

Kaidah Hukum Eksistensi Jaksa Pengacara Negara pada Badan Usaha Milik Negara

Ismanto

*Kejaksaan Tinggi Kalimantan Selatan
Jl. D. I. Panjaitan No.26, Antasan Besar, Kec. Banjarmasin Tengah,
Kota Banjarmasin, Kalimantan Selatan 70123
Email : ismanto.kejati.bjm@gmail.com*

Submitted : 23-03-2021 Reviewed:22-04-2021 Accepted:26-04-2021

Abstract: When referring to the law, there is no firmness, the prosecutor's obligation to represent the government is only related to the interests of the state or the government in its capacity as a public legal entity. In this position the government represents the State which is facing legal problems. although it is known that Presidential Regulation No. 38/2010 concerning the Organization and Work Procedure of the Indonesian Prosecutor's Office which states that the scope of the civil and state administration includes law enforcement, legal aid, legal considerations and other legal actions against the state or government, including state institutions / agencies, institutions / central and regional government agencies, State / Regional Owned Enterprises in the civil and state administration sector, should still pay attention to the measuring positions of the parties in a case so that things do not go wrong.

Keywords : Rule of Law; Lawyer; State

Abstrak : Apabila mengacu pada Undang-Undang tidak ditemukan adanya ketegasan, kewajiban Jaksa mewakili pemerintah hanya terkait dengan kepentingan negara atau pemerintah di dalam kapasitasnya sebagai Badan Hukum Publik. Di dalam kedudukan ini pemerintah merepresentasikan Negara yang sedang menghadapi permasalahan hukum. walaupun diketahui bahwa Peraturan Presiden Nomor 38/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI yang menyatakan lingkup bidang perdata dan tata usaha negara 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 di bidang perdata dan tata usaha negara, seyogyanya tetap memperhatikan pada takaran kedudukan para pihak yang berperkara agar tidak terjadi hal yang tidak semestinya.

Kata Kunci : Kaidah Hukum; Pengacara; Negara

PENDAHULUAN

Telah menjadi kebingungan dari berbagai kalangan ketika mendengar Jaksa sebagai pengacara negara menjadi pengacara suatu badan usaha milik negara (BUMN) berhadapan dengan Pemerintah. Hal itu memang terasa janggal atas makna negara dimana negara diselenggarakan oleh Pemerintah dalam hal ini Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota termasuk Pemerintah Desa yang kesemua itu disebut sebagai penyelenggara negara.

Penempatan diri dari Jaksa sebagaimana dimaksud, telah mendorong argumentasi yuridis adanya kesalahan pemahaman dari aparaturnya Jaksa, mungkin saja Jaksa secara personal memiliki argumen lain. Namun tentu ada takaran yang mesti menjadi pertimbangan hukumnya.

Sudah tidak asing bagi para ahli hukum bahwa Jaksa sebagai pengacara negara menjadi pengacara pada suatu BUMN, tertuang dalam suatu kesepakatan berupa *memorandum of understanding (MoU)* antara lembaga kejaksaan dengan suatu BUMN. Secara normal berhadapan dengan pihak di luar dari pemerintahan, yang dalam perkembangannya juga banyak mendapat sorotan penolakan, apalagi ketika Jaksa menjadi pengacara suatu BUMN/BUMD berhadapan dengan Pemerintah/Pemerintah Daerah.

Menjadi suatu hal yang cukup signifikan ketika ditemukan isu hukum dimana Jaksa menjadi pengacara BUMN berhadapan dengan suatu Pemerintah. Walaupun berlandaskan adanya suatu kesepakatan, mesti ada takaran segi yuridisnya. Tanpa ada takaran memunculkan eksistensi tanpa batas dimana Jaksa akan berada pada semua lini yang tentunya tidak atau tertolak dari segi kaidah hukum. Jadi intinya ditengah banyaknya argumentasi hukum Jaksa sebagai pengacara negara diperlukan takaran untuk menunjukkan pada posisi yang benar dan yang salah sesuai kaidah hukum.

