksaan dalam menjalankan fungsinya yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dilaksanakan secara merdeka.⁹ Kekuasaan tersebut dilaksanakan secara merdeka, artinya dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya.

Tugas dan wewenang tersebut dituangkan dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yaitu:¹⁰

a. Dibidang Pidana:

1. Melakukan penuntutan;
2. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
3. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
4. Melaksanakan penyidikan terhadap perkara tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
5. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

⁹ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 2 ayat (2).

¹⁰ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 30.

- b. Dibidang 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.
- c. Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
 - 1. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - 2. Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - 3. Pengawasan peredaran barang cetakan;
 - 4. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - 5. Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
 - 6. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, secara eksplisit tidak mengubah kewenangan Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara, namun Undang-Undang a quo menambahkan pasal yang mempertegas posisi Kejaksaan dalam kedudukannya sebagai pengacara negara. Kewenangan tersebut ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1): Jaksa Agung merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) Jaksa Agung dengan kuasa khusus ataupun karena kedudukan dan jabatannya bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, dibidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan di semua lingkungan peradilan, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintahan, maupun kepentingan umum; (3) Jaksa Agung bersama-sama menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan/atau menteri lain yang ditunjuk oleh Presiden dapat menjadi kuasa dalam menangani perkara di Mahkamah Konstitusi; (4) Jaksa Agung merupakan

pimpinan dan penanggung jawab tertinggi Kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, wewenang Kejaksaan, dan tugas lain yang diberikan oleh negara.¹¹

Pada Pasal 30C huruf f juga disebutkan selain melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 30A dan Pasal 30B Kejaksaan menjalankan fungsi dan kewenangannya di bidang keperdataan dan/atau bidang publik lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang.¹² Dilihat dari kewenangan Kejaksaan dibidang 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. Seorang jaksa yang mewakili negara dan pemerintah dalam lingkup perdata dan tata usaha negara disebut Jaksa Pengacara Negara.

Tugas dan wewenang Kejaksaan dibidang perdata dan tata usaha negara ruang lingkupnya meliputi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lain kepada negara atau pemerintah, meliputi lembaga atau badan negara, lembaga atau instansi pemerintah di pusat dan daerah, dan BUMN/BUMD dibidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat sebagaimana dijabarkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, dan Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

¹¹Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 18.

¹²Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 30C huruf f.

Uraian tugas, fungsi dan kewenangan tersebut di atas disebutkan dalam Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: 018/A/J.A/07/2014 tanggal 7 Juli 2014 tentang Standar Operasional Prosedur Pada Jaksa Agung Muda Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara, termasuk didalamnya memberikan definisi/pengertian-pengertian dari: Tugas dan wewenang Kejaksaan dibidang perdata dan tata usaha negara ruang lingkupnya meliputi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lain kepada negara atau pemerintah, meliputi:¹³

a. Bantuan Hukum

Bantuan Hukum adalah tugas Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam perkara perdata maupun tata usaha negara untuk mewakili lembaga negara, instansi pemerintah di pusat/daerah, BUMN/BUMD berdasarkan Surat Kuasa Khusus (SKK) baik sebagai penggugat maupun sebagai tergugat yang dilakukan secara litigasi dan non litigasi.

b. Pertimbangan Hukum

Pertimbangan Hukum adalah tugas Jaksa Pengacara Negara untuk memberikan pendapat hukum (*Legal Opinion/LO*) dan/atau pendampingan hukum (*Legal Assistance/LA*) dibidang perdata dan tata usaha negara atas dasar permintaan dari lembaga negara, instansi pemerintah di pusat/daerah dan BUMN/BUMD, yang pelaksanaannya berdasarkan Surat Perintah JAM Datun, KAJATI, KAJARI.

c. Pelayanan Hukum

Pelayanan Hukum adalah tugas Jaksa Pengacara Negara untuk memberikan penjelasan tentang masalah hukum

¹³Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: 018/A/J.A/07/2014 tentang Standar Operasional Prosedur Pada Jaksa Agung Muda Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara.

perdata dan tata usaha negara kepada anggota masyarakat yang meminta.

d. Penegakan Hukum

Penegakan Hukum adalah tugas Jaksa Pengacara Negara untuk mengajukan gugatan atau permohonan kepada pengadilan di bidang perdata sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka memelihara ketertiban hukum, kepastian hukum, dan melindungi kepentingan negara dan pemerintah serta hak-hak keperdataan masyarakat, antara lain: pembatalan perkawinan, pembubaran Perseroan Terbatas (PT) dan pernyataan pailit.

e. Tindakan Hukum Lain

Tindakan Hukum Lain adalah tugas Jaksa Pengacara Negara untuk bertindak sebagai mediator atau fasilitator dalam hal terjadi sengketa atau perselisihan antar lembaga negara, instansi pemerintah di pusat/daerah dan BUMN/BUMD dibidang perdata dan tata usaha negara.

Sesuai uraian diatas, kaitannya dengan penyelesaian sengketa tata usaha negara yakni bantuan hukum, pertimbangan hukum berupa pendapat hukum, dan tindakan hukum lainnya.

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. Disamping 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 perdata dan tata usaha negara baik litigasi maupun non litigasi mulai dari tahap persiapan, pelaksanaan dan pelaporan.

Jaksa dalam menjalankan kewenangannya, identik dengan kompetensinya di bidang pidana, sehingga dalam bidang hukum perdata dan hukum tata usaha negara seorang Jaksa dituntut harus memiliki komepetensi khusus baik dibidang hukum perdata maupun hukum tata usaha negara.

Adanya Jaksa Pengacara Negara ini, belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh lembaga pemerintah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) guna membela kepentingannya dalam perkara perdata dan tata usaha negara. Pemanfaatan keberadaan Jaksa Pengacara Negara ini dalam praktik hanya menjadi wacana bagi lembaga pemerintah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Penugasan Jaksa Pengacara Negara bukan hanya untuk mengamankan aset negara, tetapi juga untuk menjaga wibawa pemerintah dan aparat pemerintah.¹⁴

Bahwa Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyebutkan dibidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik didalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.¹⁵ Dengan kata lain kejaksaan tidak dapat mewakili pemerintah tanpa adanya penyerahan kuasa khusus dari pemerintah. Mengingat pentingnya kuasa khusus tersebut karena akan berdampak pada pelaksanaan dan hasil akhir, maka diharapkan kuasa khusus dapat diterima sejak awal pemberitahuan adanya gugatan sengketa tata usaha negara terhadap pemerintah dari Pengadilan Tata Usaha Negara.

¹⁴Agus Kelana Putra, Faisal A. Rani, Mahdi Syahbandir, *Eksistensi Lembaga Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Penegakan Hukum Di Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara (Suatu Penelitian Pada Kejaksaan Tinggi Aceh)*, Syiah Kuala Law Journal: Vol. 1, Nomor 2, Agustus 2017, hlm. 165.

¹⁵Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 30 ayat (2).

Pada praktiknya, terdapat pemberian Surat Kuasa Khusus (SKK) terhadap Jaksa Pengacara Negara untuk mewakili pemberi kuasa dalam sengketa tata usaha negara di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak sejak awal tahapan yaitu sejak menerima surat panggilan pertama dari PTUN, melainkan Jaksa Pengacara Negara dilibatkan melalui pemberian SKK setelah sengketa tata usaha negara tersebut bergulir di PTUN, sehingga Jaksa Pengacara Negara tidak dapat maksimal dalam memberikan bantuan hukum, seperti:

1. Sengketa tata usaha negara antara Risman Taha (Penggugat) melawan Gubernur Gorontalo dengan Nomor Perkara: 46/G/2019/PTUN.GTO tanggal 19 Desember 2019 di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Gorontalo; dan
2. Sengketa tata usaha negara antara Prof. Dr. Ani M. Hasan, M.Pd., sebagai Pengugat melawan Menteri Riset dan Teknologi Pendidikan Tinggi dan Kebudayaan RI sebagai Tergugat dan Dr. Eduart Wolok, S.T., M.T., selaku Rektor Universitas Negeri Gorontalo sebagai Tergugat II Intervensi dengan Nomor Perkara: 17/G/2020/PTUN-JKT tanggal 3 Maret 2020 di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta.

Kenyataan itu menggambarkan kondisi dimana keberadaan Jaksa Pengacara Negara di Kejaksaan Tinggi Gorontalo belum dianggap sebagai sebuah kesempatan untuk mendapatkan bantuan hukum yang maksimal baik oleh pemerintah daerah Provinsi Gorontalo, instansi pemerintah maupun BUMN/BUMD yang ada di Provinsi Gorontalo. Kondisi tersebut menjadi latar belakang penulis melakukan penelitian ini.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk meneliti dan mengkaji dengan judul **“PERAN JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM PEMBERIAN**

**BANTUAN HUKUM PADA SENGKETA TATA USAHA
NEGARA DI PROVINSI GORONTALO”.**

BAB II

HUKUM DI INDONESIA

NEGARA HUKUM

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum¹⁶. Indonesia merupakan Negara hukum, Gagasan Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dibangun untuk mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan social yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tertinggi (*the supreme law of the land*).¹⁷

Negara hukum (*rechtsstaat*) atau *state of law* dipandang sebagai satu pilihan terbaik dalam menata kehidupan kenegaraan yang berdasarkan demokrasi dengan suatu konstitusi yang mengatur hubungan antar negara dan rakyat, hak-hak asasi warga negara dan pembatasan kekuasaan penguasa serta jaminan keadilan dan persamaan di hadapan hukum serta

¹⁶Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 Ayat (3).

¹⁷Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Makalah, hlm. 1, http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf. Diakses pada tanggal 13 Agustus 2020.

kesejahteraan bagi masyarakat.¹⁸ Philipus M. Hadjon, mengemukakan bahwa negara hukum hakekatnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat, bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip, prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan daripada negara hukum.¹⁹

Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum, karena dalam negara terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.²⁰

Konsep negara hukum harus menjunjung tinggi akan hukum itu sendiri, hukum merupakan sebuah peraturan yang dibuat untuk ditaati, dalam hal ini hukum adalah sebuah bentuk perlindungan terhadap negara dan masyarakat, sebagaimana Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28D ayat (1) menjelaskan bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.²¹

¹⁸Nurul Qamar, et al, *Negara Hukum Atau Negara Kekuasaan (Rechtsstaat Or Machtstaat)*, Makassar, Cv. Social Politic Genius, 2018, hlm 43.

¹⁹*Ibid.*, hlm. 45-46.

²⁰Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta, Prestasi Pustakaraya, 2010, hlm. 191.

²¹Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D ayat (1).

BANTUAN HUKUM

Bantuan hukum (*legalaid*) mempunyai beragam definisi. *Black's Law Dictionary* mendefinisikan bantuan hukum sebagai berikut: “*Country wide system administered locally by legal services is rendered to those in financial need and who cannot afford private counsel*”.²²

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum dinyatakan bahwa Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum. Selanjutnya dalam Pasal 2 disebutkan bahwa Penerima Bantuan Hukum itu adalah orang atau kelompok orang miskin.²³ Hak Atas Bantuan Hukum ini merupakan hak asasi manusia. Ini tegas dijamin dalam Konstitusi (UUD 1945) sebagaimana telah penulis uraikan pada Teori Negara Hukum di atas.

Menurut Adnan Buyung Nasution, bantuan hukum hakekatnya adalah sebuah program yang tidak hanya merupakan aksi kultural akan tetapi juga aksi struktural yang diarahkan pada perubahan tatanan masyarakat yang tidak adil menuju tatanan masyarakat yang lebih mampu memberikan nafas yang nyaman bagi golongan minoritas. Ia merupakan rangkaian tindakan guna pembebasan masyarakat dari belenggu struktur politik, ekonomi, sosial yang sarat dengan penindasan.²⁴

Todung Mulya Lubis juga mengatakan bahwa yang penting yang harus diingat disini adalah agar kepada rakyat miskin mayoritas yang berada di pinggiran harus dikembalikan hak-hak dasar mereka akan sumber-sumber daya politik,

²²Frans Hendra Winarta, *Pro Bono Publico Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan Hukum*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2009, hlm. 21.

²³Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, Pasal 1, 2.

²⁴Adnan Buyung Nasution, *Bantuan Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES PRESS, 1982, hal. 126.

ekonomi, teknologi, informasi, dan sebagainya agar mereka bisa menentukan masyarakat bagaimana yang mereka kehendaki.²⁵

Adapun Abdurrahman menunjukkan bahwa istilah *legalaïd* biasanya digunakan untuk menunjukkan pengertian bantuan hukum dalam arti sempit berupa pemberian jasa-jasa di bidang hukum kepada seorang yang terlibat dalam suatu perkara secara cuma-cuma atau gratis khususnya bagi mereka yang tidak mampu. Bantuan hukum merupakan jasa hukum yang khusus diberikan kepada fakir miskin yang memerlukan pembelaan secara cuma-cuma baik di luar maupun di dalam pengadilan secara pidana, perdata, dan tata usaha negara dari seseorang yang mengerti seluk beluk pembelaan hukum, asas-asas dan kaidah hukum, serta hak asasi manusia.²⁶

Bantuan hukum dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum menjadi penting artinya bahwa dalam membangun negara hukum itu terdapat ciri-ciri yang mendasar diantaranya:²⁷

- a. Pengakuan dan perlindungan atas hak- hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, social, cultural, dan pendidikan.
- b. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan lain apapun.
- c. Legalitas dalam arti hukum dalam semua bentuk.

Negara tidak dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila negara yang bersangkutan tidak memberikan penghargaan dan jaminan perlindungan terhadap masalah hak asasi manusia. Salah satu dari hak warga Negara Indonesia adalah hak setiap orang untuk memperoleh kesamaan di hadapan hukum dengan cara memperoleh bantuan hukum secara cuma-cuma yang biayanya ditanggung oleh negara untuk

²⁵Frans Hendra Winarta, *Op. Cit.*, hlm 21-23.

