

JAKSA SEBAGAI PENGACARA NEGARA DALAM BIDANG PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG ADVOKAT

Muhammad Firkan Muhammad Muslim,¹ Budi Parmono,² Umar Said Sugiharto³

Fakultas Hukum, Universitas Islam Malang
Jl. MT. Haryono No.193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249
E-mail : 21801021031@unisma.ac.id

ABSTRACT

*The competency of the Prosecutor in the civil and administrative sector to act with special authority as representatives of the state or government, both inside and outside the court, is known as the State Lawyer or State Prosecutor. This study examines the legality and legitimacy of prosecutors as state lawyers in the civil and state administration fields, and how the authority of prosecutors as state lawyers in the perspective of Law No. 18 of 2003 concerning Advocates. This research method is a normative juridical approach with laws and regulations, a philosophical approach, a concept approach, a comparative approach, and a case approach. The results of this research, the authority of the Public Prosecutor's Office in the field of civil and state administration has a strong legal basis, namely Article 30 paragraph (2) of Law Number 16 of 2004 concerning the Prosecutor's Office of the Republic of Indonesia. The authority of the Public Prosecutor's Office in the civil and state administration fields provided for by Law Number 16 of 2004 concerning the Prosecutor's Office of the Republic of Indonesia is a *lex specialist*, while the overall provisions concerning Advocates regulated in Law Number 18 of 2003 concerning Advocates are *lex generalists*. Thus the *adage lex specialist derogate lex generalist* applies.*

Keywords: *Prosecutor, State Attorney, Advocate.*

ABSTRAK

Kewenangan Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha untuk bertindak dengan kuasa khusus sebagai wakil negara atau pemerintah baik di dalam maupun di luar pengadilan, di kenal dengan istilah Pengacara Negara atau Jaksa Pengacara Negara. Penelitian ini mengkaji bagaimana legalitas dan legitimasi jaksa sebagai Pengacara Negara dalam bidang perdata dan tata usaha negara, dan bagaimana kewenangan jaksa sebagai Pengacara Negara dalam prespektif Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat. Metode penelitian ini ialah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan filosofis, pendekatan konsep, pendekatan perbandingan, dan pendekatan kasus. Hasil penelitian ini, kewenangan Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara memiliki dasar hukum yang kuat yakni Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kewenangan Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia merupakan *lex specialist*, sementara keseluruhan ketentuan tentang Advokat yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat merupakan *lex generalist*. Dengan demikian berlakulah *adagium lex specialist derogate lex generalist*.

Kata Kunci: Kejaksaan, Pengacara Negara, Advokat.

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

² Dosen Pembimbing I Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

³ Dosen Pembimbing II Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

PENDAHULUAN

Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia pada Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 ayat (1), menjelaskan bahwa:

Pasal 1

- (1) “Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan Undang-Undang.”

Pasal 2

- (1) “Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam Undang-Undang ini disebut kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan Negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang.”

Dari dua penjelasan di atas mendefinisikan bahwa, selain sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, ada unsur lain yang disebutkan, yakni “wewenang/kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang”. Dari sini tentu menjadi pertanyaan, wewenang/kewenangan apa yang dimaksud? Karena dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia tidak memberikan penjelasan (*cukup jelas*) akan hal ini. Untuk menjawab pertanyaan tersebut dapat di lihat dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia itu sendiri, yakni pada Tugas dan Wewenang (BAB III), Pasal 30 yang menyatakan:

Pasal 30

- (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 ketentraman 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 statistic criminal.

Selain dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia sendiri, wewenang/kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang, salah satunya dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, yang dimana dalam hal kepentingan umum sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (2) jo. Pasal 2 ayat (1):

Pasal 2

- (1) Debitor yang mempunyai dua atau lebih Kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan Pengadilan, baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat juga diajukan oleh Kejaksaan untuk kepentingan umum.

Dari sekian wewenang kejaksaan di atas, yang menarik perhatian penulis adalah wewenang dimana kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam ataupun di luar pengadilan untuk mewakili Negara atau pemerintah dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Lebih lanjut atas wewenang tersebut, di atur dalam Pasal 24 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia:

- (1) Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan tugas dan wewenang kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara.
- (2) Lingkup bidang perdata dan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lain kepada negara atau pemerintah, meliputi lembaga/badan negara, lembaga atau instansi pemerintah pusat dan daerah, Badan Usaha Milik Negara/Daerah di bidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.

Dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 24 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia di atas, membuat hal ini semakin menarik perhatian penulis, dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16

Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia hanya menyebutkan bahwa wewenang kejaksaan dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara:

- (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**.

Namun dalam Pasal 24 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia terdapat tambahan unsur lain dalam hal wewenang kejaksaan dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara yakni:

- (2) Lingkup bidang perdata dan tata usaha negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lain kepada negara atau pemerintah, meliputi lembaga/badan negara, lembaga atau instansi pemerintah pusat dan daerah, **Badan Usaha Milik Negara/Daerah** di bidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.

Dari bentuk tugas dan wewenangnya sebagaimana yang dimaksud di atas dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dikenal dengan istilah Pengacara Negara, terjemahan dari *Lansadvocaat* versi Pasal 3 Staatblaad 1922 Nomor 522.⁴ Lebih lanjut Kejaksaan mengistilahkan Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN) sebagai “Kantor Pengacara Negara”.⁵ Istilah yang diberikan oleh Kejaksaan ini mengakibatkan dampak yuridis yang tidak kecil, dimana menuai pro dan kontra dari berbagai kalangan baik akademisi, praktisi.

Secara historis Jaksa Pengacara Negara (JPN) lahir dalam tubuh Kejaksaan pada tahun 1991. Saat itu konsep ini lahir dengan meniru dari Konsep Australia yang memiliki Solicitor General sebagai Jaksa Pengacara Negara, yang menjadi pembeda adalah di Negara asalnya Jaksa Pengacara Negara merupakan sebuah Kantor sendiri yang berisi profesional hukum, sementara di Indonesia Jaksa Pengacara Negara tergabung dalam Kejaksaan Agung.⁶ Kendati di atur dengan dasar hukum setingkat Undang-Undang istilah “Jaksa Pengacara Negara” atau “Kantor Pengacara Negara” sama sekali tidak di temukan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia ataupun dalam Peraturan Presiden Nomor

⁴ Muhamad Jusuf, 2014, *Hukum Kejaksaan*, Surabaya: Laksbang Justitia, h. 15.

⁵ *Ibid*

⁶ Ali Salmande, Jaksa Pengacara Negara akan Dihilangkan, diakses pada 22 Oktober 2021, Dari: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4dad52d2429e9/jaksa-pengacara-negara-akan-dihilangkan>

38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Justru istilah Jaksa Pengacara Negara ditemukan dalam Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:

- (1) Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.

Berdasarkan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Pasal 24 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia peran Jaksa dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dilakukan dengan kuasa khusus untuk dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan. Status Jaksa Pengacara Negara tentu menuai tanya secara Yuridis, termasuk Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat mengingat peran Jaksa Pengacara Negara memiliki implikasi yang sangat besar terhadap lingkup hukum privat, karena di dalam bidang Perdata Pengacara tidak berhadapan dengan Jaksa. Lantaran dalam bidang Perdata merupakan perkara individu melawan individu, Pengacara melawan Pengacara lainnya. Masuknya Kejaksaan dalam bidang Perdata sebagai Pengacara Negara menegaskan posisi ini.⁷ Selain itu, segala hal yang berkenaan dengan Penasihat Hukum, Konsultan Hukum, termasuk Pengacara telah di atur dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat.

Untuk dapat menjadi Pengacara (advokat) dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat telah mengatur sedemikian rupa untuk dapat di angkat menjadi Pengacara, salah satu diantaranya sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c: “tidak berstatus sebagai pegawai negeri atau pejabat negara”

Selanjutnya dalam Pasal 20 ayat (3) juga menegaskan hal serupa:

- (3) “Advokat yang menjadi pejabat negara, tidak melaksanakan tugas profesi Advokat selama memegang jabatan tersebut”

Pada bagian Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat menjelaskan yang dimaksud dengan “pegawai negeri” dan “pejabat negara” yang terdapat dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c:

⁷ Jusuf, *op.cit.*, h. 47.

- c. “Yang dimaksud dengan “pegawai negeri” dan “pejabat negara”, adalah, pegawai negeri sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan “pejabat negara” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian.”

Dalam Pasal 2 ayat (1) ditentukan bahwa Pegawai Negeri terdiri dari:

- a. Pegawai Negeri Sipil;
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.”

