

BAB I

PENDAHULUAN

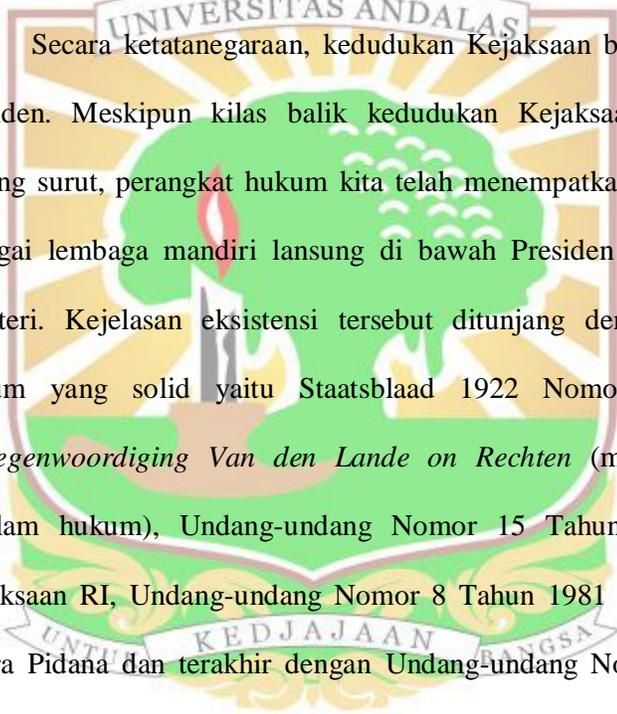
A. Latar Belakang Masalah

Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtstaat*). Hal ini membuktikan bahwa Republik Indonesia adalah Negara hukum yang Demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjunjung tinggi hak asasi manusia, dan menjamin semua warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan dengan tidak kecuali.

Sebagai negara hukum, Indonesia mempunyai peraturan-peraturan hukum yang sifatnya memaksa seluruh masyarakat atau rakyat Indonesia harus patuh terhadap peraturan-peraturan atau kebijakan-kebijakan hukum di Indonesia bahkan juga memaksa orang asing yang berada di wilayah Indonesia untuk patuh terhadap hukum yang ada di Negara Indonesia. Negara pun membentuk sistem penegakan hukum guna mewujudkan fungsi negara dalam penegakan hukum yang adil dan berkeadilan.

Salah satu lembaga tertua dalam sistem penegakan hukum Indonesia adalah Kejaksaan atau *Adhyaksa* atau *Jaxa*. Sejarah panjang

tentang Kejaksaan di Indonesia sudah dimulai sejak masa nusantara. Kejaksaan sejak era nusantara memegang peranan penting dalam sistem peradilan pidana, bahkan urusan keagamaan menjadi wilayah kewenangan Kejaksaan pada era nusantara. Sampai sekarang, Kejaksaan memegang peranan tidak hanya dalam lingkup peradilan pidana, melainkan juga dalam perkara perdata, tata usaha negara dan juga ketertiban umum dan masyarakat.¹



Secara ketatanegaraan, kedudukan Kejaksaan berada di bawah presiden. Meskipun kilas balik kedudukan Kejaksaan mengalami pasang surut, perangkat hukum kita telah menempatkan Kejaksaan RI sebagai lembaga mandiri langsung di bawah Presiden sejajar dengan Menteri. Kejelasan eksistensi tersebut ditunjang dengan perangkat hukum yang solid yaitu Staatsblaad 1922 Nomor 522 tentang *Vertegenwoordiging Van den Lande on Rechten* (mewakili negara didalam hukum), Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Kejaksaan RI, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dan terakhir dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Tugas dan wewenang Kejaksaan diatur dalam beberapa pasal pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yaitu:

¹ https://www.kejaksaan.go.id/sejarah_kejaksaan.php?id=3, diakses pada pukul 11.00 wib tanggal 15-08-2016

Pasal 30:

- (1) Di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. Melakukan penuntutan;
 - b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum;
 - c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
 - d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
 - e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik;
- (2) Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
- (3) Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
 - a. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - b. Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - c. Pengawasan peredaran barang cetakan;
 - d. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - e. Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
 - f. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Pasal 33:

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Kejaksaan membina hubungan kerja sama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta badan negara atau instansi lainnya.

Pasal 34:

Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instansi pemerintah lainnya.

Dari tugas dan wewenang Kejaksaan tersebut sebenarnya kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang dalam dua bidang yaitu yudisial dan non-yudisial. Tugas non-yudisial misalnya mengawasi

aliran kepercayaan, media masa dan buku cetakan apakah isinya bersinggungan dengan SARA (suku, agama, ras dan antar golongan, mengawasi generasi muda, organisasi sosial keagamaan, mengawasi lalu lintas orang asing dan lain-lain. Tugas non-yudisial ini untuk menunjang pelaksanaan tugas yudisial melalui upaya preventif guna mengantisipasi sikap tindak jahat masyarakat. Tugas yudisial dimaksudkan sebagai upaya penegakan hukum dan keadilan. Dalam bidang ini Jaksa bertugas sebagai penuntut umum dalam peradilan pidana (*Justice System*) dan pelaksanaan putusan Hakim. Masih ada tugas tambahan Jaksa sebagai penyidik Tindak Pidana Korupsi serta tugas lain dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.²

Tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata bukanlah hal yang baru karena dasar hukum dan pelaksanaannya telah ada sejak perundang-undangan Hindia Belanda. Pasal 2 *Koninklijk Besluit* (Keputusan Ratu Belanda) antara lain memuat ketentuan bahwa dalam sengketa yang diadili menurut acara sipil (perdata) bertindak untuk pemerintah Indonesia sebagai wakil negara dalam tingkat pertama opsir yustisi atau Jaksa atau pegawai yang menjalankan tugas Jaksa.³

Hal ini merupakan upaya dari kekuasaan legislatif didalam rangka memantapkan kedudukan dan peranan Kejaksaan agar lebih mampu dan berwibawa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya

² Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, 1987, *Mengenal Lembaga Kejaksaan di Indonesia*, P.T Bina Aksara, Jakarta Hlm. 17.

³ JAM DATUN, 1997, *Himpunan Informasi dan Petunjuk JAM DATUN Tahun 1997 Buku X*, JAM DATUN, Jakarta, Hlm. 207.

dalam negara hukum yang berdasarkan pancasila. Didalam negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat akan banyak ditemukan keterlibatan dan kepentingan hukum dari negara dan pemerintah di bidang perdata, baik dalam kedudukan sebagai tergugat maupun sebagai penggugat atau pihak yang mempunyai kepentingan hukum diluar pengadilan yang dapat diwakilkan kepada Kejaksaan. Inilah pandangan antisipatif dari kekuasaan legislatif yang terkandung dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.⁴

Didasari Pasal 30 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, selain mempunyai kewenangan penegakan hukum di bidang penuntutan seperti penanganan perkara tindak pidana umum dan perkara tindak pidana khusus. Kejaksaan Republik Indonesia juga mempunyai kewenangan penegakan hukum di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara. Kejaksaan dengan Kuasa Khusus⁵ dapat bertindak baik didalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

Pasal 3 Peraturan Jaksa Agung Nomor 040/A/J.A/12/2010 tanggal 13 Desember 2010 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP)

⁴ Djoko Prakoso dan I Ketut Murtika, Opcit. Hlm. 68

⁵ <http://persatuan-jaksa-indonesia.org>, diakses pada tanggal 25 Juli 2016 Pukul 16.00 wib, memberikan penjelasan bahwa kuasa khusus dalam bidang keperdataan dengan sendirinya identic dengan “pengacara”. Berdasarkan asumsi tersebut istilah jaksa pengacara Negara telah dikenal secara luas oleh masyarakat dan pemerintahan.

Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Wewenang Perdata dan Tata Usaha Negara, yakni:

- a. Bantuan Hukum, adalah tugas Jaksa Pengacara Negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara untuk mewakili lembaga negara, instansi pemerintah pusat/daerah, BUMN/BUMD berdasarkan surat kuasa khusus sebagai penggugat maupun tergugat yang dilakukan secara litigasi maupun non litigasi.
- b. Pertimbangan Hukum, adalah tugas Jaksa Pengacara Negara untuk memberikan pendapat hukum (*Legal Opinion*) dan atau pendampingan (*Legal Assistance*) di bidang perdata dan tata usaha negara atas dasar permintaan dari lembaga negara, instansi pusat dan daerah, BUMN/BUMD
- c. Pelayanan Hukum, adalah tugas Jaksa Pengacara Negara untuk memberikan penjelasan tentang masalah hukum perdata dan tata usaha negara kepada anggota masyarakat yang meminta.
- d. 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 umum, kepastian hukum, dan melindungi kepentingan negara dan pemerintah serta hak keperdataan masyarakat, antara lain: pembatalan perkawinan, pembubaran perseroan terbatas dan pernyataan pailit.
- e. Tindakan Hukum Lain adalah, tugas Jaksa Pengacara Negara untuk bertindak sebagai mediator atau fasilitator dalam hal terjadi sengketa atau perselisihan antar lembaga negara, instansi pusat dan daerah, BUMN/BUMD di bidang perdata dan tata usaha negara.

Negara sebagai penyelenggara perekonomian nasional, bertindak baik sebagai regulator maupun sebagai pelaku ekonomi sendiri, peran negara sebagai pelaku ekonomi, diwujudkan melalui dibentuknya Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya dikutip sebagai BUMN), yang bertujuan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa maupun mencari keuntungan terhadap penerimaan negara. Selin itu BUMN juga berperan sebagai perintis kegiatan-kegiatan swasta yang belum dilaksanakan oleh sektor swasta maupun koperasi, melalui Undang-undang Nomor 19 tahun

2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara yang tujuannya sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 Ayat (1) adalah:

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya penerimaan negara pada khususnya;
- b. Mengejar keuntungan;
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan swasta yang belum dilaksanakan oleh sektor swasta maupun koperasi.
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Sampai saat ini ada beberapa BUMN yang dibentuk oleh pemerintah bergerak di bidang jasa keuangan, salah satunya P.T Permodalan Nasional Madani (P.T. PNM), BUMN ini dibentuk pemerintah pada 1 Juni 1999, sebagai BUMN yang mengemban tugas khusus memberdayakan usaha Mikro, Kecil, Menengah dan Koperasi (UMKMK). Tugas pemberdayaan tersebut dilakukan melalui penyelenggaraan jasa pembiayaan dan jasa manajemen, sebagai bagian dari penerapan strategi pemerintah untuk memajukan UMKMK, khususnya merupakan kontribusi terhadap sektor riil, guna menunjang pertumbuhan pengusaha-pengusaha baru yang mempunyai prospek usaha dan mampu menciptakan lapangan kerja. PT. PNM didirikan sebagai pelaksanaan dari Tap XVI MPR/1998 dan berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No.38/1999 tanggal 29 Mei 1999, dengan modal dasar Rp1,2 triliun dan modal disetor Rp300 miliar.⁶

⁶ <http://pnm.co.id/about/sejarah>, diakses pada tanggal 25 Juli 2016 Pukul 16.00 wib, memberikan penjelasan tentang sejarah terbentuknya PT. PNM.

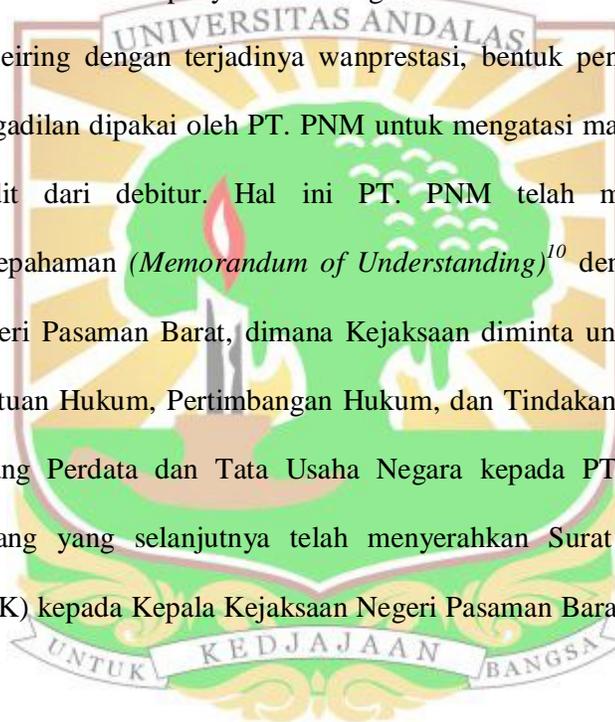
PT. PNM sebagai lembaga penyedia jasa keuangan, memberikan jasa pinjaman kredit bagi masyarakat dan membebani masyarakat tersebut dengan sebuah kewajiban secara pasti. Namun seringkali timbul permasalahan diantaranya kelalaian debitur untuk melakukan pembayaran / angsuran kredit dari dana yang dipinjam oleh mereka. Dari pihak PT. PNM merasa dirugikan karena tidak dipenuhi kewajibannya oleh debitur untuk membayar angsuran yang sering disebut wanprestasi. Adapun bentuk-bentuk wanprestasi terdiri dari: (1) Tidak melaksanakan prestasi sama sekali; (2) Melaksanakan prestasi namun tidak sesuai dengan yang diperjanjikan; (3) Melaksanakan prestasi namun terlambat atau tidak tepat waktu; (4) Melaksanakan hal-hal yang dilarang dalam perjanjian.⁷ Adanya hal-hal tersebut dapat mengakibatkan terjadinya sengketa antara Kreditur dan Debitur.

Penyelesaian sengketa dalam Negara hukum harus ditempuh secara legal dan tidak boleh dilakukan main hakim sendiri. Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa pada umumnya adalah proses peradilan atau penghakiman (*ajudikasi*) dan proses diluar peradilan atau konsensual (*non-ajudikasi*). Bentuk ajudikasi adalah litigasi atau biasa dikenal sebagai proses pengadilan. Pengadilan adalah lembaga resmi kenegaraan yang diberi kewenangan untuk mengadili yaitu menerima, memeriksa, dan memutus perkara berdasarkan hukum acara dan

⁷ Yahman, 2014, *Karakteristik wanprestasi dan Tindak Pidana Penipuan*, Prenada Media Grup, Jakarta, Hlm. 47.

ketentuan perundangan yang berlaku.⁸ Oleh karena itu, pengadilan masih tetap relevan sebagai tempat terakhir mencari kebenaran dan keadilan sehingga secara teoritis masih bisa diandalkan sebagai badan yang berfungsi dan berperan menegakkan kebenaran dan keadilan (*to enforce the truth and justice*).⁹ Bentuk penyelesaian perkara secara non ajudikasi atau penyelesaian diluar pengadilan dipandang lebih efektif dan efisien dalam penyelesaian sengketa.