²⁶*Ibid.*

²⁷*Ibid.*

mereka yang tidak mampu menyediakan penasehat hukum sendiri.

Dalam artikel yang berjudul “*Legal Aid Modern Themes and Variations*”, Cappelletti dan Gordley mengembangkan model bantuan hukum berikut ini:²⁸

- a. Bantuan hukum yuridis-individual: merupakan hak yang diberikan kepada warga masyarakat untuk melindungi kepentingan-kepentingan individual.
- b. Bantuan hukum kesejahteraan: diartikan sebagai suatu hak akan kesejahteraan yang menjadi bagian dari kerangka perlindungan sosial yang diberikan oleh *welfarestate*.

Konsep tersebut berbeda dengan konsep Schuyt, Groenendijk, dan Sloot yang membedakan lima jenis bantuan hukum, yaitu:²⁹

- a. Bantuan hukum preventif: pemberian keterangan dan penyuluhan hukum kepada masyarakat sehingga mereka mengerti hak dan kewajiban mereka sebagai warga negara.
- b. Bantuan hukum diagnostik: pemberian nasihat-nasihat hukum atau dikenal dengan konsultasi hukum.
- c. Bantuan hukum pengendalian konflik: mengatasi secara aktif masalah-masalah hukum konkret yang terjadi di masyarakat.
- d. Bantuan hukum pembentukan hukum: untuk memancing yurisprudensi yang lebih tegas, tepat, jelas, dan benar.
- e. Bantuan hukum pembaruan hukum: untuk mengadakan pembaruan hukum, baik melalui hakim maupun melalui pembentuk Undang-Undang (dalam arti materiil).

Sejarah bantuan hukum di Indonesia tidak terlepas dari sejarah advokat di Indonesia karena bantuan hukum adalah

²⁸Soerjono Soekanto, *Bantuan Hukum: Suatu Tinjauan Sosio Yuridis*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 11.

²⁹Frans Hendra Winarta, *Op. Cit.*, hlm. 26-27.

bagian integral dari profesi advokat, yang dikenal dengan pekerjaan *pro bono publico*. Bantuan hukum di Indonesia mulai dikenal pada zaman Belanda sehingga konsep bantuan negeri ini dipengaruhi oleh konsep Eropa walaupun di kemudian hari dalam perkembangannya banyak dipengaruhi oleh model bantuan hukum Australia dan Amerika Serikat.

Bantuan hukum tersebut meliputi menjalankan kuasa, mendampingi, mewakili, membela, dan/atau melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum Penerima Bantuan Hukum, yang bertujuan untuk:³⁰

- a. Menjamin dan memenuhi hak bagi Penerima Bantuan Hukum untuk mendapatkan akses keadilan.
- b. Mewujudkan hak konstitusional semua warga negara sesuai dengan prinsip persamaan kedudukan didalam hukum.
- c. Menjamin kepastian penyelenggaraan Bantuan Hukum dilaksanakan secara merata di seluruh wilayah negara Indonesia.
- d. Mewujudkan peradilan yang efektif, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Konsep bantuan hukum di Indonesia, mengalami perkembangan konsep yang sebenarnya tidak jauh berbeda dengan konsep-konsep bantuan hukum yang telah ada. Para ahli hukum dan praktisi hukum Indonesia membagi bantuan hukum kedalam dua macam, yaitu:³¹

- a. Bantuan Hukum Individual, merupakan pemberian bantuan hukum kepada masyarakat yang tidak mampu dalam bentuk pendampingan oleh advokat dalam proses penyelesaian sengketa yang dihadapi, baik di muka pengadilan maupun melalui mekanisme penyelesaian

³⁰<http://www.pn-sarolangun.go.id/index.php/layanan-hukum/hak-hak-pokok-masyarakat/hak-bantuan-hukum>, diakses pada tanggal 4 Juli 2021.

³¹Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 159.

sengketa lain seperti arbitrase, dalam rangka menjamin pemerataan pelayanan hukum kepada seluruh lapisan masyarakat.

- b. Bantuan Hukum Struktural, dalam bantuan hukum struktural segala aksi atau kegiatan yang dilakukan tidak semata-mata ditujukan untuk membela kepentingan atau hak hukum masyarakat yang tidak mampu dalam proses peradilan. Lebih luas lagi bantuan hukum struktural bertujuan untuk menumbuhkan kesadaran dan pengertian masyarakat akan pentingnya hukum. Tujuan lainnya adalah pemberdayaan masyarakat dalam memperjuangkan kepentingannya terhadap penguasa yang kerap menindas mereka dengan legitimasi demi kepentingan pembangunan.

Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Hukum menyebutkan tujuan bantuan hukum adalah: ³²

1. Meringankan beban biaya yang harus ditanggung oleh anggota masyarakat tidak mampu di Pengadilan;
2. Memberikan kesempatan yang merata pada masyarakat tidak mampu untuk memperoleh pembelaan dan perlindungan hukum ketika berhadapan dengan proses hukum di Pengadilan;
3. Meningkatkan akses terhadap keadilan; dan
4. Meningkatkan kesadaran dan pengetahuan masyarakat tentang hukum melalui penghargaan, pemenuhan dan perlindungan terhadap hak dan kewajibannya.

³²Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Hukum.

Adapun juga hak dan kewajiban pemberi bantuan hukum yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011, antara lain:³³

1. Hak pemberi bantuan hukum:
 - a. Melakukan rekrutmen terhadap advokat, paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum;
 - b. Melakukan pelayanan bantuan hukum;
 - c. Menyelenggarakan penyuluhan hukum, konsultasi hukum dan program kegiatan lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan bantuan hukum;
 - d. Menerima anggaran dari negara untuk melaksanakan bantuan hukum berdasarkan Undang-Undang ini;
 - e. Mengeluarkan pendapat atau pernyataan dalam membela perkara yang menjadi tanggungjawabnya di dalam sidang pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - f. Mendapatkan informasi dan data lain dari pemerintah ataupun instansi lain, untuk kepentingan pembelaan perkara; dan
 - g. Mendapatkan jaminan perlindungan hukum, keamanan, dan keselamatan selama menjalankan pemberian bantuan hukum.
2. Kewajiban pemberi bantuan hukum:
 - a. Melaporkan kepada Menteri tentang program bantuan hukum;
 - b. Melaporkan setiap penggunaan anggaran negara yang digunakan untuk pemberian bantuan hukum berdasarkan Undang-Undang ini;
 - c. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bantuan hukum bagi advokat, paralegal, dosen, mahasiswa fakultas hukum yang direkrut sebagaimana dimaksud

³³Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, Pasal 9-10.

dalam Pasal 9 huruf a;

- d. Menjaga kerahasiaan data, informasi, dan/atau keterangan yang diperoleh dari Penerima Bantuan Hukum berkaitan dengan perkara yang sedang ditangani, kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang; dan
- e. Memberikan bantuan hukum kepada Penerima Bantuan Hukum berdasarkan syarat dan tata cara yang ditentukan dalam Undang-Undang ini sampai perkaranya selesai, kecuali ada alasan yang sah secara hukum.

Selain itu adapun juga hak dan kewajiban penerima bantuan hukum yang dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011, antara lain:³⁴

- 1. Hak penerima bantuan hukum:
 - a. Mendapatkan Bantuan Hukum hingga masalah hukumnya selesai dan/atau perkaranya telah mempunyai kekuatan hukum tetap, selama Penerima Bantuan Hukum yang bersangkutan tidak mencabut surat kuasa;
 - b. Mendapatkan Bantuan Hukum sesuai dengan Standar Bantuan Hukum dan/atau Kode Etik Advokat; dan
 - c. Mendapatkan informasi dan dokumen yang berkaitan dengan pelaksanaan pemberian bantuan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 2. Kewajiban penerima bantuan hukum:
 - a. Menyampaikan bukti, informasi, dan/atau keterangan perkara secara benar kepada Pemberi Bantuan Hukum;
 - b. Membantu kelancaran pemberian bantuan hukum.

³⁴Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, Pasal 12-13.

Bahwa pengaturan pemberian bantuan hukum terdapat pula di Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Didalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 ini ada 13 bab dan 36 pasal, diantara bab-bab dan pasal-pasal tersebut mengatur tentang advokat, pengawasan hak dan kewajiban advokat, honorarium, bantuan hukum cuma-cuma, advokat asing, atribut, kode etik dan dewan kehormatan advokat, serta organisasi advokat.

Sejak berlakunya Undang-Undang Advokat tersebut, maka semua istilah yang diberikan kepada profesi hukum, seperti advokat, pengacara, penasehat hukum, konsultan hukum ataupun istilah lain, seperti kuasa hukum dan pembela disepakati menjadi satu istilah yaitu advokat, sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, yang berbunyi: “Advokat adalah orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan undang-undang ini”.³⁵

Berbeda halnya dengan Jaksa Pengacara Negara, walaupun Jaksa Pengacara Negara dan advokat dalam beracara mewakili pemberi kuasa sama-sama disyaratkan harus berdasarkan Surat Kuasa Khusus (SKK), hal khusus terkait Jaksa Pengacara Negara yaitu Jaksa Pengacara Negara hanya dapat mewakili lembaga negara, instansi pemerintah di pusat/daerah, maupun BUMN/BUMD.

PENEGAKAN HUKUM

Penegakan hukum sebagaimana dirumuskan secara sederhana oleh Satjipto Rahardjo, merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.³⁶ Adapun menurut Soerjono Soekanto, bahwa penegakan hukum

³⁵Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Advokat, Pasal 1 angka 1.

³⁶Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung, Sinar Baru, 1983, hlm. 24.

adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir. Untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.³⁷ Di dalam bidang penegakan hukum, permasalahan yang sangat mendasar dibidang hukum dewasa ini adalah bagaimana hukum dapat berfungsi memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi rakyat. Hukum telah banyak membuktikan dirinya dapat dimanfaatkan sebagai instrumen rekayasa masyarakat untuk sampai pada kondisi yang diinginkan oleh penguasa. Sedangkan disisi lain hukum juga dapat dijadikan sebagai instrumen untuk mengendalikan masyarakat.³⁸

Penegakan hukum ialah tugas dan wewenang kejaksan dibidang hukum perdata sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan atau berdasarkan keputusan pengadilan dalam rangka memelihara ketertiban hukum, kepastian hukum dan melindungi kepentingan negara dan pemerintah serta hak-hak keperdataan masyarakat. Dapat dimisalkan, jaksa dapat menuntut pembatalan suatu perkawinan yang dilakukan dimuka wali nikah yang tidak sah atau tanpa dihadiri oleh dua orang saksi. Demikian pula Jaksa dapat melakukan gugatan uang pengganti berdasarkan putusan pengadilan.³⁹

Dalam pelaksanaan penegakan hukum, keadilan harus diperhatikan, namun hukum itu tidak identik dengan keadilan, hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Setiap orang yang mencuri harus dihukum tanpa membeda-bedakan siapa yang mencuri. Sebaliknya

³⁷Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, UI Press, 1983, hlm. 35.

³⁸Rusdianto, *Fungsi Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Perspektif Penegakan Hukum Di Indonesia*, Jurnal Cakrawala Hukum, Vol.6, Nomor 1 Juni 2015, hlm. 100.

³⁹*Ibid.*, hlm. 101.

keadilan bersifat subjektif, individualistis dan tidak menyamaratakan.⁴⁰ Adil bagi seseorang belum tentu dirasakan adil bagi orang lain. Aristoteles dalam buah pikirannya “*Ethica Nicomacea*” dan “*Rhetorica*” mengatakan, hukum mempunyai tugas yang suci, yakni memberikan pada setiap orang apa yang berhak ia terima. Anggapan ini berdasarkan etika dan berpendapat bahwa hukum bertugas hanya membuat adanya keadilan saja (*Ethische theorie*). Tetapi anggapan semacam ini tidak mudah dipraktekkan, maklum tidak mungkin orang membuat peraturan hukum sendiri bagi tiap-tiap manusia, sebab apabila itu dilakukan maka tentu tak akan habis-habisnya. Sebab itu pula hukum harus membuat peraturan umum, kaedah hukum tidak diadakan untuk menyelesaikan suatu perkara tertentu. Kaedah hukum tidak menyebut suatu nama seseorang tertentu, kaedah hukum hanya membuat suatu kualifikasi tertentu.⁴¹ Kualifikasi tertentu itu sesuatu yang abstrak. Pertimbangan tentang hal-hal yang konkrit diserahkan pada hakim.

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi

⁴⁰Sudikno Mertokusumo, “*Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*”, Yoyakarta, Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 2.

⁴¹Lawrence Friedman, “*American Law*”, London, W.W. Norton & Company, 1984, hlm. 6.

kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.⁴²

Menurut Sudikno Mertokusumo bahwa Penegakan hukum terbagi atas:⁴³

- a. Ditinjau dari segi subyek, proses penegakan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum jika dipahami dalam artian yang luas. Siapapun yang melaksanakan aturan normatif atau melakukan/tidak melakukan sesuatu dengan berlandaskan pada norma aturan hukum yang ditetapkan, dipahami sebagai menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya dari aparaturnya penegakan hukum tertentu dalam menjamin dan memastikan berjalannya suatu aturan hukum sebagaimana seharusnya jika dipahami dalam artiannya yang sempit.
- b. Ditinjau dari segi obyek, yakni dari hukumnya, penegakan hukum dimana tercakup segala nilai keadilan yang mengandung bunyi aturan formal maupun nilai – nilai keadilan dalam bermasyarakat adalah pemahaman dalam artian luas. Sementara dalam artiannya sempit, penegakan hukum hanya terkait penegakan peraturan bersifat formal dan tertulis.

