

**PERAN SERTA HAMBATAN FUNGSIONALISASI JAKSA PENGACARA NEGARA
DI BIDANG PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA: STUDI KASUS PADA**

KEJAKSAAN NEGERI SIDOARJO

**ISKA TIRTA ADIYAKSA
Dr. DOSSY ISKANDAR PRASETYO**

Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara Surabaya

ABSTRAK

Kejaksaan lembaga penegak hukum supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia dilakukan melalui fungsi penyidikan dan penuntutan. Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara seperti yang diatur dalam pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 memiliki kuasa khusus untuk bertindak baik didalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama Negara atau pemerintah baik didalam maupun diluar pengadilan yang merupakan tugas dari Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara. Pasal 24 Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia disebutkan Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah unsur pembantu pimpinan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara. Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 38 Tahun 2010 dan peraturan Jaksa Agung 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. Penelitian bersifat empiris. Jenis data yang digunakan adalah data primer yang terdiri dari wawancara dan data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisa deskriptif kualitatif dengan hasil bahwa Kejaksaan Negeri Sidoarjo telah berusaha semaksimal mungkin untuk pelaksanaan tugas nya dalam tahun 2019-2021 telah menangani berbagai penanganan perkara Perdata dan Tata Usaha Negara dibidang Perdata dan Tata Usaha Negara, dimana dibagi menjadi 2 kategori yaitu berupa Pendampingan Hukum dan juga bantuan hukum secara litigasi maupun non litigasi mewakili pihak-pihak (Pemerintah Daerah, BPJS, BUMD/N) untuk melakukan perlindungan maupun pemulihan hak.

Kata Kunci: Jaksa Pengacara Negara, Kejaksaan Negeri Sidoarjo, Perdata dan Tata Usaha Negara

Pendahuluan

Secara umum keberadaan Kejaksaan merupakan lembaga penegak hukum dikepalai oleh Jaksa Agung yang ditunjuk dan bertanggungjawab kepada Presiden. Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri adalah satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan, yang tunduk pada aturan hukumnya yakni Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kejaksaan Republik Indonesia bergerak dibidang pidana yang memiliki peran dan kedudukan yang strategis, karena bertindak dalam tahap penyidikan dan tahap pemeriksaan di persidangan, sehingga eksistensinya di bidang hukum dipandang harus mampu dalam menegakkan hukum, kecuali di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara pada Kejaksaan Republik Indonesia masih mempunyai tugas dan fungsi lain guna mengamankan dan menyelamatkan keuangan negara serta menjaga kewibawaan Pemerintah baik secara litigasi maupun non litigasi. Sesuai ketentuan diatas, dapat dijelaskan bahwa Kejaksaan Republik Indonesia tidak hanya berperan sebagai penuntut umum, tetapi dalam hal menangani perkara Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN), Jaksa memiliki kuasa khusus untuk bertindak baik didalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN). Berdasarkan tugas dan wewenang Kejaksaan tersebut Jaksa Pengacara Negara (JPN) merupakan sebutan Jaksa dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN).

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode observasi (*observational research*), yaitu dengan melakukan survei langsung ke lapangan untuk mengumpulkan data primer melalui wawancara yang digunakan sebagai bahan utama dalam penulisan. Permasalahan yang telah dirumuskan

diselesaikan menggunakan pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis memandang hukum sebagai norma (*das sollen*), dengan menggunakan bahan hukum tertulis maupun tidak tertulis (*primer dan sekunder*). Sementara itu, pendekatan empiris melihat hukum sebagai kenyataan sosial, kultural, atau *das sein*, dengan menggunakan data primer yang diperoleh dari lapangan.

Pendekatan masalah dalam penelitian ini dilakukan secara empiris, yaitu dengan mendekati masalah berdasarkan realitas hukum yang hidup dalam masyarakat. Sumber bahan hukum yang digunakan terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data utama dari lapangan, berupa dokumen tertulis maupun hasil wawancara yang diperoleh dari Kejaksaan Negeri Sidoarjo dan pihak terkait. Sedangkan data sekunder merupakan data pendukung berupa literatur, peraturan perundang-undangan, dan pendapat ahli yang relevan dengan permasalahan penelitian. Beberapa peraturan yang dijadikan rujukan meliputi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Herziene Inlandsch Reglement - HIR*), Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-040/A/J.A/12/2010 tentang SOP Pelaksanaan Tugas, Fungsi, dan Wewenang di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: PER-018/A/JA/07/2014 tentang SOP Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara, PER-025/A/JA/11/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, serta Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Hasil dan Pembahasan

Kejaksaan mengemban misi yang harus disukseskan untuk kelanjutan pembangunan bangsa dan negara, yaitu mengamankan dan mempertahankan Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa, berbangsa dan bernegara, Kejaksaan juga mengemban misi mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum-hukum dan kesusilaan serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Dalam pelaksanaan kewenangan Kejaksaan dalam menangani perkara perdata tidaklah selalu berjalan secara optimal, pada Kejaksaan Negeri Sidoarjo dalam menangani perkara perdata ada kalanya mengalami beberapa kendala yang dihadapi oleh Kejaksaan Negeri Sidoarjo. Hal tersebut merupakan hal yang wajar dalam sebuah proses menuju kebaikan sistem agar bisa bekerja lebih baik juga harus didukung oleh banyak faktor disekitarnya.