Dari penjelasan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat diatas dapat dilihat terdapat implikasi yang cukup besar, dimana profesi sebagai Jaksa adalah “Pegawai Negeri Sipil”.

Terdapat dua pertanyaan mendasar dalam penelitian ini, yakni bagaimana legalitas dan legitimasi jaksa sebagai Pengacara Negara dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Kedua, bagaimana kewenangan jaksa sebagai Pengacara Negara dalam prespektif Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat. Penelitian ini perlu dilakukan untuk mengetahui bagaimana legalitas dan legitimasi jaksa sebagai Pengacara Negara dalam bidang perdata dan tata usaha negara dengan prespektif Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.

Dalam jurnal ini, penulis mencoba menggali regulasi mana saja yang mengatur mengenai kewenangan Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara, dalam hal ini bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara. Penulis memasukkan teori dan pemaparan tentang kewenangan kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan filosofis (*philosophical approach*) pendekatan konsep (*conceptual approach*) pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan kasus (*case approach*). Metode yang digunakan ialah metode *Yuridis Normatif* dengan berdasarkan hukum positif yang berlaku di Indonesia serta berdasarkan sumber-sumber terpercaya lainnya seperti buku, jurnal ilmiah, manuskrip, makalah, majalah ilmiah, atau internet.

PEMBAHASAN

Secara terminologis, istilah Jaksa berasal dari kata *yaksa* dalam bahasa Sansekerta.⁸ Istilah ini berasal dari India dan berimplikasi pada peradaban Hindu di Indonesia. Pada zaman Majapahit istilah *yaksa* masuk dalam struktur yudikatif yang serupa dengan *dhyaksa*, *adhyaksa* dan *dharmadhyaksa*.⁹ Pada puncak kejayaan Majapahit yang dipimpin oleh Hayam Wuruk (1350-1389) *dhyaksa* adalah posisi jabatan hakim dengan *adhyaksa* sebagai kepalanya, kendati sebagai hakim tertinggi *adhyaksa* juga bertugas sebagai pengawas.¹⁰ Pandangan kedudukan Jaksa secara historis yang berasal dari kata *yaksa* pada masa Majapahit adalah pandangan yang keliru.¹¹

Secara historis Pengacara di Indonesia telah memiliki dasar hukum sejak pra kemerdekaan, namun saat ini sudah tidak berlaku lagi sejak mulai diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat, dasar hukum tersebut diantaranya:

- a. *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie in Indonesie* (Stb.1847 Nomor 23 jo. Stb. 1848 Nomor 57) dari Pasal 185 sampai Pasal 192 dengan segala perubahan dan penambahannya;
- b. *Bepalingen betreffende het kostuum der Rechterlijke Ambtenaren dat der Advokaten, Procureurs, en Deuwaarders* (Stb. 1848 Nomor 8);
- c. *Bevoegdheid department hoofd in burgerlijke zaken van land* (Stb. 1910 Nomor 446 jo. Stb. 1922 Nomor 523); dan
- d. *Vertegenwoordiging van de land in rechten* (K.B.S 1922 Nomor 522).¹²

Kewenangan Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara yakni, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak untuk mewakili Negara atau Pemerintah baik di dalam maupun di luar pengadilan. Kewenangan tersebut ditegaskan dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Lebih lanjut terkait kewenangan Kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara ditegaskan dalam Pasal 23 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Dimana dalam melaksanakan tugas dan wewenang bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara bertindak sebagai pembantu pimpinan dan bertanggung jawab kepada

⁸ R. Tresna, 1978, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, cetakan ke-3, Jakarta: Pradnya Paramita, h. 153.

⁹ Jusuf, op.cit., h. 33.

¹⁰ Sumanjaya, 2002, *Kejaksaan RI dalam Lintas Sejarah*, Jakarta: Majalah Hukum Kejaksaan RI.

¹¹ Marwan Effendy, 2005, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Prespektif Hukum*, Jakarta: Gramedia, h.57-59.