Soerjono Soekanto memberikan syarat-syarat agar hukum menjadi hukum yang baik, yaitu:⁴⁴ Hukum merupakan aturan umum yang tetap, hukum harus jelas, hukum tidak retroaktif, aturan hukum tidak boleh saling bertentangan, hukum harus sesuai dengan kemampuan masyarakat untuk mengikutinya dan

⁴²Dellyana Shanty, *Konsep Penegakan Hukum*, Yogyakarta, Liberty, 1988, hlm. 37.

⁴³Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 1991, hlm. 34.

⁴⁴Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 148.

perubahan hukum jangan dilakukan sangat sering dan berlebihan.

Dalam negara hukum moderen, kekuasaan pemerintah sangat luas, terutama dengan adanya delegasi dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaan. Peran pembentuk undang-undang berkembang, dari pembentuk norma-norma menjadi pembentuk undang-undang yang memberikan wewenang kepada pemerintah. Oleh karena itu menurut Lunshof, harus ada pengawasan pengadilan terhadap pelaksanaan pemerintahan. Pengawasan dimaksud adalah pengawasan represif melalui lembaga peradilan. Salah satu lembaga peradilan tersebut adalah Badan Peradilan Tata Usaha Negara yang dibentuk dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, dengan fungsi yang dijalankan peradilan, yaitu untuk menjamin tertib hukum, penegakan hukum, dan pencapaian tujuan hukum, ketertiban dan keadilan sosial bagi seluruh warga negara.

Menurut Soerjono Soekanto, faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum di Indonesia, yaitu:⁴⁵

1. Faktor Hukum.
2. Faktor Masyarakat.
3. Faktor Kebudayaan.
4. Faktor Sarana dan Fasilitas.
5. Faktor Penegak Hukum.

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:⁴⁶

⁴⁵Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1983, hlm. 15.

⁴⁶Muhammad Yusuf, et al, *Kedudukan Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Lingkup Perdata Dan Tata Usaha Negara*, Surabaya, Jurnal Yustika Media Hukum dan Keadilan, Vol. 21 No. 2, Des 2018, hlm. 14-15.

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.

2. Faktor penegak hukum.

Penegak hukum yang dimaksud 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.

3. Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

Tanpa adanya sarana dan 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.

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana 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. Opini yang berkembang di masyarakat sangat mempengaruhi pelaksanaan fungsi Jaksa sebagai pengacara negara sebab Jaksa disamping 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 fungsi 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.

Penegakan hukum adalah tanggung jawab bersama aparat penegak hukum dan seluruh masyarakat. Sebab menurut Ali Said masalah keadilan dan penegakkannya adalah masalah bangsa.⁴⁷ Dengan terselenggaranya kegiatan-kegiatan penegakan hukum oleh negara atau aparatnya pada hakikatnya adalah terselenggaranya penegakan kedaulatan negara itu karena kewenangan dan kemampuan penyelenggaraan kegiatan penegakan hukum pada hakikatnya adalah bersumber dari

⁴⁷Rasdiman F.S.Sumbayak, *Beberapa Pemikiran Kearsah Pemantapan Penegakan Hukum*, Ind-Hill, Co, 1985, hlm. 50.

kedaulatan dan sekaligus merupakan pengejawantahan daripada kedaulatan itu sendiri.⁴⁸

⁴⁸Tim Dinas Hukum Komando Armada Kawasan Timur, *Aspek-Aspek Penegakan Hukum dan Kedaulatan di Laut dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1982*, Laporan Hasil Penelitian, hlm.26.

BAB III

PERAN & KEWENANGAN JAKSA DI INDONESIA

PERAN

Teori peran adalah sebuah teori yang digunakan dalam dunia sosiologi, psikologi dan antropologi yang merupakan perpaduan berbagai teori, orientasi maupun disiplin ilmu. Teori peran berbicara tentang istilah “peran” yang biasa digunakan dalam dunia teater, dimana seorang aktor dalam teater harus bermain sebagai tokoh tertentu dan dalam posisinya sebagai tokoh itu ia diharapkan untuk berperilaku secara tertentu. Posisi seorang aktor dalam teater dianalogikan dengan posisi seseorang dalam masyarakat, dan keduanya memiliki kesamaan posisi.⁴⁹

Peran diartikan pada karakterisasi yang disandang untuk dibawa oleh seorang aktor dalam sebuah pentas drama, yang dalam konteks sosial peran diartikan sebagai suatu fungsi yang dibawa seseorang ketika menduduki suatu posisi dalam struktur sosial. Peran seorang aktor adalah batasan yang dirancang oleh aktor lain, yang kebetulan sama- sama berada dalam satu penampilan/unjuk peran (*role performance*).⁵⁰

Teori peran adalah sebuah sudut pandang dalam sosiologi dan psikologi sosial yang menganggap sebagian besar aktivitas harian diperankan oleh kategori-kategori yang ditetapkan secara sosial (misalnya ibu, manajer, guru). Setiap peran sosial adalah serangkaian hak, kewajiban, harapan, norma, dan perilaku

⁴⁹Sarlito Wirawan Sarwono, *Teori- Teori Psikologi Sosial*, Jakarta, Rajawali Pers, 2015, hlm. 215.

⁵⁰Edy Suhardono, *Teori Peran (Konsep, Derivasi dan Implikasinya)*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 1994, hlm. 3.

seseorang yang harus dihadapi dan dipenuhi.⁵¹ Peran menurut ahli sosiologi, seperti Raph Linton yaitu *“the dynamic aspect of status”* seseorang menjalankan peranan manakala ia menjalankan hak dan kewajiban yang merupakan status, sedangkan suatu status adalah *“collection of right and duties”* suatu kumpulan hak dan kewajiban.⁵²

Peran adalah aktivitas yang dijalankan seseorang atau suatu lembaga/organisasi. Peran yang harus dijalankan oleh suatu lembaga atau organisasi biasanya diatur dalam suatu ketentuan yang merupakan fungsi dari lembaga tersebut. Peran itu ada dua macam yaitu peran yang diharapkan (*expected role*) dan peran yang dilakukan (*actual role*).⁵³ Pengertian peran menurut Soerjono Soekanto, yaitu peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan.⁵⁴

Berdasarkan beberapa pengertian peran menurut beberapa ahli di atas, dikaitkan dengan judul penelitian ini, maka peran yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu tugas, fungsi dan wewenang Kejaksaan Tinggi Gorontalo yang dijalankan oleh Jaksa Pengacara Negara sesuai Standar Operasional Prosedur (SOP) dan ketentuan perundang-undangan yang mendasarinya.

KEWENANGAN

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak

⁵¹Wikipedia Bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas, lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Teori_peran.

⁵²David Berry, *Pokok-Pokok Pikiran Dalam Sosiologi*, cet ke-3, Jakarta, Raja Grafindo persada, 1995, hlm. 99.

⁵³Kustini, *Peran Forum Kerukunan Umat Beragama*, Jakarta, Maloho Jaya Anadi Press, 2010, hlm.7.

⁵⁴Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 24.

dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.⁵⁵ Menurut *H.D Stout* wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.⁵⁶ Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.⁵⁷

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.⁵⁸

Indroharto mengemukakan 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.

⁵⁵Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Makasar, Pustaka Refleksi, 2010, hlm. 35.

⁵⁶Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2013, hlm.71.

⁵⁷Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandarlampung, Universitas Lampung, 2009, hlm. 26.

⁵⁸Ridwan HR. *Op.Cit.* hlm. 99.

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.⁵⁹

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang sudah ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan Keputusan didukung oleh sumber Kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi:⁶⁰

- a. Kewenangan yang bersifat atributif (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*atributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*). Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi/undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan.

⁵⁹Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Pustaka Harapan, 1993, hlm. 68.

⁶⁰HD Van Wijk/Willen Konijnenbelt, *Hoofdstukken Van Administratief Recht, Vugas'Gravenhage*, hal.129, Dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta, Rajawali Press, 2010, hlm.102.

- b. Kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinil) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bahwa mencermati pembagian wewenang tersebut di atas, kewenangan Kejaksaan dibidang perdata dan tata usaha negara merupakan bagian dari kewenangan yang bersifat atributif (orisinil) yakni wewenang yang diperoleh berdasarkan undang-undang. Kewenangan dimaksud disebutkan dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, maupun disebutkan dalam peraturan perundang-undangan lainnya seperti dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dalam kepustakaan terdapat pembagian mengenai sifat wewenang pemerintahan yaitu terikat, fakultatif dan bebas, terutama dalam kaitannya dengan kewenangan, pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) ketetapan-ketetapan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintah sehingga

dikenal ada keputusan atau ketetapan yang bersifat dan bebas. Indroharto mengatakan sebagai berikut:⁶¹

- a. Wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, yakni terjadi, apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat dilaksanakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Dengan kata lain, terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan dari keputusan yang harus diambil secara terinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang terikat.
- b. Wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.
- c. Wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

⁶¹Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, 2010, hlm. 95.

BAB VII

TEORI OPTIMALISASI

Optimalisasi adalah berasal dari kata dasar optimal yang berarti terbaik, tertinggi, paling menguntungkan. Optimalisasi mengarah pada sesuatu hal yang mampu menjadikan paling baik, menjadikan paling tinggi, pengoptimalan proses, cara, perbuatan mengoptimalkan (menjadikan paling baik, paling tinggi, dan sebagainya), sehingga optimalisasi adalah suatu tindakan, proses, atau metodologi untuk membuat sesuatu (sebagai sebuah desain, sistem, atau keputusan) menjadi lebih/sepenuhnya sempurna, fungsional, atau lebih efektif.⁶² Sedangkan dalam Kamus Bahasa Inggris Oxford bahwa *Optimization is the process of finding the best solution to some problem where best accords to prestated criteria* (yang dimaksudkan adalah optimalisasi adalah sebuah proses, cara, dan perbuatan untuk mencari solusi terbaik dalam beberapa masalah, dimana yang terbaik sesuai dengan kriteria tertentu).⁶³

Optimalisasi merupakan suatu tindakan/kegiatan untuk meningkatkan dan mengoptimalkan.⁶⁴ Pada sisi lain, optimalisasi adalah upaya seseorang untuk meningkatkan suatu kegiatan atau pekerjaan agar dapat memperkecil kerugian atau memaksimalkan keuntungan agar tercapai tujuan sebaik-baiknya dalam batas-batas tertentu.⁶⁵ Sederhananya bahwa optimalisasi dapat dikatakan sebagai suatu proses kegiatan untuk

⁶²Hasan Alwi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2011, hlm. 345.

⁶³Kamus Bahasa Inggris Oxford, 2008, hlm. 358.

⁶⁴Machfud Sidik, *Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah*, Bandung, Makalah disampaikan Acara Orasi Ilmiah, 2001, hlm.8.

⁶⁵Andri Rizki Pratama, *Optimalisasi Keselamatan Crew Kapal dalam Proses Kerja Jangkar di AHTS Amber*, Semarang, Politeknik Ilmu Pelayaran, 2013, hlm. 6.

meningkatkan dan mengoptimalkan suatu pekerjaan menjadi lebih/sepenuhnya sempurna, fungsional, atau lebih efektif serta mencari solusi terbaik dari beberapa masalah agar tercapai tujuan sebaik-baiknya sesuai dengan kriteria tertentu.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia bahwa optimalisasi berasal dari kata optimal yang berarti terbaik, tertinggi. Optimalisasi banyak juga diartikan sebagai ukuran dimana semua kebutuhan dapat dipenuhi dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.⁶⁶ Optimalisasi menjadi suatu ukuran yang menyebabkan tercapainya tujuan dengan melalui suatu pencarian nilai terbaik dari yang tersedia dari beberapa fungsi yang diberikan pada suatu konteks.

Berdasarkan pengertian optimalisasi menurut para ahli tersebut di atas, penulis menyimpulkan bahwa optimalisasi merupakan serangkaian proses menemukan cara/metode yang maksimal dan ideal dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang ada sebaik mungkin.

⁶⁶Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), [Online], lihat <http://kbbi.web.id/pusat>, 2016, diakses pada tanggal 11 Mei 2021.

BAB IV

PENGATURAN JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM PEMBERIAN BANTUAN HUKUM PADA PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Bahwa sebutan Jaksa Pengacara Negara memang tidak disebutkan secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, namun dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia pada tanggal tanggal 31 Desember 2021, sebutan “Pengacara Negara” atau “Jaksa Pengacara Negara” dapat ditemukan didalamnya yakni pada Pasal 18 ayat (1) Jaksa Agung merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) Jaksa Agung dengan kuasa khusus ataupun karena kedudukan dan jabatannya bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, dibidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan di semua lingkungan peradilan, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintahan, maupun kepentingan umum.⁶⁷ Kendati demikian, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tidak menjelaskan maksud dari sebutan Pengacara Negara atau Jaksa Pengacara Negara tersebut.

⁶⁷Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 18 ayat (1), (2).

Frasa “dengan kuasa khusus” dalam Pasal 18 ayat (2) tersebut di atas identik dengan “pengacara”. Jika melihat kata Jaksa Pengacara Negara, ada 3 (tiga) kata yaitu Jaksa, Pengacara, dan Negara, yaitu:

- a. Jaksa adalah pegawai negeri sipil dengan jabatan fungsional yang memiliki kekhususan dan melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya berdasarkan Undang-Undang.⁶⁸
- b. Pengacara (Advokat) adalah orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini.⁶⁹
- c. Negara adalah organisasi dalam suatu wilayah tertentu yang diatur oleh kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati rakyat.⁷⁰

Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa dengan kekuasaan khusus, bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah dalam kasus atau kasus perdata atau tata usaha negara.⁷¹ Sedangkan penuntut umum atau jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan kekuasaan lain berdasarkan Undang-Undang.⁷²

Pengacara atau Advokat adalah pembela perkara atau penasehat hukum yaitu seseorang yang bertindak di dalam suatu

⁶⁸Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 1 angka 2.

⁶⁹Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2023 tentang Advokat, Pasal 1 angka 1.