Seiring dengan terjadinya wanprestasi, bentuk penyelesaian diluar pengadilan dipakai oleh PT. PNM untuk mengatasi masalah tunggakan kredit dari debitur. Hal ini PT. PNM telah melakukan Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*)¹⁰ dengan Kejaksaan Negeri Pasaman Barat, dimana Kejaksaan diminta untuk memberikan Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, dan Tindakan Hukum Lain di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara kepada PT. PNM Cabang Padang yang selanjutnya telah menyerahkan Surat Kuasa Khusus (SKK) kepada Kepala Kejaksaan Negeri Pasaman Barat untuk meminta



⁸ Gatot Sumartono, 2006, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, P.T. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm 2.

⁹ M. Yahya Harahap, 2005, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 229.

¹⁰<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt514689463d4b2/perbedaan-antara-perjanjian-dengan-mou>, diakses pada tanggal 25 Juli 2016 Pukul 16.00 wib, memberikan penjelasan bahwa Nota Kesepahaman atau juga biasa disebut dengan *Memorandum of Understanding* ("MoU") atau pra-kontrak, pada dasarnya tidak dikenal dalam hukum konvensional di Indonesia. Akan tetapi dalam praktiknya, khususnya bidang komersial, MoU sering digunakan oleh pihak yang berkaitan. MoU merupakan suatu perbuatan hukum dari salah satu pihak (subjek hukum) untuk menyatakan maksudnya kepada pihak lainnya akan sesuatu yang ditawarkannya ataupun yang dimilikinya. Dengan kata lain, MoU pada dasarnya merupakan perjanjian pendahuluan, yang mengatur dan memberikan kesempatan kepada para pihak untuk mengadakan studi kelayakan sebelum membuat perjanjian yang lebih rinci dan mengikat para pihak nantinya.

Bantuan Hukum berdasarkan *Memorandum of Understanding* yang telah dibuat dengan Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat.

Untuk mengetahui secara lebih jelas, dalam tulisan ini dibahas mengenai Jaksa Pengacara Negara, khususnya dalam penyelesaian tunggakan kredit dari debitur PT. PNM. Berdasarkan dari latar belakang masalah tersebut maka timbul keinginan untuk mengadakan penelitian yang lebih komprehensif dan mendalam dalam rangka penyusunan tesis yang berjudul **“Jaksa Pengacara Negara Selaku Kuasa Badan Usaha Milik Negara Dalam Menyelesaikan Tunggakan Kredit Pada P.T Permodalan Nasional Madani Cabang Padang (Studi Pada Kejaksaan Negeri Pasaman Barat)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Apa yang melatarbelakangi pihak PT. PNM meminta bantuan Jaksa Pengacara Negara dalam menyelesaikan tunggakan kredit dari debitur?
2. Bagaimana penyelesaian tunggakan kredit dari debitur PT. PNM melalui Jaksa Pengacara Negara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan yang dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui latar belakang pihak PT. PNM meminta bantuan Jaksa Pengacara Negara dalam menyelesaikan tunggakan kredit dari debitur.
2. Untuk mengetahui bagaimana bentuk penyelesaian tunggakan kredit dari debitur PT. PNM melalui Jaksa Pengacara Negara.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis:
 - a. Memberikan pemahaman dan informasi mengenai peranan Jaksa Pengacara Negara pada BUMN di bidang perdata
 - b. Penelitian ini dipakai sebagai sumbangan bahan bacaan dan kajian bagi para mahasiswa Fakultas Hukum serta sebagai masukan dalam pengembangan ilmu hukum khususnya hukum perdata dan ilmu pengetahuan pada umumnya.
2. Manfaat Praktis:

Sebagai bahan masukan bagi instansi pemerintah, lembaga negara, BUMN atau BUMD, praktisi hukum dan masyarakat mengenai peranan Jaksa Pengacara Negara pada BUMN di bidang

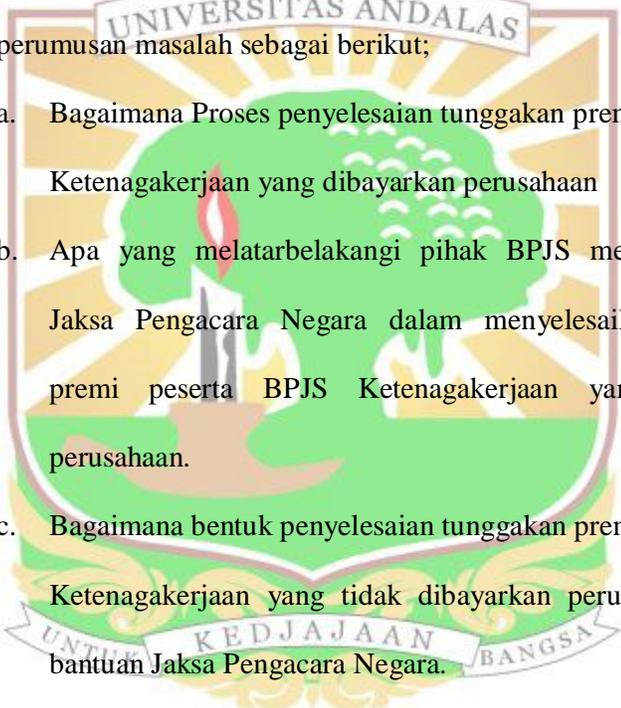
perdata khususnya dalam penyelesaian sengketa BUMN dengan Debiturnya.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi dan penelusuran yang dilakukan dipustaka khususnya dilingkungan Pasca Sarjana Universitas Andalas penelitian dengan judul “Jaksa Pengacara Negara Selaku Kuasa Badan Usaha Milik-Negara Dalam Menyelesaikan Tunggakan Kredit Pada P.T Permodalan Nasional Madani (Studi Pada Kejaksaan Negeri Pasaman Barat)” belum pernah dijumpai dan belum pernah ditulis dengan penulis lain sebelumnya maka permasalahan, materi dan lokasi penelitian adalah asli dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, adapun penulisan tentang lembaga kejaksaan khususnya jaksa pengacara negara yang pernah ditulis oleh beberapa penulis tetapi cakupan dan lokasi penelitiannya berbeda, diantaranya:

1. “Kedudukan Jaksa Selaku Kuasa Pada Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara”. Oleh Quarta Fitraza, Nim; 1320119014, Proram Magister Hukum Pascasarjana Universitas Andalas 2015. Dengan perumusan masalah sebagai berikut;
 - a. Bagaimana kedudukan hukum Jaksa selaku kuasa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam perkara Perdata dan Tata Usaha Negara.

- b. Apakah persoalan hukum yang dihadapi Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dan upaya mengatasinya.
2. “Penyelesaian Tunggakan Premi Peserta BPJS Ketenagakerjaan Yang Dibayarkan Oleh Perusahaan Melalui Bantuan Jaksa Pengacara Negara”. Oleh Muldiana, Nim; 1320119013, Proram Magister Hukum Pascasarjana Universitas Andalas 2015. Dengan perumusan masalah sebagai berikut;

- 
- a. Bagaimana Proses penyelesaian tunggakan premi peserta BPJS Ketenagakerjaan yang dibayarkan perusahaan
- b. Apa yang melatarbelakangi pihak BPJS meminta bantuan Jaksa Pengacara Negara dalam menyelesaikan tunggakan premi peserta BPJS Ketenagakerjaan yang dibayarkan perusahaan.
- c. Bagaimana bentuk penyelesaian tunggakan premi peserta BPJS Ketenagakerjaan yang tidak dibayarkan perusahaan melalui bantuan Jaksa Pengacara Negara.

Dari kedua judul yang penulis terangkan di atas terdapat kesamaan tema dan sudut pandang dalam suatu penelitian, namun dalam hal pengkajian materi dan objek serta lokasi penelitian berbeda, maka penulis dapat mempertanggungjawabkan keaslian tulisan yang penulis buat.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis.

Teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi.¹¹ Satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidak benarannya. Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (*problem*) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoretis.¹²

a. Teori Penyelesaian Sengketa

Ajaran Pluralisme yang dikemukakan oleh Benda Beckmann menyatakan pada saat yang sama dan di tempat yang sama terdapat berbagai sistem hukum yang mandiri dimana masing-masing punya mekanisme penyelesaian sengketa. Dalam hubungan kontraktual sering terdapat para pihak yang memakai sistem hukum yang berbeda, biasanya memilih dan menyepakati cara penyelesaian sengketa.

Proses penyelesaian sengketa yang sudah dikenal sejak lama adalah melalui proses litigasi di pengadilan. Proses litigasi cenderung menghasilkan masalah baru karena sifatnya

¹¹ M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, CV. Mandar Maju, Bandung, hal. 27. menyebutkan, bahwa teori yang dimaksud di sini adalah penjelasan mengenai gejala yang terdapat dalam dunia fisik tersebut tetapi merupakan suatu abstraksi intelektual di mana pendekatan secara rasional digabungkan dengan pengalaman empiris. Artinya teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biar bagaimanapun meyakinkan, tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.

¹² *Ibid*, Hlm. 80.

tidak responsif, memakan waktu yang lama dan terbuka untuk umum. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan ini dinilai terlalu bertele-tele, membutuhkan waktu yang lama, dan tidak efisien bagi kalangan bisnis yang menekankan efisiensi dan efektivitas. Selain itu putusan peradilan juga tidak memuaskan para pihak.¹³ Kondisi demikian menyebabkan pencari keadilan mencari pilihan lain dalam menyelesaikan sengketa di luar pengadilan formal. Penyelesaian sengketa diluar pengadilan formal inilah yang disebut dengan Pilihan Penyelesaian Sengketa (PPS). Penyelesaian sengketa di luar pengadilan bersifat tertutup untuk umum dan kerahasiaan para pihak terjamin, proses beracara menjadi lebih cepat dan efisien, proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini menghindari kelambatan yang diakibatkan prosedural dan administratif sebagaimana beracara di pengadilan umum.

Istilah alternatif penyelesaian sengketa dapat ditemukan dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Istilah alternatif penyelesaian sengketa merupakan terjemahan dari istilah inggris *Alternative Dispute Resolution* yang lazim disingkat dengan sebutan ADR. ebagian kalangan akademik di

¹³ Pedoman Rakyat, 9 – Mei – 2003, Hlm 3.