¹² Agus Budianto, “*Tantangan Profesi Advokat dalam Membangun Fair Trial*”, Gloria Juris, Vol. 8, Nomor 2, Mei-Agustus 2008, h. 50-58; Baca juga Pasal 35 Undang-undang Advokat

Jaksa Agung. Dari sana munculah istilah Jaksa Pengacara Negara dan Kantor Pengacara Negara dalam struktural Kejaksaan mengakibatkan pemasalahan secara yuridis, karena dalam Undang-Undang Kejaksaan sendiri tidak ada penjelasan atau bahkan penyebutan dari istilah Jaksa Pengacara Negara. Ditambah lagi dengan istilah Kantor Pengacara Negara yang juga tidak dijelaskan atau disebutkan dalam Undang-Undang Kejaksaan.

Tugas dan wewenang Kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara yang ditegaskan dalam Undang-Undang Kejaksaan hanya melingkupi atas nama Negara atau Pemerintah jika berperkara di pengadilan. Sementara dalam ketentuan lebih lanjut yang ditegaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, ruang lingkup tugas dan wewenang Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara meluas.

Perluasan ruang lingkup tugas dan wewenang Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara ditegaskan dalam Pasal 24 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, bahwa Kejaksaan tidak hanya mewakili Negara atau Pemerintah saja ketika berperkara di pengadilan, tetapi juga termasuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dengan tujuan untuk memulihkan dan menyelamatkan kekayaan negara, dan juga untuk menegakan kewibawaan negara dan pemerintah.

Secara yuridis Kejaksaan yang sebelumnya atau yang terbaru, istilah Jaksa Pengacara Negara sama sekali tidak mempunyai penjelasan atau pengertian, baik dalam Undang-Undang Kejaksaan, Perpres Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan, dan Perja Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan, atau bahkan dalam peraturan perundang-undangan manapun. Istilah Jaksa Pengacara Negara justru disebutkan dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:

“Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada **Jaksa Pengacara Negara** untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.”

Kendati disebutkan secara tegas dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, istilah Jaksa Pengacara Negara sama sekali tidak diberi pengertian atau penjelasan.

Dalam prakteknya Kantor Pengacara Negara dipahami sama halnya dengan Kantor Pegacara Swasta, perbedaan intinya terdapat pada klien yang di tangani. Sebagaimana

kewenangan yang diberikan, klien yang dapat ditangani oleh Kantor Pengacara Negara terbatas pada institusi Negara, Pemerintah atau pejabatnya, BUMN dan BUMD. Jaksa Pengacara Negara dalam menyelesaikan perkara perdata dan tata usaha negara dapat melalui dua jalur, yakni jalur litigasi dan non litigasi.

Sebagai contoh dalam penyelesaian sengketa non litigasi yang diselesaikan oleh Jaksa Pengacara Negara, penulis mengambil salah satu kasus yang terjadi belum lama ini. Dilansir dari *Official Website* Persatuan Jaksa Indonesia, Pada Selasa, 20 April 2021 bertempat di Aula Lantai 6 Kantor Kejati Jawa Tengah, Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah menerima penghargaan dari PT. Pelindo III (Persero) atas penyelesaian ganti rugi kasus sengketa non litigasi, yakni penabrakan crane oleh MV Soul of Luck kepada Shipping Owners di Dermaga Petikemas Pelabuhan Tanjung Emas Semarang.

Sebagai contoh penyelesaian perkara litigasi yang diselesaikan oleh Jaksa Pengacara Negara penulis mengambil putusan Mahkamah Agung pada tingkat kasasi Nomor: 946/K/Pdt/2021. Dalam putusan tersebut Jaksa Pengacara Negara bertindak dengan surat kuasa khusus substitusi untuk mewakili Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Bangka Barat dan GM PLN UIP Sumatera Bagian Selatan *c.q.* Manager UPP Jaringan Bangka Belitung sebagai para Termohon kasasi, melawan Eddy Arif sebagai Pemohon Kasasi.

Secara mendasar dalam melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan sebagai Jaksa Penuntut Umum merupakan bukti nyata bahwa jaksa berorientasi pada penegakan hukum. Pada posisi berlawanan pengacara juga bertujuan menegakan hukum. Namun lebih mendasar dari pada itu, pengacara menuntut akan keadilan dengan penerapan prinsip-prinsip kebenaran demi kliennya. Karena pada hakekatnya pengacara merupakan agen yang dipilih oleh masyarakat demi memastikan hasil hukum yang adil.¹³ Walau tidak bisa dipungkiri dalam tatanan praktis pengacara tekadang juga mengedepankan kepentingan kliennya, kendati demikian pengacara tetap menuntut keadilan dengan catatan turut memperjuangkan kepentingan kliennya.