Persoalan Jaksa menjadi pengacara BUMN berhadapan dengan Pemerintah tentunya sangat minim untuk terdeteksi, begitupun dengan media pemberitaan tidaklah akan sampai pada persoalan itu karena pemberitaan akan fokus pada persoalan kasusnya, sedang aktor tidaklah nampak terlebih bagi Pemerintah tidak akan membuka persoalan itu begitupun dengan lembaga Kejaksaan. Artinya cenderung menjadi persoalan yang tertutup yang datanya tidak akan dapat diungkapkan secara nyata dan hanya berdasar pada informasi singkat.

Beberapa kalangan menilai pada kasus semacam itu dipastikan terhenti di tengah jalan atau tidak sampai pada ranah peradilan, akibat intervensi yang berlebihan untuk memaksa lawan melemah. Contohnya pada kasus perizinan PT Inhutani berlawanan dengan Pemerintah Kabupaten Kotabaru pada waktu lalu, sebagai berikut:

“Pemerintah Kabupaten Kotabaru berencana menggugat Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 193/MENUHUT-II/2006 tentang Pemberian IUPHHK Kepada PT. Inhutani II karena dinilai bertentangan dengan Keputusan Menteri Nomor 453/Kpts-II/1999 tentang Kawasan Hutan di Provinsi Kalimantan Selatan, sebagaimana faktanya Pemerintah Kabupaten Kotabaru menilai penetapan itu tidak sah dan mengakibatkan Pemerintah Kabupaten Kotabaru dirugikan atas keputusan Menteri dengan memasukkan objek Area Penggunaan Lain (APL) yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang RTRWKabupaten Kotabaru untuk kepentingan umum kedalam IUPHHK Inhutani. Pada kasus tersebut PT. Inhutani diwakili oleh Jaksa yang menyatakan diri sebagai pengacara negara mewakili PT. Inhutani.”

Menelaah terjadinya hubungan antara PT. Inhutani dengan Jaksa, diawali dengan adanya hubungan kerjasama melalui sebuah *MoU* yang mana PT. Inhutani sendiri selaku pemegang IUPHHK-HA dan IUPHHK-HT tidak melaksanakan penataan batas sebagaimana diwajibkan oleh Surat Keputusan Menteri Kehutanan No SK. 30/MENHUT-II/2006 dan No SK. 193/Menhut-II/2006 PT Inhutani II (Unit Pulau Laut) Kalsel untuk selanjutnya ditetapkan sebagai kawasan definitif. Tidak dilaksanakannya perintah Menteri oleh PT. Inhutani berakibat banyak kawasannya dirambah oleh perusahaan swasta sehingga berakibat kerugian negara.¹

Daripada itu PT. Inhutani atas adanya *MoU* dengan Kejaksaan setempat memberikan Surat Kuasa Khusus (SKK) selaku pengacara negara mewakili PT. Inhutani. Tetapi dalam eskalasinya ketika terdapat konflik dengan Pemerintah Daerah setempat, Jaksa tetap pada posisi sebagai pengacara PT. Inhutani.

Dalam uraian singkat dari Kejaksaan setempat dikemukakan bahwa:

"Dalam acara puncak Hari Bhakti Adhyaksa ke 54, Kejaksaan Negeri Kotabaru mengungkapkan telah memperoleh mandat Surat Kuasa Khusus (SKK) dari PT Inhutani II (Persero), Selasa (22/07/14). Disampaikan oleh Kajari Kotabaru, Hotma Tumpal Siregar, S.H., M.H. melalui Kasi Datun Basuki Arif Wibowo, SH dalam acara Pers Gathering menyebut, sejak Januari sampai dengan Juli 2014, SPDP dari kepolisian yang masuk di Kejaksaan Negeri Kotabaru sejumlah 213 Perkara Pidana. Untuk berkas perkara Tahap II (penyerahan tersangka dan barang bukti) sejumlah 198 perkara. Sedangkan yang sudah di eksekusi (mempunyai kekuatan hukum tetap) sebanyak 176 perkara, dan sisanya ada yang belum lengkap serta ada pula yang masih banding. Dalam acara Pers Gathering itu pula Basuki menjelaskan, Datun singkatan dari Perdata dan Tata Usaha Negara kedengarannya masih asing bagi masyarakat awam. Kami punya kewenangan berdasarkan Surat Kuasa Khusus (SKK), dan kami bisa menjadi Jaksa Pengacara Negera mewakili Pemerintah, Lembaga Negara, atau BUMN/BUMD yang berkaitan dengan kekayaan negara. "Misalkan lembaga-lembaga yang saya sebutkan tadi mempunyai masalah perdata dan tata usaha negara, apabila mereka memberikan Surat Kuasa Khusus, kami bisa mewakili mereka," ungkap Basuki. Ditambahkannya, pada Tahun 2014 ini, Kejaksaan Negeri Kotabaru memperoleh 5 SKK dari PT.Inhutani II (Persero) untuk menangani permasalahan sengketa lahan dengan beberapa perusahaan. Permasalahan lahan ini timbul dari kawasan hutan yang sudah dikeluarkan menjadi Area Penggunaan Lain (APL). Karena sudah ditetapkan menjadi APL oleh Pemkab Kotabaru, maka apabila ada perusahaan lain yang sudah memiliki ijin di area tersebut, harus menyelesaikan permasalahan dengan PT Inhutani II. "Ijin PT Inhutani ini kan belum berakhir, sehingga perusahaan yang memiliki ijin diatasnya harus menyelesaikan permasalahan secara kekeluargaan. Nah, itulah yang kita tempuh melalui proses Nonlitigasi (proses diluar pengadilan), yaitu melakukan negoisasi dan mediasi antara kedua belah pihak agar tidak saling dirugikan," jelasnya."²

Mencermati pemberitaan di atas tentunya perlu memberikan apresiasi positif terhadap Jaksa-Jaksa setempat yang mampu menarik kerugian negara mencapai 15,5 Miliar Rupiah dan masuk kedalam Kas Negara³ melalui upaya mediasi dengan Perusahaan Swasta yang dinyatakan

¹Lihat: <http://harianjayapos.com/detail-13396-gnpk-awal-kekuasaan-pt-inhutani-ii-sk--kep-mentan.html>

²Lihat: <http://www.bidikkalsel.co/2014/07/kejaksanaan-negeri-kotabaru-peroleh.html>

³Herliansyah, "Rp 15,5 Miliar Dikembalikan Kejari Kotabaru ke Negara" last modified 2016. <https://banjarmasin.tribunnews.com/2016/07/20/rp-155-miliar-dikembalikan-kejari-kotabaru-ke-negara>.

merambah kawasan PT. Inhutani, namun ada persoalan yang mesti diluruskan agar kedepan jangan sampai ada kesalahan kecil mengakibatkan nilai pencapaian kinerja yang sudah baik menjadi berkurang. Persoalan PT. Inhutani berlawanan dengan Pihak Pemerintah Daerah setempat memerlukan adanya takaran yang semestinya berdasar kaidah hukum. Artinya jangan karena adanya *MoU* dan SKK apapun yang dihadapi oleh PT. Inhutani Jaksa menjadi pembelanya.⁴

Memahami pada konstelasi kasus di atas, kiranya perlu digarisbawahi bahwa dalam penelitian ini tidak menganalisis kasus dimaksud, melainkan dalam tesis ini untuk menakar eksistensi Jaksa sebagai pengacara negara agar ditemukan ranah-ranah yang semestinya. Selama ini banyak penelitian mengangkat dengan judul Jaksa sebagai pengacara negara namun tidak pada takarannya, sehingga ketika pada tataran implementasi dapat saja terjadi kesalahan eksistensi. Kesalahan eksistensi dapat menimbulkan persepsi negatif dari publik.