⁷⁰Juliyanti Safitri Siregar, *Op. Cit.*, hlm. 33.

⁷¹Kejaksaan Agung R.I., *Himpunan Petunjuk Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN) XXII*, Jakarta, hlm. 2.

⁷²Rocky Marbun, et.al, *Kamus Hukum Indonesia*, Transmedia Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 143.

perkara untuk kepentingan yang berperkara, dalam perkara perdata untuk tergugat/penggugat serta dalam perkara pidana untuk terdakwa. Bantuan seorang pengacara itu tidak diharuskan, kecuali dalam perkara pidana dimana terdakwa ada kemungkinan 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 (*alternative dispute resolution*) seperti negosiasi, mediasi, dan arbitrase. *Kedua*, secara normatif 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.⁷³

Pasal 57 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-

⁷³Evy Lusia Ekawati, *Peranan Jaksa Pengacara Negara Dalam Penanganan Perkara Perdata Sudi Kasus Penyelesaian Tunggakan Listrik Antar Pelanggan Dengan Perusahaan Listrik Negara*, Yogyakarta, Genta Press, 2013, hlm. 57-58.

undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan:⁷⁴

- a) Para pihak yang bersengketa masing-masing dapat didampingi atau diwakili seseorang atau beberapa orang kuasa.
- b) Pemberian kuasa dapat dilakukan dengan surat kuasa khusus atau dapat dilakukan secara lisan di persidangan.
- c) Surat kuasa yang dibuat di luar negeri harus memenuhi persyaratan di Negara yang bersangkutan dan diketahui perwakilan RI di negara tersebut, serta kemudian diterjemahkan kedalam Bahasa Indonesia oleh penerjemah resmi.

Selanjutnya dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk pelaksanaan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara angka V 9, a, b, c disebutkan:⁷⁵

- a. Dalam hal suatu pihak didampingi oleh kuasa, maka bentuk surat kuasa harus memenuhi persyaratan formal dari surat kuasa khusus dengan materai secukupnya dan surat kuasa khusus yang diberi cap jempol haruslah dikuatkan (*warmerking*) oleh pejabat yang berwenang.
- b. Surat kuasa khusus bagi pengacara/advokat tidak perlu dilegalisir.

⁷⁴Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 57.

⁷⁵Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk pelaksanaan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, <https://www.regulasip.id/book/11364/read>, diakses pada tanggal 14 Februari 2022.

- c. Dalam pemberian kuasa dibolehkan adanya substitusi tetapi dimungkinkan adanya kuasa insidentil.

Kemudian didalam SEMA RI Nomor 6 Tahun 1994 tentang Kuasa Khusus disebutkan, bahwa surat kuasa khusus harus mencantumkan dengan jelas bahwa surat kuasa khusus tersebut hanya dipergunakan untuk keperluan tertentu, seperti:⁷⁶

- a. Dalam perkara perdata harus dengan jelas disebut antara A sebagai Penggugat dan B sebagai Tergugat, misalnya dalam perkara waris atau hutang piutang tertentu dan sebagainya.
- b. Apabila dalam surat kuasa khusus telah disebutkan bahwa kuasa tersebut mencakup pula pemeriksaan dalam ingkat banding dan kasasi, maka surat kuasa khusus tersebut tetap sah berlaku hingga pemeriksaan dalam kasasi, tanpa diperlukansurat kuasa khusus baru.

Dalam Buku II tentang Pedoman Tekhnis Administrasi dan Tekhnis Peradilan Tata Usaha Negara, halaman 45-46, huruf e tentang surat kuasa disebutkan:

1. Surat kuasa khusus harus memuat secara jelas dan rinci mengenai hal-hal yang dikuasakan dengan menyebutkan pihak-pihak yang berperkara, Keputusan objek sengketa dan tahapan-tahapan tingkat pemeriksaannya khusus bagi Tergugat harus menyebutkan nomor perkaranya. (pasal 57 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, pasal 1792 KUH Perdata, SEMA No.2 Tahun 1991 dan SEMA No.6 Tahun 1994).
2. Surat kuasa khusus dapat dibuat sekaligus untuk pemeriksaan tingkat pertama, banding, kasasi, peninjauan

⁷⁶Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 1994 tentang Kuasa Khusus, <https://www.regulasip.id/book/11382/read>, diakses pada tanggal 14 Februari 2022.

kembali asalkan hal-hal yang dikuasakan itu diuraikan secara jelas dan rinci.

3. Tergugat (Badan atau Pejabat TUN) dapat memberi surat kuasa kepada advokat dan surat tugas tanpa materai kepada Pejabat pada instansi pemerintahan Badan/Pejabat TUN yang bersangkutan.
4. Kuasa insendentil dapat diberikan ijin oleh Ketua Pengadilan TUN kepada seseorang yang akan beracara di Pengadilan TUN apabila dimohonkan, dengan syarat seseorang tersebut mempunyai hubungan keluarga dengan Penggugat yang dikuatkan oleh surat keterangan lura dan diketahui camat, dan mampu beracara di Pengadilan.
5. Jaksa Pengacara Negara dapat bertindak sebagai kuasa hukum dari Badan/Pejabat TUN hanya dalam rangka menyelamatkan kekayaan Negara dan menegakkan kewibawaan pemerintah.
6. Biro Bantuan Hukum (BBH) atau Lembaga Bantuan Hukum (LBH) dan Fakultas Hukum yang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan dapat bertindak sebagai kuasa Penggugat dalam perkara prodeo.
7. Surat kuasa harus ditandatangani oleh pemberi kuasa sebagai bukti formal adanya persetujuan kedua belah pihak dengan dibubuhi materai dan tanggal.
8. Berakhirnya pemberian kuasa dapat terjadi karena dicabut oleh pemberi kuasa, meninggalnya salah satu pihak, penerima kuasa melepaskan kuasa atas kemauannya sendiri, dan pemberi kuasa memberi kuasa kepada pihak lain dalam perkara yang sama maka dengan sendirinya pemberian kuasa pertama berakhir, kecuali ada klausul pada surat kuasa yang baru bahwa kuasa yang lama tetap berlaku.

Istilah “Negara” yang dikenal sekarang mulai timbul pada zaman renaissance di eropa dalam abad ke -15, pada masa itu

telah mulai dipergunakan oleh orang 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*” dalam bahasabelanda.⁷⁷ Negara adalah suatu persekutuan bangsa dalam satu wilayah yang jelas batas-batasnya, dan mempunyai pemerintahan sendiri, yang mempunyai unsur negara terdapat didalamnya wilayah, penduduk, pemerintahan dan memiliki kedaulatan ke dalam dan ke luar. Pemerintahan adalah sebagai penyelenggara negara.

Pengaturan hukum yang menjadi landasan kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam sistem peradilan baik perdata maupun tata usaha negara terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu:⁷⁸

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, pada Pasal 30 ayat (2) disebutkan “Dibidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik didalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah”.
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, pada Pasal 18 ayat (1) disebutkan “Jaksa Agung merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia”; (2) Jaksa Agung dengan kuasa khusus ataupun karena dan jabatannya bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, dibidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan di semua lingkungan

⁷⁷C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2008, hlm.2

⁷⁸Lihat peraturan perundang-undangan dan peraturan terkait lainnya yang telah dikutip sebelumnya.

peradilan, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintahan, maupun kepentingan umum”; Pasal 30C huruf f juga disebutkan “Selain melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 30A dan Pasal 30B Kejaksaan menjalankan fungsi dan kewenangannya di bidang keperdataan dan/atau bidang publik lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang”.

3. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, pada Pasal 24 ayat (2) disebutkan “lingkup bidang perdata dan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lain kepada negara atau pemerintah, meliputi lembaga/badan negara, instansi pemerintah di pusat/daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dibidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat”. Dalam tataran pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsi Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara tersebut dilaksanakan oleh Jaksa Pengacara Negara.
4. Peraturan Jaksa Agung Nomor: 018/A/J.A/07/2014 tanggal 7 Juli 2014 tentang Sandar Operasional Prosedur Pada Jaksa Agung Muda Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara, yang meliputi seluruh prosedur terkait pelaksanaan tugas dan fungsi Kejaksaan dibidang perdata dan tata usaha negara.

Adapun petunjuk pelaksanaan wewenang, tugas dan fungsi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, tindakan hukum lain dan pelayanan hukum dibidang perdata dan tata usaha negara tersebut diatur dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-025/A/JA/11/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum dibidang perdata dan tata usaha negara. Peraturan Jaksa Agung ini merupakan pedoman bagi Pejabat dan Jaksa Pengacara Negara di lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia termasuk di lingkungan Kejaksaan Tinggi Gorontalo untuk melaksanakan wewenang, tugas dan fungsi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, tindakan hukum lain dan pelayanan hukum dibidang perdata dan tata usaha negara, sedangkan untuk prosedur administrasi, bentuk dan kode surat diatur dalam Keputusan Jaksa Agung Nomor: 018/A/JA/07/2014 tentang Standar Operasional Prosedur Pada Jaksa Agung Muda Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara.

Bahwa terkait dengan penelitian ini, selanjutnya penulis akan menitikberatkan pada pengaturan dalam pemberian bantuan hukum secara litigasi pada sengketa tata usaha negara berdasarkan Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-025/A/JA/11/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum dibidang perdata dan tata usaha negara. Dalam Bab II Bantuan Hukum mengatur mekanisme sejak tahap persiapan hingga tahap pelaksanaan.

Mekanisme persiapan dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-025/A/JA/11/2015 khususnya dalam pemberian bantuan hukum pada sengketa tata usaha negara, yaitu:⁷⁹

⁷⁹Peraturan Jaksa Agung 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

a. Umum

- 1) Terhadap setiap permohonan bantuan hukum, wajib dibuatkan telaahan awal oleh Jaksa Pengacara Negara, yang ditunjuk oleh pimpinan, memuat analisis hukum yang lengkap untuk menentukan apakah termasuk lingkup tugas dan kewenangan bidang perdata dan tata usaha negara serta untuk mengantisipasi adanya benturan kepentingan (*Conflict of interest*) dengan bidang lain disertai analisis SWOT terhadap kasus/perkara tersebut, sesuai dengan formulir Administrasi Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara.
- 2) Apabila dari hasil telaahan awal tersebut disimpulkan bahwa dapat diberikan bantuan hukum, selanjutnya Jaksa Pengacara Negara melakukan bantuan hukum sesuai prosedur yang berlaku.
- 3) Bantuan hukum terhadap permasalahan hukum Perdata dan Tata Usaha Negara Penting, Pimpinan Satuan Kerja yang akan melaksanakan bantuan hukum wajib melaporkan secara berjenjang kepada Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.
- 4) Pimpinan Satuan Kerja dapat melakukan ekspose perkara secara berjenjang guna menentukan langkah dalam proses bantuan hukum.

b. Surat Kuasa Khusus kepada Jaksa Pengacara Negara

- 1) Mewakili Negara atau Pemerinah
 - a) Jaksa Pengacara Negara mewakili Negara atau Pemerintah untuk menangani permasalahan hukum secara non litigasi maupun litigasi sebagai Tergugat dalam perkara Tata Usaha Negara berdasarkan permohonan Negara atau Pemerintah.

Usaha Negara. Dikutip hanya ketentuan yang terkait langsung dengan penelitian ini.

- b) Permohonan tersebut disampaikan secara tertulis dengan melampirkan:
 - (1) Surat Kuasa Khusus dengan Hak Substitusi dari instansi yang bersangkutan kepada Kejaksaan sesuai dengan kesetaraan jabatan dan pelaksanaannya disesuaikan dengan permasalahan dan tingkat kesulitannya.
 - (2) Bahan-bahan yang essensial antara lain: Gugatan, Keputusan Tata Usaha Negara Objek Sengketa, surat-surat, akta-akta, peraturan perundang-undangan dan lain-lain yang diperlukan terkait materi perkara.
- c) Dalam hal Pemberi Kuasa adalah Pejabat di Daerah yang setara dengan Kepala Kejaksaan Tinggi, maka Surat Kuasa Khusus dengan Hak Substitusi diberikan kepada Kepala Kejaksaan Tinggi.
- d) Pada prinsipnya semua permohonan bantuan hukum kepada Kejaksaan dari Negara atau Pemerintah dapat diterima kecuali bantuan hukum terkait perbuatan pidana atau perbuatan pribadi.
- e) Untuk melaksanakan bantuan hukum yang dimohonkan oleh Negara atau Pemerintah, diterbitkan Surat Kuasa Substitusi oleh:
 - (2) Kepala Kejaksaan Tinggi kepada Jaksa Pengacara Negara pada Kejaksaan Tinggi, Kejaksaan Negeri atau Cabang Kejaksaan Negeri setempat.

Mekanisme selanjutnya yakni pelaksanaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-025/A/JA/11/2015 khususnya dalam pemberian bantuan hukum pada sengketa tata usaha negara, yaitu:⁸⁰

a. Penyelesaian perkara melalui pengadilan (Litigasi)

1) Tahap Persiapan

a) Sebagai Tergugat

- (1) Jaksa Pengacara Negara melaksanakan tugas berdasarkan Surat Kuasa Khusus dan Surat Kuasa Substitusi, sesuai dengan format yang telah ditentukan.
- (2) Jaksa Pengacara Negara wajib menguasai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dan pendalaman materi perkara dengan mempelajari gugatan secara seksama dan mengumpulkan serta mempersiapkan alat bukti yang dapat membantah dalil Penggugat.
- (3) Jaksa Pengacara Negara melakukan upaya pemantapan dengan mengadakan koordinasi dan diskusi dengan Pemberi Kuasa, dalam rangka penyusunan Eksepsi, Jawaban dan bila perlu menarik pihak ketiga atau orang lain sebagai Tergugat (*vrijwaring*), menyusun Gugatan Rekonvensi, mempersiapkan Alat Bukti sesuai dengan ketentuan Hukum Acara yang berlaku.
- (4) Jaksa Pengacara Negara dapat melakukan ekspose di hadapan pimpinan dan Pemberi Kuasa agar diperoleh masukan dan petunjuk terhadap Eksepsi dan Jawaban.