Atas dasar-dasar inilah, dalam melaksanakan tugas dan wewenang bidang perdata dan tata usaha negara sebagai Jaksa Pengacara Negara harus bertitik poros pada kecenderungan global dan kebijakan nasional dengan tetap mengedepankan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Sebagaimana tujuan hukum, karena Indonesia merupakan negara hukum.¹⁴ Karena pada

¹³ David J. Brewer, Oct. 1907, *Law and Ethics*, International Journal of Ethics, Vol. 8, Nomor 1, h. 18-25

¹⁴ Abdul Aziz Hakim, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 8.

hakekatnya, alasan mendasar Kejaksaan diberi kewenangan dalam bidang perdata dan tata usaha negara sebab keadaan objektif yang membutuhkan Kejaksaan pada bidang tersebut.

Lebih lanjut, kewenangan dalam bidang perdata dan tata usaha negara yang diberikan kepada Kejaksaan oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia merupakan langkah antisipatif oleh pemerintah (legislatif) sebagai pembuat Undang-Undang untuk Indonesia yang lebih adaptif dalam menghadapi permasalahan di masa mendatang baik nasional maupun internasional dalam bidang perdata dan tata usaha negara.

1) Kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara Menurut Undang-Undang Advokat

Sebelum masuk pada tugas dan wewenang jaksa, perlu terlebih dahulu dipahami perbedaan antara wewenang dengan kewenangan. Untuk memahami perbedaan keduanya dapat diketahui dari definisinya. Definisi dari wewenang dan kewenangan tertuang dalam Pasal 1 ayat (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan:

(5) “Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

(6) Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.”

Dari definisi antara wewenang dan kewenangan diatas, dapat dipahami bahwa titik perbedaan keduanya terdapat pada ruang lingkupnya. Dimana dalam hal wewenang melingkupi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sementara kewenangan melingkupi dalam ranah hukum publik. Itulah perbedaan antara wewenang dengan kewenangan.

Sebagai tambahan pemahaman, penulis mengambil arti wewenang yang dikemukakan oleh dosen penulis, yakni Dr. H. Budi Parmono, S.H., M.Hum dalam bukunya yang berjudul *Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi*. Beliau mengartikan wewenang sebagai kekuasaan untuk mengambil keputusan atau mengambil tindakan yang kekuasaan tersebut berasal dari undang-undang atau kekuasaan yang diakui.¹⁵

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia memberikan Kejaksaan kewenangan dalam bidang perdata dan tata usaha negara sebagai mana yang telah diuraikan sebelum-sebelumnya, dalam hal ini Kejaksaan bertindak sebagai

¹⁵ Budi Parmono, 2020, *Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi*, Malang: Inteligencia Media, h. 111.

Jaksa Pengacara Negara. Sementara Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara sebagai Kantor Pengacara Negara. Tugas dan wewenang Kejaksaan tersebut berimplikasi tegas secara yuridis terkhusus perundang-undangan kepengacaraan, yakni Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat.

Jika dilihat dari landasan hukum kepengacaraan Kejaksaan, pengistilahan Jaksa Pengacara Negara (JPN), Pengacara Negara, ataupun Kantor Pengacara Negara berada dibawah Undang-Undang, sementara hal-hal yang masuk dalam lingkup kepengacaraan di Indonesia secara keseluruhan tunduk pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat. Sehingga sudah barang keharusan bahwa Kejaksaan dalam posisinya ketika tidak bertindak sebagai Jaksa Penuntut Umum (JPU), dalam artian ini bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara patut untuk tunduk pada Undang-Undang Advokat.

Namun jika dilihat dari landasan hukum tugas dan kewenangan dalam bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan memiliki dasar hukum yang kuat yakni Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan, walau maksud dari bertindak dengan kuasa khusus tidak secara spesifik menyebutkan sebagai Jaksa Pengacara Negara. Sehingga dengan demikian istilah pengacara dalam Kejaksaan harus dipahami sama dengan Advokat sebagaimana yang diistilahkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat.

Meskipun kewenangan sebagai Jaksa Pengacara Negara untuk bertindak sebagai wakil dari Negara, Pemerintah, BUMN, atau BUMD dalam bidang perdata dan tata usaha negara lahir dari dasar hukum setingkat Undang-Undang. Cukup banyak kritikan dari berbagai kalangan baik praktisi ataupun akademisi. Kritikan ini muncul dikarenakan berbagai kalangan mempunyai pandangan yang berbeda dalam menafsirkan apa yang dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat.

