

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tugas dan fungsi Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara memiliki landasan hukum yang jelas dan kokoh, sebagaimana tertuang didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dimana Pasal 27 Ayat (2) menyebutkan :

“Di bidang perdata dan tata Usaha Negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah”

Secara berkesinambungan tugas dan fungsi Kejaksaan di bidang perdata ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dimana pada Pasal 2 Ayat (4) dinyatakan bahwa Kejaksaan mempunyai tugas khusus lain yang diberikan oleh suatu peraturan negara. Tugas-tugas khusus lain di bidang perdata tersebut di atur dalam berbagai perundang-undangan atau peraturan-peraturan.

Kekuasaan legislatif menegaskan tugas dan fungsi kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha Negara di dalam Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dalam rangka memantapkan kedudukan dan peranan kejaksaan untuk turut serta menjaga dan menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta melindungi kepentingan rakyat melalui penegakan hukum.

Tugas dan fungsi kejaksaan di luar bidang hukum pidana bukan hanya terdapat di Indonesia tetapi di beberapa negara lain yang mengenal peran serupa.

sebagai contoh, Kejaksaan di Thailand, Korea Selatan, Australia dan Amerika Serikat berperan juga dalam bidang hukum perdata, di samping perannya dalam penegakan hukum pidana.¹

Tugas dan fungsi kejaksaan di bidang perdata, sesungguhnya bukanlah hal yang baru karena berdasarkan *staatblad* Nomor 522 Tahun 1922, kejaksaan diberi tugas dan fungsi di bidang hukum perdata. Bahkan, jauh sebelumnya dalam *Burgerlijke wetboek* (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) tercantum ketentuan mengenai tugas dan wewenang keperdataan dari kejaksaan, seperti wewenang Kejaksaan untuk mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk memerintahkan Balai Harta Peninggalan mengurus harta dan kepentingan orang yang meninggalkan tempat tinggalnya tanpa memberitahukan tempat tinggal baru dan tanpa kabar berita.²

Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Pasal 30 Ayat (2) menjelaskan:

*“Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik didalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah”.*³

Sebutan Jaksa Pengacara Negara (JPN) memang tidak secara transparan di sebutkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, Keputusan Presiden (KEPPRES) Nomor 55 Tahun 1991, maupun Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, Namun makna kuasa khusus dalam bidang perdata dan tata usaha negara dengan sendirinya identik dengan pengacara.

¹ Panduan Jaksa Agung Muda Dan Tata Usaha Negara, h.4

² *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata* pasal 463.

³ *Undang-Undang Kejaksaan Nomor 16 Tahun 2004*, (Asa Mandiri,2009), h.12

Berdasarkan keterangan tersebut istilah Pengacara Negara sebagai terjemahan “*Landsadvocaat*” versi *staatsblad* 1922 Nomor 522, maka sejak Keputusan Jaksa Agung (KEPJA) Nomor Kep-039/J.A/1993 tanggal 1 April 1993 tentang Administrasi Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara, Keputusan Jaksa Agung (KEPJA) Nomor Kep-148/J.A/12/1994 tanggal 22 Desember 1994 tentang Administrasi Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara yang direvisi Keputusan Jaksa Agung (KEPJA) Nomor Kep-157/A/JA/11/2012 tentang penyempurnaan Administrasi Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara, sebutan “*Jaksa Pengacara Negara*” telah dipakai bagi jaksa yang melaksanakan tugas Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) yang juga telah memasyarakat.

Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang Pengadilan.⁴

Pandangan masyarakat umum selama ini tentang tugas seorang jaksa adalah sebagai seorang petugas hukum yang mempunyai kekuasaan yang sangat luas dalam penuntutan perkara-perkara tindak pidana pada umumnya dan penyidikan perkara-perkara tindak pidana khusus. Pandangan seperti ini mewujudkan profil jaksa yang cukup “angker” petugas hukum yang melaksanakan tugas-tugasnya dengan pendekatan kekuasaan dan paksaan yang disahkan oleh hukum (penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, penuntutan, dan melaksanakan putusan hakim). Gambaran profil jaksa seperti itu

⁴ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta: sinar Grafika, 2010), h.161

adalah gambaran seorang yang bertugas sebagai jaksa penuntut umum (JPU) atau sebagai jaksa penyidik dalam perkara-perkara tindak pidana khusus dan sebagai eksekutor penetapan dan putusan pengadilan pidana.