⁸⁰Peraturan Jaksa Agung 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. Dikutip hanya ketentuan yang terkait langsung dengan penelitian ini.

- (5) Jaksa Pengacara Negara wajib melaporkan setiap kegiatan persidangan kepada pimpinan dan Pemberi Kuasa sesuai dengan ketentuan Administrasi Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara.
- (6) Ketentuan di atas mutatis-mutandis berlaku dalam hal Kejaksaan berkedudukan sebagai Termohon/Terlawan/Terbantah dalam perkara perdata dan tata usaha negara atau Termohon dalam perkara Uji Materiil terhadap Undang-Undang dan peraturan perundang-undnagan di bawah Undang-Undang.

b) Sebagai *Intervenient*

Jaksa Pengacara Negara melaksanakan tugas berdasarkan Surat Kuasa Khusus dapat bertindak mewakili Negara atau Pemerintah, sebagai *Intervenient* untuk masuk sebagai salah satu pihak maupun mewakili kepentingannya sendiri dalam perkara perdata di pengadilan maupun forum arbitrase dan dalam perkara tata usaha negara.

2) Tahap Persidangan

a) Persidangan Perkara Tata Usaha Negara

- (1) Jaksa Pengacara Negara hanya mewakili Negara/Pemerintah sebagai Tergugat/Tergugat Intervensi di Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun demikian Jaksa Pengacara Negara dapat mewakili intern Kejaksaan sebagai Penggugat/Tergugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.
- (2) Setelah gugatan diterima oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, maka Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara akan melakukan Rapat Permusyawaratan (*Dismissal Proses*) dengan

memanggil para pihak (apabila diperlukan) yaitu memeriksa gugatan dan menentukan apakah gugatan memenuhi persyaratan diperiksa di Pengadilan Tata Usaha Negara. Apabila gugatan tidak memenuhi persyaratan untuk diperiksa di Pengadilan Tata Usaha Negara, maka Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan menyatakan bahwa gugatan yang diajukan dinyatakan tidak berdasar atau tidak diterima. Apabila gugatan memenuhi persyaratan untuk diperiksa di Pengadilan Tata Usaha Negara, maka Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara menunjuk Majelis Hakim untuk memeriksa sengketa aquo (untuk pemeriksaan dengan acara biasa) atau menunjuk Hakim Tunggal (untuk pemeriksaan acara cepat).

- (3) Terhadap Penetapan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara, Penggugat dapat mengajukan Perlawanan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara dalam tenggang waktu 14 hari setelah diucapkan.
- (4) Perlawanan tersebut akan diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dengan acara singkat.
- (5) Jaksa Pengacara Negara yang ditunjuk dalam Surat Kuasa Khusus selaku Tergugat harus hadir pada sidang pertama.
- (6) Apabila Tergugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan dua kali berturut-turut dan atau tidak menanggapi gugatan tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan meskipun setiap

kali telah dipanggil dengan Patut, maka Hakim Ketua Sidang dengan Surat Penetapan meminta atasan Tergugat memerintahkan Tergugat hadir dan atau menanggapi gugatan.

- (7) Apabila telah lewat waktu 2 (dua) bulan Tergugat tidak memberikan berita atas Penetapan Hakim tersebut, maka pemeriksaan sengketa dilanjutkan menurut acara biasa tanpa dihadiri Tergugat.
- (8) Terhadap pemeriksaan dengan acara biasa, Majelis Hakim yang telah ditetapkan oleh Ketua Pengadilan TUN wajib mengadakan Pemeriksaan Persiapan dalam sidang yang tidak dibuka untuk umum, untuk melengkapi gugatan yang kurang sempurna atau untuk mematangkan perkara, dan terhadap Penggugat diberi kesempatan untuk memperbaiki gugatannya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari.
- (9) Setelah pemeriksaan persiapan selesai, sidang dilanjutkan dengan acara pembacaan gugatan oleh Ketua Majelis Hakim dalam sidang terbuka untuk umum.
- (10) Atas gugatan Penggugat, Tergugat diberi kesempatan untuk memberi jawaban.
- (11) Tergugat dapat mengajukan eksepsi. Apabila Majelis Hakim menerima eksepsi Tergugat, maka Majelis Hakim memberikan Putusan Sela. Dengan demikian persidangan perkara tersebut selesai. Apabila Majelis Hakim tidak menerima eksepsi Tergugat, maka Majelis Hakim memberikan Penetapan yang pada intinya tidak menerima eksepsi Tergugat dan

melanjutkan persidangan dengan pemeriksaan pokok perkara dan memberi kesempatan kepada Tergugat menyampaikan Jawaban.

- (12) Terhadap Jawaban Tergugat, Penggugat diberi kesempatan untuk memberi tanggapan yang disebut Replik.
- (13) Terhadap Replik dari Penggugat, Tergugat dapat memberikan tanggapannya yang disebut Duplik.
- (14) Tahapan selanjutnya adalah pembuktian dengan alat bukti berupa surat atau tulisan, ahli dan/atau saksi.
- (15) Sebelum putusan diberikan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, masing-masing pihak diberi kesempatan untuk menyampaikan Kesimpulan.
- (16) Proses selanjutnya adalah pembacaan Putusan Majelis Hakim.
- (17) Kemungkinan adanya perdamaian antara pihak-pihak hanya dapat terjadi di luar persidangan. Sebagai konsekuensi perdamaian tersebut, Penggugat mencabut gugatannya secara resmi dalam sidang terbuka untuk umum dengan menyebutkan alasan pencabutannya. Apabila pencabutan tersebut dikabulkan, maka Majelis Hakim dalam persidangan akan memerintahkan panitera mencoret gugatan tersebut dari register perkara.

Bahwa dalam upaya melaksanakan wewenang, tugas dan fungsi dibidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan Tinggi Gorontalo menjalin kerjasama dengan pemerintah daerah Provinsi Gorontalo maupun dengan Universitas Negeri

Gorontalo yang dituangkan dalam Memorandum of Understanding (MoU)/Naskah Kerjasama. Naskah Kerjasama dimaksud diantaranya berisi perjanjian tentang pemberian bantuan hukum dibidang perdata dan tata usaha negara oleh Kejaksaan Tinggi Gorontalo kepada pemerintah daerah Provinsi Gorontalo maupun kepada Universitas Negeri Gorontalo atas permasalahan hukum dibidang perdata dan tata usaha negara yang dihadapi.

Ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-025/A/JA/11/2015 tersebut di atas diterapkan pula kepada Pemohon yang mengajukan permohonan bantuan hukum ke Kejaksaan Tinggi Gorontalo yang perkaranya telah memasuki tahap pembuktian di persidangan, yaitu Jaksa Pengacara Negara tetap wajib membuat telaahan awal yang memuat analisis hukum yang lengkap untuk menentukan apakah termasuk lingkup tugas dan kewenangan bidang perdata dan tata usaha negara serta untuk mengantisipasi adanya benturan kepentingan (*Conflict of interest*) dengan bidang lain disertai analisis SWOT (*Strength/Kekuatan, Weakness/Kelemahan, Opportunity/Peluang, dan Threat/Ancaman*) terhadap kasus/perkara tersebut, sesuai dengan formulir administrasi perkara pada bidang perdata dan tata usaha negara.

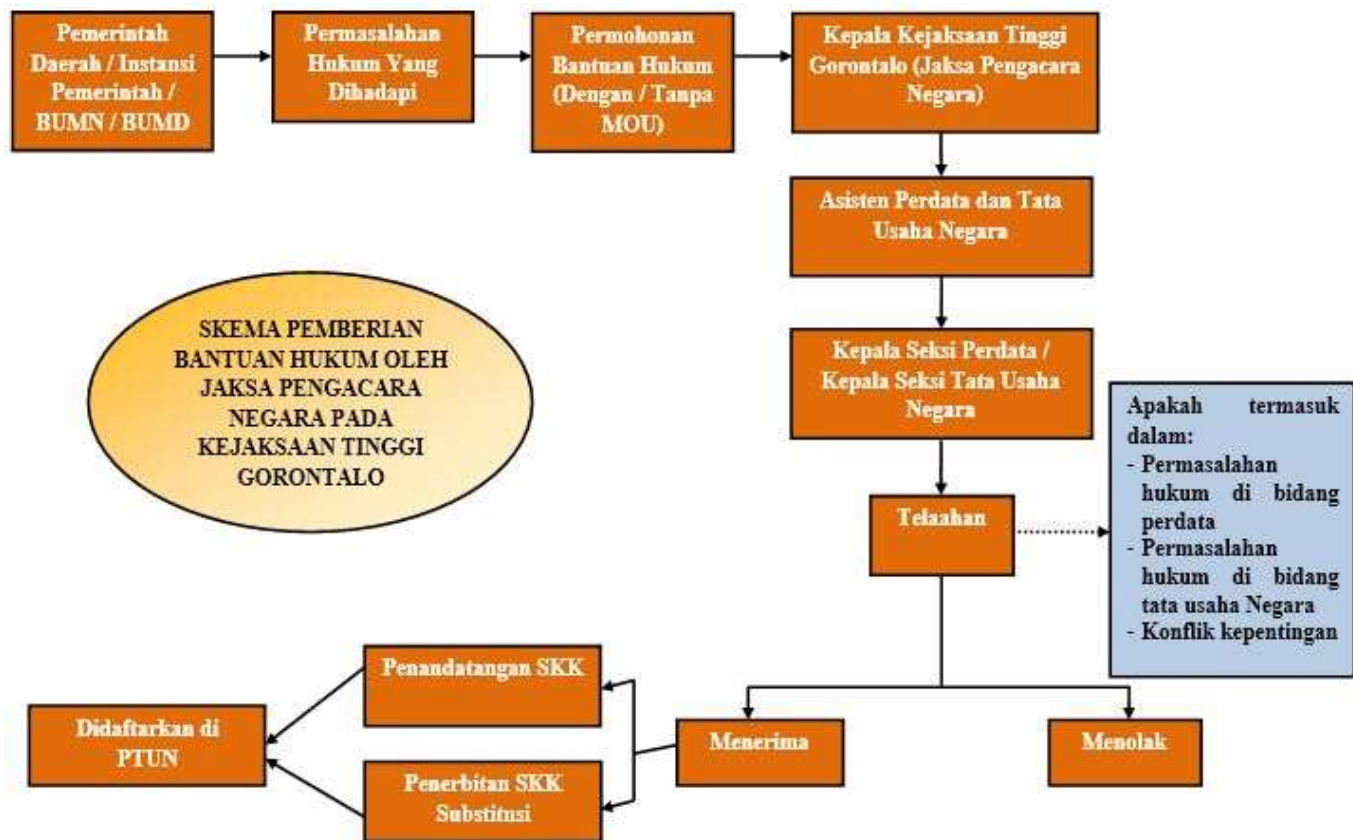
Permohonan bantuan hukum yang diajukan ke Kejaksaan Tinggi Gorontalo yang perkaranya telah memasuki tahap pembuktian di persidangan diantaranya:

1. Sengketa tata usaha negara antara Risman Taha (Penggugat) melawan Gubernur Gorontalo dengan Nomor Perkara: 46/G/2019/PTUN.GTO tanggal 19 Desember 2019 di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN); dan
2. Sengketa tata usaha negara antara Prof. Dr. Ani M. Hasan, M.Pd., sebagai Pengugat melawan Menteri Riset dan Teknologi Pendidikan Tinggi dan Kebudayaan RI sebagai Tergugat dan Dr. Eduart Wolok, S.T., M.T., selaku Rektor

Universitas Negeri Gorontalo sebagai Tergugat II Intervensi dengan Nomor Perkara: 17/G/2020/PTUN-JKT tanggal 3 Maret 2020 di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta.

Bahwa kedua permohonan tersebut di atas dibuatkan telaahan awal disertai analisis SWOT terhadap kasus/perkara tersebut oleh Jaksa Pengacara Negara dengan kesimpulan permasalahan yang dimohonkan bantuan hukum merupakan sengketa tata usaha negara dan termasuk lingkup tugas dan kewenangan bidang perdata dan tata usaha negara serta tidak ada benturan kepentingan (*Conflict of interest*) dengan bidang lain. Dengan demikian permohonan bantuan hukum dinyatakan diterima dan kedua belah pihak menandatangani Surat Kuasa Khusus dan selanjutnya Kepala Kejaksaan Tinggi Gorontalo selaku Penerima Kuasa dengan hak substitusi memberikan Surat Kuasa Khusus Substitusi kepada Jaksa Pengacara Negara yang ditunjuk mewakili Penerima Kuasa yang akan bertindak untuk dan atas nama Pemberi Kuasa beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan pengaturan Jaksa Pegacara Negara dalam pemberian bantuan hukum pada penyelesaian sengketa tata usaha negara secara litigasi yang telah penulis uraikan di atas dapat digambarkan dalam skema sebagai berikut:



BAB V

FAKTOR PENGHAMBAT JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM PEMBERIAN BANTUAN HUKUM PADA PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Keberadaan Peradilan TUN merupakan salah satu jalur yudisial dalam rangka pelaksanaan asas perlindungan hukum, di samping pengawasan jalur administratif yang berjalan sesuai dengan jalur yang ada dalam lingkungan pemerintahan sendiri. Kehadiran Peradilan TUN memberikan landasan pada badan yudikatif untuk menilai tindakan eksekutif serta mengatur mengenai perlindungan hukum kepada masyarakat.⁸¹

Tidak ada kekuasaan negara yang boleh dibiarkan bebas tanpa adanya pembatasan dan pengawasan. Sehingga diperlukan adanya berbagai macam cara, prosedur, asas, atau sistem yang dikembangkan dalam berbagai sistem ketatanegaraan. Sistem pembatasan kekuasaan, asas legalitas, mekanisme hak uji materi, ataupun peradilan administrasi negara merupakan contoh berbagai asas, sistem atau prosedur pembatasan kekuasaan negara yang dimaksud. Untuk menilai apakah tindakan

⁸¹Fence M. Wantu, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Gorontalo, Reviva Cendekia, 2014, hlm. 9.

pemerintah sejalan dengan asas negara hukum atau tidak, dapat menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁸²

Bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam Pasal 1 angka 17 menyebutkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁸³

Bahwa apa yang dimaksud dengan AUPB dijelaskan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu meliputi asas:⁸⁴

- a. Kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Kemanfaatan, adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan

⁸²Agustin Widjiastuti, *Peran AAUPB Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih Dan Bebas Dari KKN*, Jurnal Perspektif, Volume 22. Nomor 22 Tahun 2017, hlm. 116.