Berdasarkan penelitian penulis pada Kejaksaan Negeri Sidoarjo telah melaksanakan tugasnya sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN) dengan keberhasilan pemulihan dan penyelamatan kekayaan negara dengan berbagai perkara yang ada dapat terselesaikan. Dalam hal ini kendala yang dihadapi di Kejaksaan Negeri Sidoarjo terdiri atas faktor eksternal dan internal dari institusi Kejaksaan, dan begitu pula upaya mengatasinya. Perbaikan kinerja kerja dan publikasi tugas Kejaksaan dapat membuat masyarakat umum lebih memahami bahwa Kejaksaan memiliki peranan di bidang Keperdataan dan dapat pula menjadi acuan bagi Kejaksaan lain yang ada di berbagai daerah di Indonesia yang tujuan umumnya tercipta penegakan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lawrence M Friedman mengemukakan 3 unsur yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Ketiga unsur tersebut meliputi struktur, substansi dan budaya hukum.

1. Pengertian struktur hukum terdiri dari:
 - a. Unsur jumlah dan ukuran pengadilan yurisdiksinya.
 - b. Cara naik banding dari satu pengadilan ke pengadilan lainnya.
 - c. Bagaimana badan legislatif ditata.
2. Pengertian substansi meliputi :
 - a. Aturan norma dan perilaku masyarakat dalam system hukum tersebut;
 - b. Produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu;
 - c. keputusan yang mereka keluarkan dan aturan baru yang mereka terapkan.
3. Budaya hukum sebagai sikap dan nilai yang ada hubungannya dengan sistem hukum dan hukum. Budaya hukum dibedakan menjadi dua yaitu:
 - a. Kultur hukum eksternal; dan
 - b. Kultur hukum internal .

Kultur hukum eksternal adalah kultur hukum yang ada pada populasi masyarakat umum. Kultur hukum internal adalah kultur hukum para anggota masyarakat yang menjalankan tugas hukum. Semua masyarakat memiliki kultur hukum tetapi hanya masyarakat dengan para spesialis hukum yang memiliki suatu kultur hukum yang memiliki suatu kultur hukum internal. Kejaksaan Negeri Sidoarjo memang sudah memberikan jasa hukum kepada Instansi pemerintah, lembaga Negara, BUMN/BUMD dan masyarakat. Namun hasilnya belum efisien karena jumlah jasa hukum yang diberikan tidak sebanding dengan jumlah Sumber Daya Manusia yang ada di Kejaksaan Negeri Sidoarjo sehingga hasil yang diperoleh belum optimal. Fungsionalisasi Kewenangan Kejaksaan dalam bidang perdata dan Tata Usaha Negara dapat diartikan sebagai upaya untuk membuat kewenangan Kejaksaan dalam bidang perdata Tata Usaha Negara dapat berfungsi, beroperasi, atau bekerja dan terwujud secara konkret. Jadi istilah fungsionalisasi Kewenangan Kejaksaan

dalam bidang perdata dapat diidentikkan dengan istilah operasionalisasi atau konkretisasi Kewenangan Kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara yang pada hakekatnya sama dengan pengertian penegakkan kewenangan Kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara. Untuk memfungsionalisasikan pelaksanaan kewenangan kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, seperti fungsionalisasi atau proses penegakkan hukum pada umumnya, melibatkan minimal 3 (tiga) faktor yang saling terkait, yaitu faktor perundang-undangan, faktor aparat/badan penegak hukum dan faktor kesadaran hukum. Pembagian ketiga faktor ini dapat dikaitkan dengan pembagian tiga komponen sistem hukum yaitu substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Dari hasil penelitian penulis, berikut faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan tugas Kejaksaan Negeri Sidoarjo di bidang Perdata dan tata usaha negara adalah sebagai berikut :

a. Kultur Hukum Intern

1) Sumber Daya Manusia (SDM) belum semua unsur intern Kejaksaan memahami keberadaan tugas dan fungsi serta organisasi JAM DATUN sehingga fungsi DATUN belum dilaksanakan secara optimal. Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan suatu kendala utama dalam Unit Kerja JAM DATUN, berhubung Unit Kerja JAM DATUN relatif masih merupakan unit kerja yang baru di lingkungan jajaran Kejaksaan dari pusat sampai ke daerah. Meskipun tugas keperdataan sudah ada sejak zaman Hindia Belanda, dalam hukum positif Indonesia, baru diterapkan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Keppres Nomor 86 Tahun 1999 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia . Dengan melihat ketentuan tersebut maka Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada di Lembaga Kejaksaan akan mengutamakan tugas sebagai Penuntut Umum (Public