Profil seorang jaksa yang bertugas sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN) adalah jauh dari gambaran tadi seorang Jaksa Pengacara Negara (JPN) tidak berbeda dengan seorang pengacara biasa, yang “mengabdikan” kepada kliennya, memperjuangkan kepentingan klien melalui dalil-dalil hukum dan dalil-dalil kepatutan dalam masyarakat.⁵

Seksi perdata dan tata usaha negara memiliki tugas melaksanakan dan atau mengendalikan kegiatan penegakan, bantuan, dan pertimbangan, pelayanan hukum serta tindakan hukum lain kepada negara, pemerintah, dan masyarakat di bidang perdata dan tata usaha negara.

Alasan mendasar yang menyebabkan Kejaksaan diberi peran dalam bidang hukum Perdata dan Tata Usaha Negara adalah karenan adanya kondisi obyektif yang memerlukan peran kejaksaan pada kedua bidang hukum tersebut. Undang-Undang memberikan tugas dan fungsi kepada kejaksaan untuk berperan di bidang hukum Perdata dan Tata Usaha Negara, karena di Indonesia sebagai negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat akan banyak ditemukan keterlibatan dan kepentingan hukum dari negara atau pemerintah dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Sikap ini menggambarkan pandangan yang antisipatif dari kekuasaan legislatif dalam menghadapi permasalahan-

⁵ Profil Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara Pada Tahun Ke-11, Jakarta, 1994, h.20

permasalahan yang bersifat nasional dan internasional yang akan timbul di masa depan di dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.⁶

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus (SKK), Jaksa Pengacara Negara akan mengani perkara dengan pedoman bahwa apabila memungkinkan maka jalur yang pertama di tempuh adalah *non litigasi* (penyelesaian di luar pengadilan). Apabila proses *non litigasi* berhasil, maka kesepakatan bersama akan dituangkan di dalam akta. Secara teori akta tersebut dapat berupa akta di bawah tangan tetapi sebaiknya kesepakatan tersebut di dalam akta notaris. Apabila tidak dapat diselesaikan di luar Pengadilan, maka barulah ditempuh penanganan secara litigasi (berperkara di pengadilan).

Pada penanganan perkara perdata di mana instansi pemerintah/BUMN/BUMD atau lembaga negara berkedudukan sebagai tergugat dan pada perkara tata usaha negara dimana badan atau pejabat tata usaha negara yang mewakili Kejaksaan juga berkedudukan sebagai tergugat, ditempuh upaya litigasi.

Istilah Advokad atau Pengacara menurut menurut Luhut M.P Pangaribuan adalah sebagai nama resmi profesi dalam sidang peradilan. Pertama-tama di temukan dalam Bab IV ketentuan susunan kehakiman dan kebijakan mengadili (RO) advokat itu merupakan padanan dari kata *Advocaat* (Belanda) yakni seorang yang telah resmi diangkat untuk menjalankan profesinya setelah memperoleh gelar *meester in de rechten*. Akar kata advokat berasal dari bahasa latin yang

⁶ Pengarahan Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara Pada Raker Kejaksaan 5 Juni 2000. h.2

berarti membela. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila hampir di setiap bahasa di dunia, kata (istilah) itu di kenal.⁷

Menurut Wirjono Prodjodikoro, Hukum Acara Perdata adalah Rangkaian peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak terhadap pihak lain di muka pengadilan dan cara bagaimana pengadilan itu harus bertindak untuk melaksanakan berjalannya peraturan-peraturan hukum perdata.⁸

Yang dimaksud sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara, antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa Kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹

Dalam bersengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara para pihak dapat didampingi atau diwakili oleh seorang atau beberapa orang kuasa hukum.¹⁰

Dalam arti luas, Peradilan Tata Usaha Negara adalah peradilan yang menyangkut pejabat-pejabat dan instansi-instansi tata usaha negara, baik yang bersifat "perkara pidana", perkara perdata, perkara adat, maupun perkara-perkara administrasi negara murni.¹¹

Adapun surat edaran atau putusan dari Mahkamah Agung Nomor 3445/K/Pdt/2002 tentang Jaksa Pengacara Negara yang pernah diberikan kuasa

⁷ Supriadi, *Etika dan Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2003), h.56

⁸ Muhammad Nasir. *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta:Djambatan, 2005) h.2

⁹Abdullah Rozali, *Hukum Acara peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1992) h.19

¹⁰ Abdullah. *Hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta:PT.Raja Grafindo Persada, 1996), h. 43

¹¹ Victor Soedibyo.*Pokok-Pokok Peradilan Tata Usaha Negara*. (Jakarta: PT.Bina Aksara), h.16

khusus, dalam memeriksa perkara perdata dalam tingkat kasasi telah mengambil putusan sebagai berikut dalam perkara.