⁸³Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 1 angka 17.

⁸⁴Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10 dan penjelasannya.

- kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita;
- c. Ketidakberpihakan, adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif;
 - d. Kecermatan, adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan;
 - e. Tidak menyalahgunakan kewenangan, adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
 - f. Keterbukaan, adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
 - g. Kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara

yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif; dan

- h. Pelayanan yang baik, adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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 didalam 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.⁸⁵

Berdasarkan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, Kejaksaan dapat bertindak dengan kuasa khusus baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah, meliputi lembaga atau badan negara, lembaga atau instansi pemerintah di pusat/daerah, dan BUMN/BUMD dibidang perdata dan tata usaha negara. Dengan kata lain Kejaksaan tidak dapat bertindak mewakili negara atau pemerinah tanpa adanya kuasa khusus. Hal itu mengisyaratkan bahwa Kejaksaan dalam melaksanakan fungsinya dibidang perdata dan tata usaha negara bersifat pasif.

Bahwa telah diuraikan di atas, Kejaksaan Tinggi Gorontalo dalam upaya melaksanakan wewenang, tugas dan fungsi dibidang perdata dan tata usaha negara menjalin kerjasama dengan menandatangani Memorandum of

⁸⁵ Himpunan Petunjuk Jaksa Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN), XXII, Kejaksaan Agung R.I., Jakarta, 2010, hlm. 29.

Understanding (MoU)/Naskah Kerjasama dengan beberapa *stakeholder*, diantaranya MoU antara Gubernur Gorontalo dengan Kepala Kejaksaan Tinggi Gorontalo, dan Mou antara Rektor Universitas Negeri Gorontalo dengan Kepala Kejaksaan Tinggi Gorontalo. Upaya tersebut dilakukan sebagai salah satu cara mensosialisasikan jasa Jaksa Pengacara Negara yang merupakan pelaksanaan wewenang, tugas dan fungsi Kejaksaan dibidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelesaikan masalah hukum yang dihadapi oleh lembaga/instansi terkait.

Berdasarkan penelitian yang dilaksanakan pada Kejaksaan Tinggi Gorontalo sepanjang tahun 2019 sampai dengan pertengahan tahun 2021, Jaksa Pengacara Negara pada Kejaksaan Tinggi Gorontalo dalam pemberian bantuan hkum pada sengketa tata usaha negara sangat minim jumlahnya yang dapat dilihat dari jumlah Surat Kuasa Khusus yang diterima. Hal itu tidak berbanding lurus dengan makin banyaknya gugatan tata usaha negara terhadap pemerintah daerah, instansi pemerintah, maupun BUMN/BUMD yang ada di Provinsi Gorontalo. Rendahnya minat pemerintah daerah, instansi pemerintah, maupun BUMN/BUMD yang ada di Provinsi Gorontalo untuk memanfaatkan jasa Jaksa Pengacara Negara sekaligus memenuhi isi dari Memorandum of Understanding (MoU)/Naskah Kerjasama yang telah ditandatangani bersama menyebabkan minimnya jumlah pemberian bantuan hukum dibidang perdata dan tata usaha negara oleh Kejaksaan Tinggi Gorontalo.

Menurut Ridwan Hemeto, Kepala Biro Hukum Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo, bahwa pemerintah daerah Provinsi Gorontalo dalam menghadapi permasalahan hukum termasuk sengketa tata usaha negara di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Gorontalo cenderung menggunakan jasa dari Lembaga Bantuan Hukum atau pengacara perorangan lainnya. Kondisi ini timbul sebagai akibat belum sepenuhnya

memahami fungsi Jaksa Pengacara Negara dan mekanisme yang harus ditempuh agar dapat memperoleh bantuan hukum dari Jaksa Pengacara Negara dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara serta masih adanya kekhawatiran untuk melibatkan Jaksa Pengacara Negara dalam permasalahan hukum yang ada di pemerintah daerah yaitu perkara yang ditangani memicu munculnya potensi pelanggaran pidana yang dapat merugikan kepentingan pemerintah daerah, antara lain terdapat unsur penyalahgunaan wewenang atau unsur kerugian negara terhadap perkara yang ditangani yang kemudian akan dilimpahkan ke bidang tindak pidana khusus di Kejaksaan Tinggi Gorontalo.⁸⁶

Adapun menurut Ali Sunhaji, Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara pada Kejaksaan Tinggi Gorontalo, bahwa rendahnya minat *stakeholder*, baik pemerintah daerah, instansi pemerintah maupun BUMN/BUMD di Provinsi Gorontalo, untuk memanfaatkan jasa Jaksa Pengacara Negara disebabkan *stakeholder* belum memiliki pemahaman dan kepercayaan yang tinggi kepada Jaksa Pengacara Negara, kurangnya sosialisasi fungsi Kejaksaan dibidang perdata dan tata usaha negara serta masih identiknya Jaksa dengan wewenangnya sebagai Penuntut Umum.⁸⁷ Selain itu, isi kesepakatan dalam MoU belum dipahami dan dimanfaatkan secara maksimal oleh *stakeholder* walaupun dalam MoU/Naskah Kerjasama jelas disebutkan pada Pasal 1 Maksud dan Tujuan, yakni:

- (1) Maksud dari Perjanjian Kerjasama ini adalah dalam menghadapi permasalahan hukum dibidang hukum perdata dan tata usaha negara, Pihak Kesatu dapat

⁸⁶ Hasil wawancara dengan Ridwan Hemeto, Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo, yang dilakukan pada hari Senin tanggal 03 Mei 2021 pukul 10.00 wita bertempat di ruangan kerja Biro Hukum.

⁸⁷ Hasil wawancara dengan Ali Sunhaji, Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara pada Kejaksaan Tinggi Gorontalo, yang dilakukan pada hari Jumat tanggal 30 April 2021 pukul 11.00 wita bertempat di ruang kerja Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara.

meminta bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lainnya kepada Pihak Kedua dan Pihak Kedua menyatakan bersedia untuk memberikan bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lainnya.

- (2) Tujuan Perjanjian Kerjasama ini adalah untuk menangani bersama penyelesaian masalah hukum dibidang perdata dan tata usaha negara yang dihadapi oleh Pihak Kesatu, baik di dalam maupun di luar pengadilan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyebab utama *stakeholder* di Provinsi Gorontalo belum menempatkan Kejaksaan atau Jaksa Pengacara Negara sebagai mitranya dalam hal penanganan perkara perdata dan tata usaha negara disamping karena kurangnya sosialisasi juga dikarenakan panjangnya prosedur/mekanisme pemberian kuasa kepada Jaksa Pengacara Negara yang harus ditempuh oleh pemohon sejak pengajuan permohonan bantuan hukum ke Kejaksaan Tinggi Gorontalo hingga akhirnya Jaksa Pengacara Negara dapat mewakili pemberi kuasa dalam persidangan di Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana ditunjukkan oleh skema pemberian bantuan hukum pada sengketa tata usaha negara oleh Jaksa Pengacara Negara pada Kejaksaan Tinggi Gorontalo di atas.

Faktor-faktor penghambat Jaksa Pengacara Negara dalam pemberian bantuan hukum pada sengketa tata usaha negara sebagaimana hasil penelitian yang diuraikan di atas dapat digarisbawahi sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah, instansi pemerintah maupun BUMN/BUMD yang ada di Provinsi Gorontalo belum memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap kinerja Jaksa Pengacara Negara.
2. Pemerintah daerah, instansi pemerintah maupun BUMN/BUMD yang ada di Provinsi Gorontalo belum

maksimal melaksanakan isi MoU/Naskah Kerjasama dengan Kejaksaan Tinggi Gorontalo.

3. Kurangnya sosialisasi tentang kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara kepada pemerintah daerah, instansi pemerintah maupun BUMN/BUMD yang ada di Provinsi Gorontalo.
4. Prosedur/mekanisme pemberian kuasa kepada Jaksa Pengacara Negara yang cukup panjang sejak pengajuan permohonan bantuan hukum masuk ke Kejaksaan Tinggi Gorontalo hingga akhirnya Jaksa Pengacara Negara dapat mewakili pemberi kuasa dalam persidangan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Bahwa salah satu akibat dari adanya faktor-faktor penghambat tersebut, terlihat dari adanya permohonan bantuan hukum litigasi untuk didampingi oleh Jaksa Pengacara Negara pada Kejaksaan Tinggi Gorontalo dalam menangani sengketa tata usaha negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Gorontalo yang diajukan setelah perkaranya memasuki persidangan, yaitu:

1. Surat permohonan bantuan hukum dari Gubernur Gorontalo Drs. H. Rusli Habibie, M.A.P., (Tergugat) menghadapi gugatan dari Risman Taha (Penggugat) dengan Nomor Perkara: 46/G/2019/PTUN.GTO tanggal 19 Desember 2019 yang telah memasuki tahap pembuktian di persidangan yakni mendengarkan keterangan saksi dari pihak Penggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Gorontalo.
2. Surat permohonan bantuan hukum dari Rektor Universitas Negeri Gorontalo Dr. Eduart Wolok, S.T., M.T., (Tergugat II Intervensi) menghadapi gugatan dari Prof. Dr. Ani M. Hasan, M.Pd., (Penggugat) melawan Menteri Riset dan Teknologi Pendidikan Tinggi dan Kebudayaan RI (Tergugat) dengan Nomor Perkara: 17/G/2020/PTUN-JKT tanggal 3 Maret 2020 yang telah memasuki tahap

pembuktian di persidangan yakni pengajuan alat bukti surat, mendengarkan keterangan saksi dan ahli dari para pihak di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta.

Bahwa pengajuan permohonan bantuan hukum litigasi yang telah memasuki tahap persidangan dapat berdampak pada tidak maksimalnya Jaksa Pengacara Negara dalam menjalankan fungsinya sebagai Penerima Kuasa yang memperjuangkan kepentingan Pemberi Kuasa, sehingga Jaksa Pengacara Negara tidak maksimal memenuhi peran yang diharapkan (*expected role*). Disisi lain, peran yang dilakukan (*actual role*) dengan segala keterbatasan yang ada, menuntut Jaksa Pengacara Negara tetap bekerja secara profesional dan penuh tanggung jawab dalam melaksanakan kuasa yang diberikan berdasarkan Surat Kuasa Khusus dan Surat Kuasa Khusus Substitusi.

BAB VI

OPTIMALISASI PERAN JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM PEMBERIAN BANTUAN HUKUM PADA SENGKETA TATA USAHA NEGARA DI PROVINSI GORONTALO

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dalam negara hukum itu, hukum menempati kedudukan tertinggi, artinya kekuasaan negara harus dijalankan berdasarkan atas hukum. Hukum menjadi acuan penyelenggaraan kekuasaan, mengontrol serta mengarahkan perilaku masyarakat sesuai kehendak perundang-undangan. Akan tetapi sebagai suatu sistem, hukum harus dibangun sejalan dengan dinamika masyarakat sehingga kaidah hukum akan mampu menjawab aspirasi masyarakat.⁸⁸

Bahwa potensi gugatan hukum tidak hanya mendera Presiden dan kepala-kepala kementerian, lembaga dan instansi negara, tetapi juga mendera pemerintah daerah. Citra pemerintahan yang lemah dan tak berwibawa berakibat pada melambatnya dan terhalangnya program kerja pemerintah dalam mewujudkan pembangunan nasional yang sejalan dengan cita-cita luhur Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

⁸⁸ Johan Jasin, *Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Cv. Budi Utama, 2019, hlm. 164.

Berdasarkan Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸⁹ Menurut Bagir Manan, Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakekat isi otonom.⁹⁰

Pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa merupakan tujuan dan harapan yang diinginkan oleh seluruh rakyat Indonesia. Harapan tersebut dapat terwujud apabila pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewenangan selalu memberlakukan dan menjunjung tinggi hukum, nilai-nilai demokrasi serta bebas dari praktik-praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, dapat dipahami bahwa penegakan hukum dan keadilan merupakan syarat mutlak dalam mencapai tujuan nasional. Dibidang perdata dan tata usaha negara Kejaksaan RI mempunyai fungsi untuk menjaga kewibawaan

⁸⁹ Ibid, hlm 113.

⁹⁰ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945; Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*, Karawang, Unsika, 1993, hlm. 2.

pemerintah meliputi sengketa tata usaha negara, uji materiil Undang-Undang dan peraturan dibawah Undang-Undang.

