

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lembaga Kejaksaan merupakan suatu instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam mewujudkan tatanan keadilan yang dicita-citakan. Kejaksaan merupakan lembaga negara yang berperan penting dalam sistem peradilan yang memegang peran utama sebagai penuntut umum. Andi Hamzah mengatakan bahwa penuntutan hanya dilakukan oleh jaksa penuntut umum sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

Jaksa diartikan sebagai pejabat publik, yakni otoritas penuntutan (*authority of prosecution*). Menurut etimologi, kata "*prosecution*" berasal dari bahasa latin *prosecutus* dan terdiri dari *pro* (sebelum) dan *sequi* (mengikuti) yang dapat dipahami sebagai "proses berperkara dari awal hingga berakhir". Dengan demikian *prosecutor* atau penuntut adalah seseorang yang diberi kekuasaan melakukan penuntutan.¹

Supremasi hukum menimbulkan adanya upaya penegakan hukum di Indonesia secara progresif, salah satunya adalah dengan pelaksanaan fungsional jaksa sebagai penuntut umum yang bertindak dalam proses peradilan. Kejaksaan bersama dengan aparat penegak hukum lainnya memiliki kewenangan serta kewajiban secara legalitas untuk mewujudkan hukum yang dicita-citakan sebagaimana yang dituangkan dalam UUD 1945.

¹ RM. Surachman, 2015, *Eksistensi Kejaksaan Dalam Konstitusi Di Berbagai Negara*, Jakarta, hlm. 27.

Pengaturan tentang lembaga negara berbeda-beda menurut konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Kedudukan dan fungsi Kejaksaan RI dalam UUD 1945 hanya secara tersirat diatur (implisit) diatur dalam pembukaan UUD 1945 Alinea IV, dan Pasal 24 ayat 3, pembukaan UUD 1945 Alinea IV antara lain berbunyi:

Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pasal 24 Ayat 3:

Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang.

Pengertian hukum secara implisit mengandung pembatasan oleh undang-undang dan suatu prosedur yang seharusnya ditempuh untuk mencapai “ketertiban”.² Keterbatasan sumber hukum (*source of law*) mengenai Kejaksaan secara mendasar di dalam konstitusi menimbulkan adanya kelemahan kedudukan Kejaksaan.

Sebagaimana diketahui konsep trias politika membagi kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan, yakni kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif mempunyai tugas untuk membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif mengadili pelanggaran atas undang undang.³

² Romli Atmasasmita, 2010, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana, Jakarta, Hlm. 25

³ Patrialis Akbar, 2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 7

Berdasarkan hal tersebut pembagian kekuasaan suatu organ ditetapkan berdasarkan fungsi dari suatu organ. Pada Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan:

Selain Mahkamah Agung dan badan peralihan di bawahnya serta Mahkamah Konstitusi, terdapat badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

Kemudian berdasarkan Pasal berikutnya yaitu, Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan:

Fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Penyelidikan dan penyidikan;
- b. Penuntutan;
- c. Pelaksanaan putusan;
- d. Pemberian jasa hukum;
- e. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Mengacu pada ketentuan Undang-Undang tersebut Kejaksaan memiliki peran dan fungsi di bidang yudikatif karena kejaksaan berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yaitu sebagai pelaku kekuasaan kehakiman.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi⁴ yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan.⁵

⁴ Diskresi adalah keputusan atau tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi permasalahan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan.

⁵ Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Hlm. 7

Sebagai salah satu lembaga negara yang berperan penting dalam penegakan hukum (*law enforcement*), lembaga Kejaksaan memiliki wewenang dan tugas khusus yang diatur oleh Undang-Undang. Pada Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia menjelaskan bahwa:

Kejaksaan 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.

Kejaksaan merupakan salah satu subsistem dalam peradilan pidana (selain kepolisian, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) memegang peranan penting dalam penciptaan kejaksaan terpadu. Sebagai salah satu unsur penegakan hukum itu dalam suatu sistem hukum kejaksaan merupakan bagian dari suatu sistem, sebagaimana dikemukakan L.M. Friedman yang dikutip Marwan Effendy bahwa sistem hukum tersusun dari sub-sub sistem yang berupa substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Ketiga unsur sistem hukum ini sangat menentukan apakah suatu sistem hukum dapat berjalan dengan baik atau tidak.⁶



Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara secara merdeka terutama pelaksanaan tugas dan kewenangan dibidang penuntutan dan melaksanakan tugas dan kewenangan dibidang penyidikan dan penuntutan perkara tindak pidana korupsi dan pelanggaran HAM berat serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang.

⁵ Marwan Effendy, 2005, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum* Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, hlm.1.

Kejaksaan merupakan institusi sentral dalam penegakan hukum yang dimiliki oleh semua negara yang menganut paham *rule of law*. Konsep dari *rule of law* diberikaan oleh beberapa ahli. A.V. Dicey sebagaimana dikutip Miriam Budharjo, menyatakan bahwa *the rule of law* harus memenuhi unsur-unsur tertentu, yaitu: (1) *Supremacy of law* (supremasi hukum); (2) *Equality before the law* (persamaan kedudukan dalam hukum) dan (3) *Constitrution based on human right* (pengakuan Hak Asasi Manusia).⁷ Supremasi dari hukum dimaksud dapat dijelaskan bahwa yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum). Persamaan dalam kedaulatan hukum bagi setiap orang.