Indonesia menerjemahkan *Alternative Dispute Resolution* dengan “Pilihan Penyelesaian Sengketa”.¹⁴

Pilihan Penyelesaian Sengketa adalah pranata penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan kesepakatan para pihak dengan mengesampingkan penyelesaian sengketa melalui proses litigasi di pengadilan.¹⁵

Pranata penyelesaian sengketa yang diperkenalkan oleh Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa sebagaimana diatur dalam Pasal 6 terdiri dari:

1. Penyelesaian Sengketa yang dapat dilaksanakan sendiri oleh para pihak dalam bentuk “negoisasi” sebagaimana diatur dalam pasal 6 ayat (2) Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
2. Penyelesaian Sengketa yang diselenggarakan melalui pihak ketiga yang netral diluar para pihak yaitu dalam bentuk mediasi yang diatur dalam Pasal 6 ayat (3) (4) dan (5) Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

¹⁴ Takdir Rahmadi, 2010, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*. Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 10

¹⁵ Frans Hendra Winata, 2011, *Hukum Penyelesaian Sengketa Arbitrase Nasional Indonesia dan Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 15

3. Penyelesaian melalui arbitrase Pasal 6 ayat (9) Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

b. Teori Kewenangan

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Philipus M. Hadjon mengatakan, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Ada tiga Sifat kewenangan menurut beliau:

- a. Kewenangan Terikat: apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan.
- b. Kewenangan fakultatif: terjadi dalam hal badan tata usaha negara tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan.
- c. Kewenangan bebas: apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan tata usaha negara untuk menentukan mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan.

Philipus M. Hadjon hanya membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:

1. Atribusi; dan
2. Delegasi dan kadang-kadang juga Mandat.¹⁶

¹⁶ Philipus M. Hadjon, 1998, "Tentang Wewenang Pemerintahan (*Bestuurbevoegdheid*), Pro Justitia Tahun XVI Nomor I, Jakarta, Hlm. 90

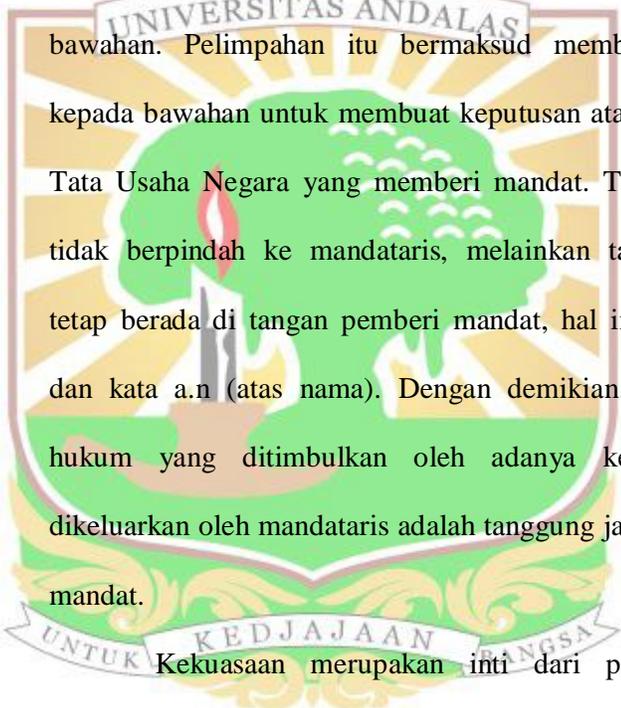
Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;

- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.¹⁷

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat.



Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan

Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya.

¹⁷ *Ibid*, Hlm. 94

Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan, Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo ialah:¹⁸

“ kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara. ”

Kewenangan yang dimiliki oleh institusi pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata yakni mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD).

Eksistensi Kejaksaan RI dalam melaksanakan kewenangan di bidang perdata tertuang pada Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia pasal 30 ayat (2) yang menegaskan bahwa Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Esensi dari Teori Kewenangan Inilah yang menjadi acuan bagi Kejaksaan dalam menjalankan kewenangannya sesuai Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagai kuasa pada BUMN.

¹⁸ Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm. 35-36.

2. Kerangka Konseptual

Konsep adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Konsepsi diterjemahkan sebagai usaha membawa sesuatu dari abstrak menjadi suatu yang konkrit, yang disebut dengan *operational definition*.¹⁹ Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindarkan perbedaan pengertian atau penafsiran mendua (*dubius*) dari suatu istilah yang dipakai. Oleh karena itu untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini harus didefinisikan beberapa konsep dasar, agar secara operasional diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan, sebagai berikut:

a. Jaksa Pengacara Negara

Secara khusus pengertian tentang Jaksa Pengacara Negara tidak diuraikan dengan jelas, tetapi seorang jaksa yang mewakili negara dan pemerintahan dalam perkara Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) disebut Jaksa Pengacara Negara (JPN).

b. Kuasa

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia²⁰ arti kuasa adalah kemampuan atau kesanggupan untuk melakukan sesuatu; kekuatan; wewenang atas sesuatu atau untuk

¹⁹ Lilik Rasjidi dan Ira Thania Rasyidi, 2004, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, Hlm. 65.