Dalam proses pemberian bantuan hukum pada penyelesaian sengketa tata usaha negara dalam menangani sengketa tata usaha negara yang ada, kedudukan Jaksa Pengacara Negara sebagai pihak yang mewakili dalam menangani perkara perdata dan tata usaha negara dalam rangka penyelesaian sengketa dapat ditempuh melalui jalur nonlitigasi atau penyelesaian sengketa tata usaha negara di luar pengadilan dan jalur litigasi. Pada penelitian ini penulis menitikberatkan pada penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui jalur litigasi. Menurut penulis, cara jitu untuk mewujudkan citra pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa guna mendukung pembangunan nasional yaitu dengan mengoptimalkan tugas, fungsi dan wewenang Kejaksaan dibidang perdata dan tata usaha negara dalam memberikan bantuan hukum kepada Negara atau pemerintah.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia bahwa optimalisasi berasal dari kata optimal yang berarti terbaik, tertinggi. Optimalisasi banyak juga diartikan sebagai ukuran dimana semua kebutuhan dapat dipenuhi dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.⁹¹ Optimalisasi merupakan serangkaian proses menemukan cara/metode yang maksimal dan ideal dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang ada sebaik mungkin.

Bahwa sebagaimana uraian teori optimalisasi dalam Bab II Kajian Teori, optimalisasi dapat dikatakan sebagai suatu proses kegiatan untuk meningkatkan dan mengoptimalkan suatu pekerjaan menjadi lebih/sepenuhnya sempurna, fungsional, atau lebih efektif serta mencari solusi terbaik dari beberapa masalah agar tercapai tujuan sebaik-baiknya sesuai dengan kriteria

⁹¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). 2016. [Online], lihat <http://kbbi.web.id/pusat>, diakses pada tanggal 11 Mei 2021.

tertentu. Demikian pula yang diharapkan dalam mengoptimalkan peran Jaksa Pengacara Negara, khususnya dalam pemberian bantuan hukum pada sengketa tata usaha negara.

Pengoptimalan peran Jaksa Pengacara Negara dalam memberikan bantuan hukum menurut Ali Sunhaji haruslah mengedapankan profesionalisme sehingga sudah selayaknya advokat pada umumnya namun memiliki keunggulan-keunggulan diantaranya dari perkara-perkara yang ditangani sebagian besarnya berujung pada kemenangan.⁹² Potensi luar biasa yang dimiliki Jaksa Pengacara Negara dalam menangani perkara tata usaha negara perlu diperkuat dan digaungkan terutama dalam spectrum *stakeholder* yang ditangani. Selama ini dibandingkan dengan jumlah gugatan sengketa tata usaha negara yang dihadapi oleh pemerintah daerah Provinsi Gorontalo, instansi pemerintah maupun BUMN/BUMD yang ada di Provinsi Gorontalo di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Gorontalo ternyata baru sebagian kecil yang meminta bantuan hukum agar Jaksa Pengacara Negara menjadi kuasa dalam perkara tersebut.

Peran Jaksa Pengacara Negara dibidang perdata dan tata usaha negara pada Kejaksaan Tinggi Gorontalo dapat dilihat dari keberhasilan penanganan dan penyelesaian perkara perdata maupun perkara tata usaha negara yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara. Sehubungan dengan penelitian ini, keberhasilan Jaksa Pengacara Negara dalam pemberian bantuan hukum pada sengketa tata usaha Negara di Provinsi Gorontalo dapat dilihat pada *case* berikut:

- a. Sengketa Tata Usaha Negara antara Risman Taha (Penggugat) melawan Gubernur Gorontalo (Tergugat)

⁹² Hasil wawancara dengan Ali Sunhaji, Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara pada Kejaksaan Tinggi Gorontalo, yang dilakukan pada hari Senin tanggal 3 Mei 2021 pukul 10.00 wita bertempat di ruang kerja Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara.

dengan Nomor Perkara: 46/G/2019/PTUN.GTO tanggal 19 Desember 2019 di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Gorontalo, dengan obyek sengketa yaitu Surat Keputusan Gubernur Gorontalo Nomor: 327/01/X/2019 tentang Peresmian Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Gorontalo masa jabatan 2019-2024 Tertanggal 25 Oktober 2019 atas Nama Risman Taha, dimenangkan oleh Tergugat yang diwakili oleh Jaksa Pengacara Negara.

- b. Sengketa Tata Usaha Negara antara Prof. Dr. Ani M. Hasan, M.Pd., sebagai Pengugat melawan Menteri Riset dan Teknologi Pendidikan Tinggi dan Kebudayaan RI sebagai Tergugat dan Dr. Eduart Wolok, S.T., M.T., selaku Rektor Universitas Negeri Gorontalo sebagai Tergugat II Intervensi dengan Nomor Perkara: 17/G/2020/PTUN-JKT tanggal 3 Maret 2020 di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta, dengan obyek sengketa Surat Keputusan Menteri Riset dan Teknologi Pendidikan Tinggi Nomor: 32029/M/KP/2019 tanggal 24 September 2019 tentang Pengangkatan Rektor Universitas Negeri Gorontalo periode 2019-2023 atas nama Dr. Eduart Wolok, S.T., M.T., dan dimenangkan oleh Tergugat II Intervensi yang diwakili oleh Jaksa Pengacara Negara.

Berdasarkan faktor-faktor penghambat Jaksa Pengacara Negara dalam pemberian bantuan hukum pada sengketa tata usaha negara sebagaimana diuraikan sebelumnya harus segera dicarikan solusi yang tepat agar peran Jaksa Pengacara Negara lebih optimal. Menurut penulis, rendahnya minat pemerintah daerah, instansi pemerintah maupun BUMN/BUMD yang ada di Provinsi Gorontalo meminta bantuan hukum agar Jaksa Pengacara Negara menjadi kuasa dalam perkara yang dihadapi harus diimbangi dengan kegiatan sosialisasi yang lebih gencar

dan tepat sasaran serta dengan cara-cara yang lebih bersahabat. Selain itu, perlu ditinjau kembali isi MoU yang ada selama ini agar dapat lebih mewakili kebutuhan dan kepentingan para pihak sesuai perkembangan masyarakat dan dinamika hukum saat ini. Prosedur/mekanisme pemberian kuasa kepada Jaksa Pengacara Negara yang cukup panjang sejak pengajuan permohonan bantuan hukum masuk ke Kejaksaan Tinggi Gorontalo hingga akhirnya Jaksa Pengacara Negara dapat mewakili pemberi kuasa dalam persidangan di Pengadilan Tata Usaha Negara juga perlu disederhanakan sedemikian rupa untuk lebih mengoptimalkan peran Jaksa Pengacara Negara pada Kejaksaan Tinggi Gorontalo dalam pemberian bantuan hukum pada sengketa tata usaha negara kepada pihak pemerintah daerah, instansi pemerintah maupun BUMN/BUMD yang ada di Provinsi Gorontalo.

Bahwa melaksanakan fungsi Kejaksaan dibidang perdata dan tata usaha negara yang bersifat pasif seperti yang tersirat dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 dikaitkan dengan faktor-faktor penghambat dan fakta *case* yang telah diuraikan di atas, maka penulis merumuskan kembali skema pemberian bantuan hukum yang ada di Kejaksaan Tinggi Gorontalo guna mengefektifkan dan menyederhanakan isu hukum yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini.

Adapun model skema pemberian bantuan hukum pada sengketa tata usaha negara oleh Jaksa Pengacara Negara pada Kejaksaan Tinggi Gorontalo berdasarkan hasil penelitian yaitu:



Bahwa skema pemberian bantuan hukum pada sengketa tata usaha negara oleh Jaksa Pengacara Negara pada Kejaksaan Tinggi Gorontalo tersebut di atas, adalah model yang dapat dijadikan solusi guna mengefektifkan dan menyederhanakan isu hukum yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Menempatkan Jaksa Pengacara Negara yang ditunjuk oleh Kepala Kejaksaan Tinggi Gorontalo di Biro Hukum pemerintah daerah Provinsi Gorontalo. Dengan ditemplatkannya Jaksa Pengacara Negara di Biro Hukum pemerintah daerah Provinsi Gorontalo tersebut diharapkan dapat segera merespon permasalahan hukum yang dihadapi oleh pihak pemerintah daerah Provinsi Gorontalo dengan menelaah apakah permasalahan hukum yang dihadapi termasuk dalam ruang lingkup perdata atau tata usaha negara dan apakah permasalahan hukum yang dihadapi tersebut berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dengan bidang lain apabila ditangani oleh bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN).
2. Apabila hasil telaahan Jaksa Pengacara Negara yang ditempatkan di Biro Hukum pemerintah daerah Provinsi Gorontalo menyatakan permasalahan hukum yang dihadapi tersebut termasuk dalam ruang lingkup perdata atau tata usaha negara dan tidak terdapat konflik kepentingan didalamnya, maka Jaksa Pengacara Negara meneruskan/menyampaikan laporan kepada Kepala Kejaksaan Tinggi Gorontalo bahwa dalam penanganan dan penyelesaian sengketa tata usaha negara tersebut dapat didampingi oleh Jaksa Pengacara Negara dan dapat dilanjutkan dengan penandatanganan Surat Kuasa Khusus oleh kedua belah pihak, kemudian ditindaklanjuti dengan penyerahan Surat Kuasa Khusus Substitusi dari Kepala Kejaksaan Tinggi Gorontalo kepada tim Jaksa Pengacara

Negara untuk selanjutnya didaftarkan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Gorontalo.

3. Bahwa untuk lebih menguatkan kedudukan Jaksa Pengacara Negara yang ditempatkan di Biro Hukum pemerintah daerah Provinsi Gorontalo tersebut, terlebih dahulu haruslah dituangkan dan ditegaskan dalam Nasakah Kerjasama/Memorandum of Understanding (MoU) yang ditandatangani oleh Gubernur Gorontalo dan Kepala Kejaksaan Tinggi Gorontalo.

Berdasarkan model skema pemberian bantuan hukum tersebut, penempatan Jaksa Pengacara Negara di Biro Hukum pemerintah daerah Provinsi Gorontalo menjadi perhatian pimpinan dan dalam penunjukan personil Jaksa Pengacara Negara harus benar-benar personil Jaksa Pengacara Negara yang memiliki integritas dan profesional dibidang perdata dan tata usaha negara, serta harus dibarengi dengan Standar Operasional Prosedur pelaksanaan tugas. Hal itu untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam praktiknya sebab Jaksa dituntut untuk tidak boleh melakukan tindakan-tindakan yang dapat mencederai wibawa institusi dalam menjalankan fungsinya sebagai pengacara negara.

Dalam menjalankan kedudukannya sebagai pihak yang mewakili Pemberi Kuasa dalam sengketa tata usaha negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Gorontalo, Jaksa Pengacara Negara menjalankan tugasnya sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan kepadanya melalui Surat Kuasa Khusus dan Surat Kuasa Khusus Substitusi yang telah diberikan kepadanya.

Surat Kuasa Khusus yang diberikan kepada Jaksa sebagai Pengacara Negara harus pula memenuhi ketentuan surat kuasa yang ditentukan dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, SEMA RI dan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1985 tentang Bea Materai. Pemberian kuasa diberikan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

langsung kepada Jaksa Agung/Kepala Kejaksaan Tinggi/Kepala Kejaksaan Negeri dengan hak substitusi, kemudian oleh Jaksa Agung/Kepala Kejaksaan Tinggi/Kepala Kejaksaan Negeri diberikan kuasa substitusi kepada Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara/Kepala Kejaksaan Tinggi Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara/Kepala Kejaksaan Negeri/Jaksa Pengacara Negara.

Bahwa pelaksanaan bantuan hukum, penegakan hukum, pertimbangan hukum, tindakan hukum lain dan pelayanan hukum dibidang 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 dibidang perdata dan tata usaha negara dilakukan secara cepat, tepat dan sesuai Standar Operasional Perosedur Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.
 - b. Pelaksanaan penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, tindakan hukum lain dan pelayanan hukum dibidang 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 dibidang perdata dan tata usaha negara dapat dipertanggungjawabkan baik secara teknis administratif maupun teknis yuridis serta tidak menimbulkan benturan kepentingan (*Conflict of intereset*) dengan Bidang Intelijen dan Bidang Tindak Pidana Khusus.

3. Kerahasiaan

Dalam pelaksanaan penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, tindakan hukum lain dibidang 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.

Bahwa beberapa keuntungan menggunakan Jaksa Pengacara Negara:

1. Jaksa Pengacara Negara memberikan pelayanan hukum kepada klien dituntut bersifat profesional karena Jaksa Pengacara Negara juga Pegawai Negeri Sipil/Aparatur Sipil Negara yang terikat dengan kode etik profesional dan juga terikat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
2. Dalam mewakili klien, Jaksa Pengacara Negara dilindungi oleh Undang-Undang Kejaksaan dan tidak tunduk kepada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Kode Etik Advokat.
3. Jasa jaksa pengacara negara tidak dipungut biaya.
4. Penunjukan Jaksa Pengacara Negara guna menjaga nama baik dan wibawa pemerintah.

Sesuai dengan ketentuan point ketiga bahwa jasa dari Jaksa Pengacara Negara tidak dipungut biaya, jelas pula bahwa dalam menggunakan jasa Jaksa Pengacara Negara, instansi/lembaga pemerintah tentunya akan lebih diuntungkan.

Penanganan dan penyelesaian sengketa tata usaha negara oleh Jaksa Pengacara Negara tersebut tidak hanya berlaku bagi pihak pemerintah daerah atau instansi pemerintah, tetapi berlaku juga terhadap permasalahan hukum bidang tata usaha negara yang dihadapi oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan

Usaha Milik Daerah (BUMD). Dalam praktiknya, meski sudah ada arahan dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tingkat pusat kepada BUMN/BUMD di daerah untuk menjalin kerjasama dibidang perdata dan tata usaha negara dengan pihak Kejaksaan setempat, namun belum sepenuhnya terealisasi. Kondisi ini dikarenakan ketentuan penggunaan jasa Jaksa Pengacara Negara masih bersifat advokasi atau hanya anjuran dan tidak memiliki sanksi apabila tidak menggunakan jasa Jaksa Pengacara Negara ketika menghadapi permasalahan hukum dibidang perdata atau tata usaha negara.