Prosecutor) sehingga minat untuk mengkhususkan atau memberi perhatian yang istimewa sebagai Pengacara Negara dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) agak kurang sebab kecenderungan global dan kebijakan nasional yang sangat cepat berubah. Kondisi ini tentunya berbeda dengan permasalahan pidana khususnya pidana umum yang bersifat tetap yang berbedoman pada KUHP dan KUHP. Dengan latar belakang fungsi tersebut maka Sumber Daya Manusia (SDM) Kejaksaan harus dipersiapkan untuk menghadapi kedua penugasan yang kelihatannya dapat menimbulkan “conflict of interest”, namun pada hakekatnya tidak demikian.

b. Kultur Hukum Eksternal

1) Kendala dalam perangkat perundang-undangan yang mendukung pelaksanaan kewenangan Kejaksaan dalam bidang perdata. Untuk mendukung pelaksanaan tugas Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara :

a. Perlunya perangkat perundang-undangan mengharuskan BUMN/BUMD untuk menyelesaikan permasalahan yang merugikan keuangan negara pada Kejaksaan. Keterbatasan pihak-pihak yang dapat menggunakan jasa kantor pengacara negara dan ketidakharusan Instansi pemerintah/BUMN/BUMD untuk tidak kepada Kejaksaan, telah menempatkan Kejaksaan untuk bersaing langsung dengan kantor pengacara swasta dengan posisi yang tidak seimbang.

2) Fungsi dan wewenang Jaksa Pengacara Negara (JPN) masih belum banyak dikenal oleh masyarakat bahwa Jaksa juga dapat membela kepentingan masyarakat seperti dalam perkara perdata dan tata usaha negara sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN).

3) Masih banyak masyarakat yang mengira jika perkara perdata yang dibawa sampai ke pengadilan maka penyelesaian masalahnya akan bermuara kepada mediasi atau kekeluargaan.

4) Kurang aktif nya beberapa pihak yang telah melaksanakan penandatanganan perjanjian kerjasama (MoU) baik instansi lainnya yang secara aktif meminta bantuan Kejaksaan Negeri Sidoarjo.

5) Terbatasnya anggaran serta operasional untuk penanganan bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.

6) Anggapan masih kurangnya kemampuan Jaksa Pengacara Negara (JPN), kondisi ini timbul karena mengarah kepada kecenderungan global dan kebijakan nasional sebagaimana dijelaskan di atas sehingga sebagian badan/atau instansi pemerintah menganggap Jaksa Pengacara Negara (JPN) masih belum mempunyai kapasitas mewakili kepentingan hukum badan/atau instansi pemerintah.

7) Kedudukan kejaksaan sebagai suatu Lembaga pemerintahan yang melakukan kekuasaan negara di bidang penuntutan, bila dilihat dari sudut kedudukan, mengandung makna bahwa kejaksaan merupakan suatu lembaga yang berada disuatu kekuasaan eksekutif. Tetapi, bila dilihat dari sisi kewenangan kejaksaan dalam melakukan penuntutan berarti Kejaksaan menjalankan kekuasaan yudikatif. Disinilah terjadinya ambivalensi kedudukan kejaksaan RI dalam penegakan hukum di Indonesia.

Berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan Kejaksaan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) tidak semua Lembaga/Instansi Pemerintah atau BUMN/BUMD paham akan peranan Kejaksaan sebagai Pengacara Negara sebagai contoh beberapa perangkat dari Sekretariat Daerah belum sepenuhnya mengetahui apabila Kejaksaan memiliki kewenangan d bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) yang dapat mewakili Lembaga/Instansi Pemerintah atau BUMN/BUMD baik secara litigasi maupun non litigasi. Oleh sebab itu salah satu faktor yang paling mempengaruhi pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Negeri Sidoarjo dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) adalah

faktor kultur hukum, baik kultur hukum internal maupun kultur hukum eksternal yang ada di Kejaksaan Negeri Sidoarjo. Sebab faktor lainnya seperti struktur hukum, dan substansi hukum tidak menjadi hambatan bagi pelaksanaan kewenangan Kejaksaan Negeri Sidoarjo di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN).