²⁰ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, Hlm 457.

menentukan sesuatu; pengaruh yang ada pada seseorang karena jabatannya; orang yang disertai wewenang. Adapun kuasa di penelitian ini adalah kuasa khusus atau Surat Kuasa Khusus (SKK) dengan arti surat yang berisikan pelimpahan kewenangan dari pihak eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pengertian Surat Kuasa sebagaimana dinyatakan dalam Pasal

1972 KUHPerdata bahwa:

“Pemberian kuasa adalah suatu persetujuan dengan mana seorang memberikan kekuasaan kepada orang lain, yang menerimanya untuk dan atas namanya menyelenggarakan suatu urusan”

Dalam konteks penelitian ini makna kuasa adalah pejabat fungsional yang menerima atas sesuatu atau untuk mewakili, mengurus pada BUMN dan BUMD didalam perkara Perdata dan Tata Usaha Negara.

c. **Badan Usaha Milik Negara (BUMN)**

Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh negara, melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan melalui perusahaan perseroan. Perseroan adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki negara.

d. Menyelesaikan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia,²¹ arti selesai adalah sudah jadi (tentang sesuatu dibuat), habis dikerjakan sedangkan menyelesaikan adalah proses, perbuatan, cara selesainya.

e. Tunggakan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia²² tunggakan mempunyai arti: angsuran yang belum dibayar; sisa pekerjaan.

Kredit menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia²³ mempunyai arti: cara menjual barang dengan pembayaran secara tidak tunai (pembayaran ditangguhkan atau diangsur); pinjaman uang dengan pembayaran pengembalian secara mengangsur; penambahan saldo rekening, sisa utang, modal, dan pendataan bagi penabung; pinjaman sampai batas jumlah tertentu yang diizinkan oleh bank atau badan lain.

Tunggakan Kredit dapat diartikan kewajiban lain yang belum dibayar yang telah jatuh tempo menurut perjanjian, tetapi belum atau tidak dilakukan pembayaran sepenuhnya atas utang atau kewajiban tersebut oleh pihak yang berutang atau yang harus memenuhi kewajiban tersebut.

²¹ *Ibid*, Hlm 899.

²² *Ibid*, Hlm.1085.

²³ *Ibid*, Hlm.407

f. Debitur

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia²⁴ debitur artinya orang atau lembaga yang berutang kepada orang atau lembaga lain.

G. Metode Penelitian

Cara pendekatan dalam penelitian ini yaitu pendekatan hukum yuridis empiris pada pendekatan ini penelitian dilakukan terhadap efektivitas hukum dilakukan dengan melaksanakan penelitian di Kejaksaan Negeri Pasaman Barat yang bertujuan untuk menjabarkan mengenai peran kejaksaan dalam bidang perdata khususnya dalam menyelesaikan tunggakan kredit BUMN. Kemudian dari semua data yang didapat, akan dianalisis secara kualitatif, yang bertujuan untuk mengungkapkan permasalahan dan pemahaman dari kebenaran data yang ada. Semua data, fakta dan keterangan-keterangan yang diperoleh berdasarkan langkah penelitian tersebut kemudian diolah dan dianalisis, serta dirangkum secara keseluruhan untuk dituangkan kedalam tesis ini. Untuk melaksanakan metode yuridis empiris sebagaimana diungkapkan diatas, maka diperlukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu menggambarkan dan menganalisa keseluruhan gejala dan fakta

²⁴ *Ibid*, Hlm. 271.

yang terdapat dalam praktek Jaksa Pengacara Negara dalam menyelesaikan tunggakan kredit debitur PT. PNM.

2. Jenis dan Sumber Data

Data menurut sumbernya ada dua yaitu:

- a. Data Primer, yang meliputi data yang diperoleh langsung dari para responden yang terdiri dari Jaksa pada Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Negeri Pasaman Barat. Tipe wawancara yang dilakukan adalah wawancara tidak berstruktur yaitu wawancara yang dilakukan dengan tidak dibatasi oleh waktu dan daftar urutan pertanyaan, tetap berpegang pada pokok penting permasalahan yang sesuai dengan tujuan wawancara.²⁵
- b. Data Sekunder, yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier.
 1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat antara lain peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan hukum perdata dan Kejaksaan, dokumen-dokumen berupa Laporan Tahunan, Laporan Bulanan, Buku-buku Register Perkara Perdata dan lain-lain yang berhubungan dengan hukum perdata dan Kejaksaan.²⁶

²⁵ <http://diachs-an-nur.blogspot.co.id/2012/05/teknik-pengolahan-data.html>, diakses pada 21-06-2016 pada pukul 11:22 wib.

²⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm.13.

2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer berupa hasil penelitian, tulisan atau pendapat pakar hukum perdata dan lain-lain yang ada kaitannya dengan permasalahan yang diteliti.
3. Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain Kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia, Ensiklopedia, dan jurnal-jurnal hukum serta laporan ilmiah.