Persoalan lainnya yang muncul yaitu walau sudah puluhan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bekerjasama dengan Jaksa Agung Republik Indonesia/Kejaksaan Tinggi/Kejaksaan Negeri, keberadaan Kejaksaan selaku Jaksa Pengacara Negara mewakili BUMN/BUMD masih menjadi bahan perdebatan di kalangan pakar hukum. Kewenangan Kejaksaan mewakili pemerintah atau negara secara tegas dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan lebih dikuatkan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Namun bagi sebagian orang, Kejaksaan tidak bisa mewakili Badan Usaha Milik Negara (BUMN) karena kekayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan milik negara yang dipisahkan. Dengan konsep ini Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dipahami sebagai badan hukum yang tidak boleh menggunakan organ negara sebagai penasihat hukumnya.

Pendapat sebagian orang mengenai Kejaksaan tidak bisa mewakili Badan Usaha Milik Negara (BUMN) didasari adanya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 07 Tahun 2012 mengatur tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar

Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Poin yang dijadikan rujukan ada dalam lampiran, pada bagian Hasil Rapat Kamar Perdata Subkamar Perdata Umum, dimana disebutkan tegas “*Jaksa sebagai Pengacara Negara tidak dapat mewakili BUMN (Persero), karena BUMN tersebut berstatus badan hukum privat (vide Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN)*”.⁹³ Ketentuan tersebut diubah setahun setelahnya yang dituangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2014 dimana Mahkamah Agung memutuskan Jaksa sebagai Pengacara Negara dapat mewakili BUMN atau BUMD bertindak dalam proses peradilan.⁹⁴

Pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang Kejaksaan sebagai Jaksa Pegacara Negara mensyaratkan adanya hubungan kerjasama dengan badan penegak hukum, badan negara atau instansi lain. Dalam hal ini Kejaksaan Tinggi Gorontalo telah menandatangani Naskah Kerjasama/Memorandum of Understanding (MoU) dengan pemerintah daerah Provinsi Gorontalo, maupun dengan instansi pemerintah lainnya. Hal tersebut dilaksanakan dalam kerangka negara hukum guna mewujudkan pemerintahan yang bersih, kuat dan berwibawa yang merupakan tujuan dan harapan seluruh rakyat Indonesia.

Sosialisasi tugas, fungsi dan wewenang Kejaksaan dibidang perdata dan tata usaha negara sudah seharusnya dilaksanakan secara konsisten, berlanjut serta ditempuh dengan cara-cara yang lebih bersahabat sehingga mendukung optimalisasi peran Jaksa Pengacara Negara dalam pemberian bantuan hukum pada sengketa tata usaha negara di Provinsi

⁹³ Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 7 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

⁹⁴ Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Mahkamah Agung Tahun 2013 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

Gorontalo. Hubungan yang bersinergi antara Kejaksaan Tinggi Gorontalo dengan pemerintah daerah dan seluruh instansi pemerintah serta BUMN/BUMD yang ada di Provinsi Gorontalo dalam ruang lingkup perdata dan tata usaha negara akan menghasilkan suatu pemerintahan yang kuat, kestabilan dan ketahanan bangsa dapat semakin kokoh dalam mewujudkan tujuan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdullah, Ujang. *Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Sengketa Keterbukaan Informasi Publik. Laporan Penelitian. Puslitbang Hukum Dan Keadilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI. 2014.*
- Berry, David. *Pokok-Pokok Pikiran Dalam Sosiologi*. Cetakan ke-3. Jakarta. Raja Grafindo Persada. 1995.
- Ekawati, Evy Lusia. *Peranan Jaksa Pengacara Negara Dalam Penanganan Perkara Perdata Sudi Kasus Penyelesaian Tunggakan Listrik Antar Pelanggan Dengan Perusahaan Listrik Negara*. Yogyakarta. Genta Press. 2013.
- Friedman, Lawrence. "American Law". London. W.W. Norton & Company. 1984.
- Hidjaz, Kamal. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Makasar. Pustaka Refleksi. 2010.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada. 2013.
- Ibrahim, Johny. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang. Boymedia Publishing. 2006.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta. Pustaka Harapan. 1993.
- Jasin, Johan. *Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta. Cv. Budi Utama. 2019.
- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta. Rineka Cipta. 2008.
- Kejaksaan Agung R.I. *Himpunan Petunjuk Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN) XXII*. Jakarta. Kejaksaan Agung R.I.

- Kustini. *Peran Forum Kerukunan Umat Beragama*. Jakarta. Maloho Jaya Anadi Press. 2010.
- Lutfi, Mustafa. *Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia*. Yogyakarta. UII Press. 2010.
- Manan, Bagir. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945; Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*. Karawang. Unsika. 1993.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group. 2011.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenai Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta. Liberty. 1991.
- _____. “*Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*”. Yogyakarta. Citra Aditya Bakti. 1993.
- Nasution, Adnan Buyung. *Bantuan Hukum di Indonesia*. Jakarta. LP3ES PRESS. 1982.
- ND, Mukti Fajar. Yulianto Achmad. *Dualisme penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta. Pustaka Belajar. 2010.
- Nurmayani. *Hukum Administrasi Daerah*. Bandarlampung. Universitas Lampung. 2009.
- Pratama, Andri Rizki. *Optimalisasi Keselamatan Crew Kapal dalam Proses Kerja Jangkar di AHTS Amber*. Semarang. Politeknik Ilmu Pelayaran. 2013.
- Qamar, Nurul, et al. *Negara Hukum Atau Negara Kekuasaan (Rechtsstaat Or Machtstaat)*. Makassar. Cv. Social Politic Genius. 2018.
- Rahardjo, Satjipto. *Masalah Penegakan Hukum*. Bandung. Sinar Baru. 1983.
- Rusdianto. *Fungsi Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Perspektif Penegakan Hukum Di Indonesia*. Jurnal Cakrawala Hukum. Vol.6. Nomor1 Juni 2015.
- Sarwono, Sarlito Wirawan. *Teori- Teori Psikologi Sosial*. Jakarta. Rajawali Pers. 2015.

- Shanty, Dellyana. *Konsep Penegakan Hukum*. Yogyakarta. Liberty. 1988.
- Soekanto, Soerjono. *Bantuan Hukum: Suatu Tinjauan Sosio Yuridis*. Jakarta. Ghalia Indonesia. 1983.
- _____. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. UI Press. 1983.
- _____. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Raja Grafindo Persada. 2007.
- _____. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta. Raja Grafindo Persada. 2007.
- _____. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta. Universitas Indonesia Press. 2012.
- Suhardono, Edy. *Teori Peran (Konsep, Derivasi dan Implikasinya)*. Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama. 1994.
- Sumbayak, Rasdiman F.S.. *Beberapa Pemikiran Kearah Pemantapan Penegakan Hukum*. Ind-Hill. Co. 1985.
- Tim Dinas Hukum Komando Armada Kawasan Timur. *Aspek-Aspek Penegakan Hukum dan Kedaulatan di Laut dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1982*. Laporan Hasil Penelitian.
- Tutik, Titik Triwulan. *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta. Prestasi Putakaraya. 2010.
- Winarta, Frans Hendra. *Pro Bono Publico Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan Hukum*. Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama. 2009.
- Wantu, Fence M. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Gorontalo. Reviva Cendekia. 2014.

B. Jurnal

- Putra, Agus Kelana, Faisal A. Rani, Mahdi Syahbandir. *Eksistensi Lembaga Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Penegakan Hukum Di Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara (Suatu Penelitian Pada*

- Kejaksaan Tinggi Aceh*. Syiah Kuala Law Journal: Vol. 1. Nomor 2. Agustus 2017.
- Rusdianto. *Fungsi Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Perspektif Penegakan Hukum Di Indonesia*. Jurnal Cakrawala Hukum, Vol. 6 No. 1. Juni 2015.
- Widjiastuti, Agustin. *Peran AAUPB Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih Dan Bebas Dari KK*. Jurnal Perspektif. Vol. 22 No. 22. Tahun 2017.
- Yusuf, Muhammad, et al. *Kedudukan Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Lingkup Perdata Dan Tata Usaha Negara*. Surabaya. Jurnal Yustika Media Hukum dan Keadilan. Vol. 21 No. 2. Des 2018.

C. Tesis

- Nurbia. *Intervensi Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*. Makassar. Universitas Hasanudin. 2012.
- Siregar, Juliyanti Safitri. *Kewenangan Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Permohonan Eksekusi Atas Putusan Peninjauan Kembali (Studi Kasus: Putusan Nomor 247 PK/PDT/2013)*. Padang. Universitas Andalas. 2015.
- Wijayanti, Riska. *Implementasi Pengaturan Jaksa Pengacara Negara Dalam Penanganan Perkara Kepailitan Di Kejaksaan Negeri Banjarmasin*. LAW REFORM. Vol. 8 No. 2, PP. 166-188, Semarang, Universitas Diponegoro, 2012.

D. Makalah

- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Negara Hukum Indonesia*.
- Sidik, Machfud. *Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah*. Bandung. Makalah disampaikan Acara Orasi Ilmiah. 2001.

E. Kamus

Setiawan, Ebta. KBBI Daring, edisi III versi 2.8, Hak Cipta Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa (Pusat Bahasa). © 2012-2021.

Alwi, Hasan Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2011.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), [Online]. lihat <http://kbbi.web.id/pusat>, 2016.

Kamus Bahasa Inggris Oxford. 2008.

Marbun, Rocky et.al. *Kamus Hukum Indonesia*. Transmedia Pustaka. Jakarta. 2012.

F. Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1999 dan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-Undang RI Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.

Undang-Undang RI Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021.

Undang-Undang RI Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Presiden RI Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2016.

Keputusan Presiden RI Nomor 52 Tahun 1990 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang.

Keputusan Presiden RI Nomor 17 Tahun 2016 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara Pangkal Pinang dan Pengadilan Tata Usaha Negara Gorontalo.

Keputusan Jaksa Agung RI Nomor: 018/A/JA/07/2014 tentang SOP Pelaksanaan Tugas, Fungsi, dan Wewenang Perdata dan Tata Usaha Negara.

Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: PER-025/A/JA/11/ 2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum Dibidang Perdata Dan Tata Usaha Negara.

Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: 006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI.

Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk pelaksanaan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 6 Tahun 1994 tentang Kuasa Khusus.

Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Hukum.

Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 07 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar

Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

G. Wawancara

Ridwan Hemeto, Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Gorontalo, yang diwawancarai pada hari Senin tanggal 03 Mei 2021 pukul 10.00 wita bertempat di ruangan kerja Biro Hukum.

Ali Sunhaji, Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara pada Kejaksaan Tinggi Gorontalo, yang diwawancarai pada hari Jumat tanggal 30 April 2021 pukul 11.00 wita bertempat di ruang kerja Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara.

Ali Sunhaji, Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara pada Kejaksaan Tinggi Gorontalo, yang diwawancarai pada hari Senin tanggal 3 Mei 2021 pukul 10.00 wita bertempat di ruang kerja Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara.

IDENTITAS PENULIS

Dr. Lusiana Margareth Tijow, SH., MH merupakan penulis yang berbakat dan produktif dalam menghasilkan karya-karyanya terkait Perlindungan terhadap Perempuan. Hal ini terbukti dari berbagai hasil karyanya yang muncul di setiap tahun. Karya yang dihasilkan sebagian besar menginspirasi perempuan. Lusiana Lahir di Tomohon 6 Maret 1981. Dari Pasangan suami Istri Zeth Johanis Tijow, S.Pd dan Jeane Augustine Wungkana berdarah Minahasa dan berasal dari Manado. Menyelesaikan Pendidikan Statum (S-1) Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado (2003) dengan predikat Cumlaude, melanjutkan Studi (S-2) di Pasca Sarjana Universitas Sam Ratulangi Manado tahun 2008 dan pada tahun 2014 melanjutkan studi (S-3) di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang selesai tahun 2017 dengan Predikat Cumlaude. Saat ini Sebagai Dosen di Universitas Negeri Malang dan menjabat sebagai Kepala UPT Laboratorium Pancasila Universitas Negeri Malang. Sampai saat ini aktif dalam berbagai kegiatan advokasi perempuan.

Dr. Hoiruddin Hasibuan, S.H., M.Hum merupakan nama yang sudah tidak asing lagi bagi Masyarakat pada umumnya, Karyanya terkait Terorisme relevansi dengan latar belakang pekerjaannya pernah menjabat sebagai Kepala Satuan Tugas Wilayah Kepulauan Bangka Belitung Detasemen Khusus 88 Anti Teror Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kebanyakan karya Hoiruddin mengangkat terkait Terorisme dan Deradikalisasi Terlahir dari keluarga yang agamis dan pernah mengenyam pendidikan agama di pondok pesantren Musthafawiyah Kecamatan Panyabungan Kabupaten Madina, Sumatera Utara. Pendidikan formal ditempuh dengan meraih gelar Sarjana Hukum di Universitas Saburai Bandar Lampung lulus pada tahun 1996, Melanjutkan Program Pascasarjana di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta Jurusan Hukum Bisnis lulus tahun 2002. Kemudian meraih gelar doktor di Universitas Brawijaya hasil Cumlaude. Dalam Perjalanan kariernya pernah menempati Jabatan strategis di antaranya: penyidik handal senior, Kapolsek Kota Manokwari Irian Jaya tahun 1999-2000. Kapolsek Giriwoyo Wonogiri tahun 2001-2002, Kapolsek Kartasura Sukoharjo Pada tahun 2004, Kanit Analisis Densus 88 AT Polri tahun 2007-2017 dan Kapolres Kota Malang pada tahun 2017. Menjabat Kasubbag Sumda Densus 88 AT Polri. Menjadi Staf Khusus Kapolri Bapak Prof. H.M. Tito Karnavian, Ph.D dan saat ini menjadi Staf Khusus MENDAGRI bidang Pemerintahan Desa & Pembangunan Perbatasan dan KARO ADPIM/KOOR.SPRI Menteri Dalam Negeri