Berbagai penafsiran akan ketentuan-ketentuan yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat, penulis berpandangan bahwa segala ketentuan yang di atur dalam Undang-Undang Advokat seperti ketentuan pengangkatan untuk dapat mejadi Advokat tidak dapat diberlakukan secara khusus terhadap Jaksa yang berperan sebagai Pengacara Negara yang lahir atas kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Persyaratan untuk dapat diangkat menjadi

Advokat tersebut hanya berlaku bagi seseorang yang mengkehendaki dirinya untuk menjadi Advokat yang berstatus bukan Jaksa.

Sebagaimana yang penulis sampaikan diatas, atas dasar itulah penulis berpandangan bahwa kewenangan Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara sebagai Jaksa Pengacara Negara yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia merupakan *lex specialist* atau dalam artian ketentuan yang khusus, yang hanya diberlakukan bagi Jaksa. Sementara keseluruhan ketentuan tentang Advokat yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat, penulis berpandangan bahwa ketentuan tersebut merupakan *lex generalist* atau dalam artian ketentuan yang diberlakukan secara umum bagi Advokat. Sehingga dapat dipahami dalam adagium *lex specialist derogate lex generalist*, yang berartikan ketentuan yang diberlakukan secara khusus mengesampingkan ketentuan yang diberlakukan secara umum.

KESIMPULAN

Dari apa yang sudah diuraikan pada bab sebelumnya, maka penulis menarik kesimpulan. Istilah Jaksa Pengacara Negara (JPN) dan Kantor Pengacara Negara merupakan terjemahan dari *Lansadvocaat* versi Pasal 3 Staatblaad 1922 Nomor 522 dan pemaknaan dari kewenangan Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara yang ditunjukkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Adanya dasar hukum setingkat Undang-Undang membuat kewenangan Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara sebagai Jaksa Pengacara Negara memiliki legalitas yang kuat. Diberikannya kewenangan kepada Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara disebabkan adanya keadaan objektif yang membutuhkan Kejaksaan pada bidang tersebut, serta sebagai langkah antisipatif pemerintah (legislatif) demi adaptifnya Indonesia dalam menyelesaikan permasalahan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara pada tatanan nasional hingga internasional. Kewenangan Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia berdampak tegas secara yuridis, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat. Kendati demikian, atas adanya adagium *lex specialist derogate lex generalist*, membuat Undang-Undang Kejaksaan bersifat khusus dan megesampingkan Undang-Undang Advokat yang bersifat umum dalam keberlakuan kewenangan Kejaksaan sebagai Pengacara Negara, sehingga membuat Jaksa Pengacara Negara ***tidak tunduk*** dengan Undang-Undang Advokat. Istilah Jaksa Pengacara Negara secara tegas disebutkan dalam

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tepatnya pada Pasal 32 ayat (1), Pasal 33, dan Pasal 34.

DAFTAR RUJUKAN

Buku

Effendy, Marwan. 2005, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Prespektif Hukum*, Jakarta: Gramedia

Hakim, Abdul Aziz. 2011. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Jusuf, Muhammad. 2014, *Hukum Kejaksaan*, Surabaya: Laksbang Justitia.

Parmono, Budi. 2020, *Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi*, Malang: Inteligensia Media, h. 111.

Sumanjaya, 2002, *Kejaksaan RI dalam Lintas Sejarah*, Jakarta: Majalah Hukum Kejaksaan RI.

Tresna R. 1978, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, cetakan ke-3, Jakarta: Pradnya Paramita.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan PKPU

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan

Jurnal

Budianto, Agus.(Mei-Agustus 2008), “Tantangan Profesi Advokat dalam Membangun Fair Trial”, *Gloria Juris*, Vol. 8, Nomor 2

Brewer, David J. (Oct. 1907), Law and Ethics, *International Journal of Ethics*, Vol. 8 Nomor 1

Putusan

Putusan Nomor: 946/K/Pdt/2021

Internet

Ali Salmande, Jaksa Pengacara Negara akan Dihilangkan, diakses pada 22 Oktober 2021, Dari: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4dad52d2429e9/jaksa-pengacara-negara-akan-dihilangkan>.