Pelaksanaan peran Jaksa Pengacara Negara di Provinsi Riau ketika Gubernur Riau, berkedudukan di jalan Jendral Sudirman Nomor 460, Pekanbaru yang dalam hal ini memberikan kuasa kepada Kepala Kejaksaan Tinggi Riau berdasarkan Surat Kuasa Khusus (SKK) dengan hak substitusi tanggal 27 Oktober 1999 yang kemudian memberi kuasa kepada: H.Hutasoit, SH., dkk Jaksa Pengacara Negara, berdasarkan Surat Kuasa Khusus (SKK) tanggal 5 November 1999, Pemohon Kasasi, dahulu Penggugat/Pembanding/Terbanding; Melawan PT. Torganda dan D. L. Sitorus, selaku Direktur Utama PT. Torganda dalam perkara perbuatan melawan hukum membuka lahan atau membangun usaha perkebunan kelapa sawit di Desa Tambusai Utara Kabupaten Rokan Hulu yang merugikan orang lain.¹²

Sedangkan di Kabupaten Bengkalis Jaksa Pengacara Negara telah melaksanakan tugasnya di bidang bantuan hukum dan tindakan hukum lain atau mediasi. Pada tahun 2012 Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Bengkalis telah menerima 2 (dua) perkara sebagai pengacara atau mewakili pihak tegugat.

Dalam hal ini Jaksa Pengacara Negara dinilai lamban karena berdasarkan kepada peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 040/A.J.A/12/2010 di jelaskan bahwa selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari sebelum hari sidang, Unit Pelaksana atau Jaksa Pengacara Negara harus sudah selesai menyusun atau mempersiapkan dan menyampaikan konsep jawaban, duplik,

¹² Diakses dari [http://putusan.mahkamahagung.go.id/main/pencarian/?q=putusan kepada jaksa pengacara negara kejaksaan Tinggi Riau](http://putusan.mahkamahagung.go.id/main/pencarian/?q=putusan%20kepada%20jaksa%20pengacara%20negara%20kejaksaan%20tinggi%20riau), Pada tanggal 19 September 2013, pukul 16:00

bukti-bukti surat, saksi, ahli dan kesimpulan, dalam hal ini pemberi kuasa menginginkan agar dilakukan upaya hukum banding, maka selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah putusan Pengadilan dibacakan, unit pelaksana harus sudah menyampaikan permohonan banding ke Pengadilan dengan menandatangani akta permohonan banding. Selambat-lambatnya dalam waktu 7 (hari) sejak akta permohonan banding dan menyerahkan ke Pengadilan dengan menandatangani Akta penyerahan memori banding.

Dalam hal pihak penggugat mengajukan banding, selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah memori banding diterima, Unit Pelaksana harus sudah selesai membuat kontra memori banding dan menyerahkan ke Pengadilan dengan menandatangani akta penyerahan kontra memori banding.

Bertolak dari latar belakang di atas, penulis tertarik untuk mengadakan sebuah penelitian ilmiah yang akan dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul: **“PELAKSANAAN TUGAS JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM PERKARA PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA DI KEJAKSAAN NEGERI BENGKALIS BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2004 TENTANG KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA”**

B. Batasan Masalah

Agar penelitian ini lebih terarah dan tidak menyimpang dari yang dipersoalkan maka penulis membatasi permasalahan penelitian ini hanya tentang Kepala Sub. bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dan sebagai objeknya adalah pelaksanaan tugas Jaksa Pengacara Negara dalam perkara Perdata dan Tata Usaha

Negara di Kejaksaan Negeri Bengkulu berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan maka penulis merumuskan pokok masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan tugas Jaksa Pengacara Negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara di Kejaksaan Negeri Bengkulu berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia?
2. Apakah faktor pendukung dan penghambat didalam melaksanakan tugas sebagai Jaksa Pengacara Negara di Kejaksaan Negeri Bengkulu?

D. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ialah penelitian berkenaan dengan maksud peneliti melakukan penelitian, terkait dengan perumusan masalah dan judul.¹³ Ada pun tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas jaksa pengacara negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara di Kejaksaan Negeri Bengkulu berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- b. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat Jaksa Pengacara Negara di dalam melaksanakan tugasnya di Kejaksaan Negeri Bengkulu.

2. Kegunaan Penelitian

¹³ Supranto J, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, (Jakarta: PT.Rineka Cipta,2003), h.191

- a. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi wadah untuk menuangkan ilmu pengetahuan yang diperoleh selama kuliah di Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.
- b. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan oleh Jaksa Pengacara Pegara bidang Perdata dan Tata Usaha Negara di Kejaksaan Negeri Bengkalis untuk meningkatkan kinerjanya.
- c. Sebagai salah satu syarat bagi penulis untuk menyelesaikan program S1 pada Fakultas Syariah dan Hukum jurusan Ilmu Hukum pada Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis yaitu penelitian yang dilakukan langsung ke lapangan dengan melakukan observasi atau pengamatan dan dilanjutkan dengan wawancara.