3. Metode Pengumpulan Data

Untuk mencari kebenaran diperlukan data baik data kepustakaan maupun data lapangan. Dalam rangka mendapatkan, mengumpulkan, mengolah dan menganalisis data diperlukan metode penelitian yang tepat untuk memecahkan pokok permasalahan dalam membuktikan kebenaran hipotesis. Penulis lebih menekankan pada penjelasan mengenai pendekatan yang digunakan terhadap pokok permasalahan yang diteliti, lebih berorientasi pada tujuan dan kegunaan. Oleh karena itu pendekatan yang tepat yaitu pendekatan yuridis-normatif²⁷ disertai dengan wawancara. Dalam metode pengumpulan data meliputi :

²⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 13. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.

a. Studi Dokumentasi yaitu dengan mempelajari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang diteliti seperti data yang ada pada Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Negeri Pasaman Barat dan beberapa data yang ada pada PT. PNM.

b. Penelitian Lapangan yaitu untuk melengkapi dan menunjang data sekunder diperlukan data primer dengan melalui penelitian lapangan, yang dilakukan dengan wawancara. Jenis wawancara yang digunakan adalah Semi Terstruktur.

Wawancara Semi Terstruktur adalah suatu metode pengumpulan data dengan melakukan komunikasi antara satu orang dengan yang lainnya untuk mendapatkan suatu informasi yang jelas dan akurat. Tujuan wawancara jenis ini adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka dan pihak yang diajak wawancara diminta pendapatnya. Dalam melakukan wawancara, peneliti perlu mendengarkan secara teliti dan mencatat apa yang dikemukakan oleh informan. Wawancara dilakukan dengan Jaksa Pengacara Negara pada Kejaksaan Negeri Pasaman Barat dan Pegawai pada PT. PNM.

4. Pengolahan Data

Jenis pengolahan data digunakan dalam mengolah data primer dan data sekunder dalam penelitian ini menggunakan pengolahan Data Kualitatif, digunakan untuk menganalisa data

yang mengarah pada kajian-kajian yang bersifat teoritis, seperti peraturan perundangan, dokumen-dokumen, doktrin hukum, dan isi kaidah hukum. Dimana data yang diperoleh dari hasil penelitian kemudian diolah dan disusun untuk menggambarkan tentang penyelesaian tunggakan kredit debitur PT. PNM oleh Jaksa Pengacara Negara.

Agar data dapat dikelompokkan secara baik, perlu dilakukan kegiatan awal sebagai berikut:

- a. *Editing*, yaitu proses memeriksa data yang sudah terkumpul, meliputi kelengkapan isian, keterbacaan tulisan, kejelasan jawaban, relevansi jawaban, keseragaman satuan data yang digunakan, dan sebagainya.
- b. *Coding*, yaitu kegiatan memberikan kode pada setiap data yang terkumpul di setiap instrumen penelitian. Kegiatan ini bertujuan untuk memudahkan dalam penganalisisan dan penafsiran data.
- c. *Tabulating*, yaitu memasukkan data yang sudah dikelompokkan ke dalam tabel-tabel agar mudah dipahami.

Setelah pengelompokan data secara sistematis terhadap data yang sejenis untuk kepentingan analisis dan tulisan selesai, data ini akan diuraikan secara deskriptif analitis yaitu data yang berbentuk uraian kalimat-kalimat, tanggapan dan pendapat responden diteliti dengan dipelajari secara menyeluruh. Data dideskripsikan secara lengkap mendetail aspek-aspek tertentu yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang kemudian dianalisis untuk mengungkapkan kebenaran dan menggambarkan hasil penelitian pembahasan.

H. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini dibagi menjadi 4 (empat) BAB dengan rincian sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, memuat tentang: Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Kerangka Teoritis dan Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka, memuat tentang: a. kedudukan hukum jaksa selaku kuasa BUMN di bidang perdata; ruang lingkup, tugas dan wewenang kejaksaan di bidang perdata, dan jaksa selaku kuasa pada BUMN. b. perjanjian: pengertian perjanjian, unsur-unsur perjanjian, azas-azas perjanjian, syarat sahnya suatu perjanjian, berlakunya perjanjian dan berakhirnya perjanjian. c. wanprestasi: jenis-jenis wanprestasi, terjadinya wanprestasi dan akibat wanprestasi. d. bentuk-bentuk pilihan penyelesaian sengketa: Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan; Pilihan Penyelesaian Sengketa sebagai Alternatif Penyelesaian: arbitrase, negoisasi, mediasi, konsiliasi, penilaian ahli. e. permodalan nasional madani (persero)

BAB III Pembahasan, memuat tentang: a. apa yang menjadi latar belakang pihak PT. PNM meminta bantuan Jaksa Pengacara Negara dalam menyelesaikan tunggakan kredit dari debitur? b. bagaimana bentuk penyelesaian tunggakan kredit dari debitur PT. PNM melalui Jaksa Pengacara Negara?

BAB IV Penutup, memuat tentang: kesimpulan dan saran.