Tabel 1. Penegakan Hukum Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara pada Kejaksaan Negeri Sidoarjo Periode Tahun 2019-2021

Tahun	Bantuan Hukum		Pertimbangan Hukum	
	Litigasi	Non Litigasi	Legal Assistance	Legal Opinion
2019	1	208	-	2
2020	1	303	1	2
2021	-	490	-	2
Jumlah	2	1.001	2	6

Kesimpulan

Kejaksaan Negeri Sidoarjo telah berusaha semaksimal mungkin untuk pelaksanaan tugas nya dibidang Perdata dan Tata Usaha Negara dalam tahun 2019-2021 Kejaksaan Negeri Sidoarjo telah menangani sejumlah perkara dibidang Perdata dan Tata Usaha Negara, dimana dalam penanganan perkara tersebut dibagi menjadi yaitu berupa pendampingan hukum dan juga bantuan hukum untuk mewakili pihak-pihak yang berkaitan (pemerintah daerah, BPJS, BUMN/D) untuk melakukan perlindungan maupun pemulihan hak. Kejaksaan Negeri Sidoarjo juga memberikan pendampingan hukum yang notabane nya pendampingan hukum ini dilakukan kepada pihak-pihak Dinas yang ada di pemerintahan Kabupaten

Sidoarjo mewakili pihak-pihak yang bersangkutan untuk membela maupun mengajukan gugatan terhadap pihak-pihak yang telah merugikan keuangan Negara. Dalam pelaksanaan tugas nya di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Negeri Sidoarjo mendapatkan sejumlah hambatan maupun dukungan. Adapun yang menjadi faktor penghambat ialah faktor internal yaitu Sumber Daya Manusia (SDM) yang kurang mumpuni, dan faktor eksternal BUMN/D, kendala kultural hukum, dan anggaran yang kurang cukup.

Daftar Pustaka

Buku

- Dahlan Sinaga, *Kemandirian dan Kebebasan Hakim Memutus Perkara Pidana dalam Negara Hukum Pancasila, Suatu Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*, Cetakan I, Nusa Media, Bandung, 2015.
- Ibnu Hajar, *Pengawan Advokat: Upaya Menuju Profesionalisme*, Al-Mawarid Edisi XII, 2010.
- Kelik Pramudya dan Ananto Widiatmoko, *Pedoman Etika Profesi Aparat Hukum*, Cetakan I, Pustaka Yustia, 2010.
- Lawrence M. Friedman, diterjemahkan oleh M. Khozim dalam buku yang berjudul: *Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung : Penerbit Nusa Media, 2018.

Jurnal atau Karya Tulis Ilmiah

- Anom "Kejaksaan Republik Indonesia", *Jurnal*, Institut Teknologi Telkom.
- M. Yuhdi, "Tugas dan Wewenang Kejaksaan Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum", *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Fakultas Hukum dan Kewarganegaraan, Universitas Negeri Malang, 2014.

Wawancara

Hadi Suprayitno, Kepala Seksi Perdata dan Tata Usaha Kejaksaan Negeri Sidoarjo, diwawancarai pada tanggal 22 Desember 2021

Marsandi, Jaksa Pengacara Negara (JPN) Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Negeri Sidoarjo diwawancarai pada tanggal 22 Desember 2021

Perundang-Undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang : Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang : Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2011 tentang : Bantuan Hukum.
- Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang : Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.
- Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : PER-040/A/J.A/12/2010 tentang : Standar Operating Prosedur (SOP) Pelaksanaan Tugas, Fungsi dan Wewenang Perdata dan Tata Usaha Negara.
- Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: PER-018/A/JA/07/2014 tentang : Standar Operasional Prosedur pada Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara.
- Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : PER-025/A/JA/11/2015 tentang : Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.
- Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-006/A/JA/07/2017 tentang : Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang : Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Data Elektronik atau Internet

Ali Salmande, Jaksa Pengacara Negara (JPN) akan Dihilangkan, dikutip dari

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4dad52d2429e9/jaksa-pengacara-negara-akandihilangkan>, diakses pada 17 Desember 2021

Jaksa Pengacara Negara (JPN) Dilarang Terima Imbalan, <http://www.jpn.com/read/2011/07/04/97084/Jaksa-Pengacara-Negara-Dilarang-Terima-Imbalan->, diakses pada 24 Januari 2022

Martin Basiang, Landasan Hukum Jaksa Pengacara Negara (JPN) (JPN), diakses dari <http://www.wordpress.com/Martin-Basiang,landasan-hukum-Jaksa-Pengacara-Negara>, diakses pada 17 Desember 2021

Pengertian Kata “Eksekusi” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia <https://kbbi.web.id/eksekusi>, diakses pada 23 Januari 2022

R Indra, “Pelaksanaan Putusan (Eksekusi) Perkara Pidana yang Berkekuatan Hukum Tetap,”Doktor Hukum, <https://www.doktorhukum.com/pelaksanaan-putusan-eksekusi-perkarapidana-yang-berkekuatan-hukum-tetap/>.comdiakses pada 23 Januari 2022