2. Lokasi Penelitian

Adapun yang menjadi lokasi penelitian ini bertempat di kantor Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Bengkalis bagian kepala sub bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara.

3. Populasi dan Sampel

Adapun yang menjadi populasi adalah :

- a. Kepala Bidang Perdata Kejaksaan Negeri Bengkalis : 1 Orang
- b. Sekretaris Daerah Kabupaten Bengkalis : 1 Orang
- c. Direktur Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Bengkalis : 1 Orang

Sedangkan sampel putusan ini adalah 3 Orang sampel. Metode yang dipakai adalah sensus di mana seluruh populasi dijadikan sampel :

- a. Kepala Bidang Perdata Kejaksaan Negeri Bengkalis : 1 Orang
- b. Sekretaris Daerah Kabupaten Bengkalis : 1 Orang
- c. Direktur Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Bengkalis : 1 Orang

4. Sumber Data

a. Data Primer

Data yang dihimpun secara langsung dari sumbernya dan diolah sendiri oleh lembaga bersangkutan untuk dimanfaatkan. Adapun data tersebut diperoleh di Kejaksaan Negeri Bengkalis bidang perdata dan tata usaha negara dan Pemerintah Kabupaten Bengkalis.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung melalui media perantara (data yang dihasilkan pihak lain) atau data yang digunakan oleh lembaga lainya yang bukan lembaga merupakan pengolahannya, tapi dimanfaatkan dalam suatu penelitian tertentu.¹⁴ yaitu dari literatur-literatur atau buku-buku yang berkaitan dengan judul penelitian.

c. Data Tersier

¹⁴ Rosady Ruslan, *Metode Penelitian Publik Relation dan Komunikasi*, (Rajawali Pers,2006), h. 138

Data tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap data primer dan data sekunder dalam bentuk kamus, ensiklopedia dan sebagainya.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data-data yang diperlukan, dipergunakan teknik pengumpulan data antara lain:

a. Observasi

Catright dan Catwright dalam Herdiansyah mendefinisikan observasi sebagai suatu proses melihat, mengamati, dan mencermati, serta merekam perilaku secara sistematis untuk tujuan tertentu.¹⁵

b. Wawancara

Melakukan wawancara langsung kepada kepala bagian Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Negeri.

c. Studi Kepustakaan

Cara ini dilakukan untuk mencari data atau informasi melalui membaca jurnal ilmiah, buku-buku referensi dan bahan-bahan publikasi yang tersedia di pustakaan.¹⁶

6. Metode Analisa data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan analisa secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah semua sumber data telah berhasil penulis kumpulkan,

¹⁵ Herdiansyah Haris, *Metodologi Penelitian Kualitatif Untuk Ilmu-Ilmu sosial*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2010), h. 131

¹⁶ Rosady Ruslan, *op.cit.*, h.31.

maka penulis menjelaskan secara rinci dan sistematis sehingga dapat tergambar secara utuh dan dapat dipahami secara jelas kesimpulan akhirnya.

F. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi dari penelitian ini maka penulis menyusun sistematika penulisannya sebagai berikut:

Bab I : PENDAHULUAN

Berisikan uraian tentang latar belakang masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II : GAMBARAN UMUM KEJAKSAAN NEGERI BENGKALIS

Dalam bab ini terdiri dari gambaran umum Kejaksaan Negeri Bengkalis mulai dari latar belakang ,visi misi ,struktur organisasi, dan ruang lingkup Kejaksaan Negeri Bengkalis.

BAB III: TINJAUAN UMUM TENTANG PERAN JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM PERKARA PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA (DATUN)

Dalam bab ini merupakan, pengertian Jaksa Pengacara Negara serta landasan tugas tentang Jaksa Pengacara Negara.

BAB IV: PELAKSANAAN TUGAS JAKSA PENGACARA NEGARA DI KEJAKSAAN NEGERI BENGKALIS

Dalam bab ini akan di paparkan hasil penelitian tentang:

- a. Pelaksanaan Tugas Jaksa Pengacara Negara dalam Perkara Perdata Dan Tata Usaha Negara di Kejaksaan Negeri Bengkalis

berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia kemudian teori-teori yang melandasi skripsi ini yang diperoleh dari tinjauan pustaka.

- b. Faktor pendukung dan penghambat didalam melaksanakan tugas sebagai Jaksa Pengacara Negara di Kejaksaan Negeri Bengkalis.

BAB V: PENUTUP

Kesimpulan dan Saran

DAFTAR PUSTAKA