Kejaksaan Republik Indonesia, selain memiliki tugas dan wewenang di bidang penuntutan, juga memiliki tugas dan wewenang untuk mewakili negara atau pemerintah sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN) di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Sesuai ketentuan Pasal 24 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan dijelaskan sebagai berikut:

JPN dapat bertindak sebagai kuasa hukum negara atau pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara mewakili lembaga/badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat atau daerah serta Badan Usaha Milik Negara/Daerah.

Fungsional jaksa sebagai pengacara negara tidak menjadi kewenangan seluruh Jaksa melainkan adalah Jaksa yang sudah ditunjuk untuk menjadi pengacara negara yang membela negara dalam berperkara di pengadilan baik itu

⁷ Miriam Budiardjo, 1999, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 25.

perkara Perdata ataupun di PTUN. Berdasarkan Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyatakan bahwa:

Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada pemerintah lainnya.

Dalam menjalankan tugas dan wewenang jaksa sebagai pengacara negara di peradilan Perdata dan PTUN jaksa memiliki wewenang tertentu. Hal ini diatur dalam Perpres RI Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI:

- Pasal 24 (1) :Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan tugas dan kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara.
- Pasal 24 (2) : lingkup bidang perdata dan tata usaha negara sebagaimana ayat 1 meliputi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lain kepada negara atau pemerintah meliputi lembaga/ badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah, badan usaha milik negara/daerah dibidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan/keuangan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan Negara.

Terdapat salah satu kasus yang terjadi di Sungai Penuh, Kerinci, Jambi di ranah PTUN. Pihak yang berperkara pada kasus ini yaitu antara pemerintah dalam hal ini Walikota Sungai Penuh melawan Ependi sebagai Kepala Desa yang menggugat keputusan Walikota Sungai Penuh Nomr 141/Kep./149/2016 tertanggal 04 April 2016 tentang pemberhentian saudara Ependi sebagai Kepala Desa Tanjung Bunga Kecamatan Tanah Kampung Kota Sungai Penuh. Dalam penyelesaian kasus ini pemerintah (Wali Kota) meminta bantuan hukum kepada jaksa yang telah ditunjuk sebagai pengacara negara yang bertugas untuk membela pemerintah yang berperkara baik di bidang Perdata ataupun PTUN.

Berdasarkan fakta yang terjadi dapat disimpulkan bahwa Sebutan Jaksa Pengacara Negara (JPN) secara eksplisit tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI dan Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, serta Keppres Nomor 55 Tahun 1991 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Namun, makna “kuasa khusus” dalam bidang keperdataan dengan sendirinya identik dengan “pengacara.” Berdasarkan asumsi tersebut, istilah pengacara negara, yang adalah terjemahan dari *landsadvocaat* versi *Staatblad* 1922 Nomor 522 Pasal 3, tidak dikenal secara luas oleh masyarakat dan pemerintah.

Fungsional lembaga kejaksaan memang identik dengan peranannya pada bidang penuntutan di pengadilan. Kekuasaan yudikatif merupakan ranah bagi lembaga kejaksaan dalam melaksanakan kewenangannya untuk menegakan keadilan secara aktual. Namun dengan adanya fungsi lain kejaksaan yaitu untuk membela pemerintah di dalam perkara di bidang Perdata atau PTUN menyiratkan bahwa kejaksaan juga memiliki wewenang tertentu pada kekuasaan eksekutif.

Lembaga Kejaksaan dalam menjalankan wewenangnya bersifat independen atau merdeka serta bebas dari intervensi pihak lain. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI sebagai berikut:

Bahwa kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang, dan pada ayat (2) berbunyi Kekuasaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara merdeka.

Berdasarkan penjelasan dari pasal tersebut disimpulkan bahwa posisi Kejaksaan yang secara kelembagaan berada di bawah kekuasaan eksekutif namun memiliki tugas dan fungsi dari kekuasaan yudikatif menimbulkan problematika dalam menempatkan posisi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Hal ini dikarenakan Jaksa dalam hal membela negara melalui fungsinya sebagai pengacara negara telah membentuk suatu hubungan yang menarik Jaksa untuk turut andil dalam kekuasaan eksekutif yang bertentangan dengan independensi dari kelembagaan Kejaksaan, atau dengan kata lain Kejaksaan yang sejatinya memiliki wewenang di bidang yudisial namun juga memiliki wewenang di bidang non yudisial.

Selain itu, dengan kedudukan Jaksa sebagai pengacara negara maka kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga negara yang independen menjadi tidak bersifat mutlak independen. Karena lembaga negara yang independen diartikan sebagai lembaga negara yang terbebas dari intervensi pihak manapun dan lembaga negara lainnya, dalam menjalankan kewenangannya sebagai lembaga yudikatif.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai kedudukan lembaga kejaksaan sebagai pengacara negara.

Selanjutnya permasalahan penelitian di angkat menjadi judul skripsi yaitu:

KEDUDUKAN LEMBAGA KEJAKSAAN SEBAGAI PENGACARA NEGARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2004 TENTANG KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, selanjutnya dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan lembaga kejaksaan sebagai pengacara negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia?
2. Bagaimana permasalahan independensi yang timbul akibat adanya fungsi lembaga kejaksaan sebagai pengacara negara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan kepada rumusan masalah seperti diuraikan di atas, tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kedudukan lembaga kejaksaan sebagai pengacara negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
2. Untuk mengetahui permasalahan independensi yang timbul akibat adanya fungsi lembaga kejaksaan sebagai pengacara negara.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi para pihak, antara lain:

1. Secara teoretis :
 - a. Bagi penulis sendiri, penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan cakrawala berpikir penulis mengenai kedudukan lembaga kejaksaan.

- b. Diharapkan dapat mejadi referensi bagi mahasiswa,dosen, dan masyarakat luas dalam menambah wawasan dan pengetahuan serta dapat dijadikan bahan perbandingan bagi peneliti selanjutnya berkaitan dengan lembaga negara, khususnya mengenai kedudukan lembaga Kejaksaan.

2. Secara Praktis

- a. Diharapkan dapat menjadi bahan referensi dalam pembuatan Undang-Undang yang berhubungan dengan lembaga negara;
- b. Diharapkan dapat menjadi referensi bagi jaksa sebagai pengacara negara dalam melaksanakan tugasnya;
- c. Diharapkan dapat menjadi referensi bagi pemerintah serta lembaga kejaksaan;

E. Metode Penelitian

Dalam kegiatan pengumpulan data ini dibutuhkan data yang konkret, akurat, valid, jawaban yang ilmiah yang sesuai dengan data dan fakta yang ada di lapangan dan data yang berasal dari kepustakaan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Oleh karena itu penelitian ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini berjenis penelitian hukum normatif (yuridis normatif) yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.⁸

⁸ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2007.hal. 12

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat normatif kualitatif, dimana penelitian ini akan memaparkan fakta-fakta dan bahan hukum yang akan dianalisis dengan uraian kualitatif untuk mengetahui kedudukan lembaga kejaksaan sebagai pengacara pemerintah.

3. Pendekatan Masalah

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Penelitian ini dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam UUD 1945 dan Undang-Undang yang terkait dengan bagaimana kedudukan lembaga kejaksaan sebagai pengacara pemerintah.

c. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Metode pendekatan sejarah adalah suatu metode yang mengadakan penyelidikan suatu objek penelitian melalui sejarah perkembangannya.

4. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yaitu srtudi kepustakaan.

Data sekunder terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh lembaga negara atau pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-undangan, bahan hukum primer ini terdiri dari:

- 
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perubahannya.
 2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokoko-Pokok Kepegawaian.
 3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, tentang Kejaksaan.
 4. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat.
 5. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan.
 6. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Susunan Organisasi dan Kerja Kejaksaan.
 7. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.
 8. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan.
 9. Kepres Nomor 55 tahun 1991 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

10. KEPJA Nomor: KEP-035/J.A/3/1992 tentang struktur Organisasi Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

11. Peraturan Jaksa Agung Nomor 040/AJ/.A/12/2010 tanggal 13 Desember 2010 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Wewenang Perdata dan Tata Usaha.

12. Himpunan Petunjuk Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN), XXII, Penerbit: Kejaksaan Agung R.I.

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberi penjelasan atau keterangan mengenai bahan hukum primer yang berupa buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet, dan lain sebagainya.

c. Bahan Hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum ini terdiri dari:

1. Kamus Hukum
2. Kamus Bahasa Indonesia
3. Kamus Bahasa Inggris

5. Teknik Pengumpulan Data

Data yang bermanfaat bagi penulisan ini diperoleh dengan cara sebagai berikut:

1. Studi dokumen atau bahan pustaka (*documentary study*), yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis, terutama yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas.
2. Wawancara yaitu mengumpulkan data dengan cara mewawancarai narasumber yang berkaitan dengan kajian penelitian. Wawancara diadakan dengan ibu Popy S.H., M.H salah satu JAMDATUN Kejaksaan Negeri Padang pada tanggal 02 Agustus 2019.

6. Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Setelah mengumpulkan bahan hukum yang diperlukan dan berbagai data yang diperoleh kemudian dilakukan pengolahan data dengan melakukan proses editing terhadap data ataupun bahan yang diperoleh sehingga menghasilkan penulisan data yang lebih sederhana dan mudah dipahami.

b. Analisis Data

Analisis merupakan penyusunan terhadap data yang diperoleh untuk mendapatkan kesimpulan. Berkaitan dengan itu analisis data yang akan digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan judul penelitian. Selanjutnya hasil penelitian ini dituangkan secara deskriptif dalam bentuk skripsi.