Aspek yuridis normatif menyatakan bahwa Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut Kejaksaan) adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (UU Kejaksaan). Wewenang lain yang dimaksud misalnya menurut Pasal 30 ayat (2) UU Kejaksaan adalah “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”.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana telah disebutkan di atas, Jaksa bertindak untuk dan atas nama negara serta bertanggung jawab menurut saluran hierarki (vide Pasal 8 ayat (2) UU Kejaksaan).

Mengingat pada Pasal 30 ayat (2) UU Kejaksaan dalam penjelasan dinyatakan cukup jelas, hemat penulis ketentuan ini masih perlu penjabaran lebih lanjut manakala Jaksa yang menjadi pengacara dari suatu badan hukum milik negara yang berlawanan dengan pemerintah perlu kaidah hukum atau batasan yang jelas atau dengan kata lain ketentuan tersebut mengandung kekaburan norma hukum (*vage of norm*), sebab Jaksa bertindak untuk dan atas nama negara sementara para pihak merupakan unsur-unsur/badan negara, dengan demikian juga timbul persoalan kesesuaian norma hukum dimaksud dengan prinsip hukum pertanggung jawaban Jaksa.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN/ ANALYSIS AND DISCUSSION

Kepentingan Negara Dan Perbuatan Hukum Pemerintah

Negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah, dalam berbagai aktivitasnya melahirkan bentuk perbuatan hukum Pemerintah. Perbuatan hukum Pemerintah itu oleh para ahli digolongkan sebagai perbuatan hukum menurut hukum privat (sipil) dan perbuatan hukum menurut hukum publik. Untuk lebih detail penulis kemukakan sebagai berikut:

a. Perbuatan hukum menurut hukum private.

⁴ Kasus PT. Inhutani II Wilayah Kabupaten Kotabaru ini menarik, karena Direktur PT. Inhutani II sendiri selang 2 tahun kedepannya ditetapkan sebagai tersangka oleh Kepolisian R.I pada kasus yang berbeda, namun ditenggarai lahan yang terbakar merupakan lahan yang akan digunakan untuk perambah. Pertanyaannya; apakah Dirut PT. Inhutani II memiliki niat terselubung dengan memanfaatkan Kejaksaan untuk membayar lahan yang dirambahnya kepada negara sedang perizinan PT. Inhutani tidaklah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Disinyalir sebagai suatu pembalasan oleh Perusahaan Swasta Direktur PT. Inhutani II akhirnya dtersangkakan dengan kasus berbeda. Herliansyah, “Dirut Ditetapkan Tersangka, GM Inhutani II Kotabaru Bantah Bakar Lahan” last modified 2016. <https://banjarmasin.tribunnews.com/2016/01/13/dirut-ditetapkan-tersangka-gm-inhutani-ii-kotabaru-bantah-bakar-lahan>.

b. Perbuatan hukum menurut hukum publik.

Berdasarkan pemahaman tentang perbuatan Pemerintah di atas, kita tentu dapat menjadikannya dasar pemikiran tentang perihal kepentingan Negara. Indroharto berpendapat bahwa makna kepentingan Negara itu sendiri sebenarnya samar-samar dan sulit dipegang, sedangkan kepentingan negara juga merupakan kepentingan umum. Hal tersebut nampak bahwa negara dibentuk untuk mewakili kepentingan umum (masyarakat) untuk mencapai tujuan masyarakat itu sendiri, sehingga kepentingan negara disamakan dengan kepentingan umum.⁵

Adapun tugas negara/pemerintah pada umumnya dapat dikategorikan sebagai tindakan pelaksana yaitu melaksanakan peraturan perundang-undangan dan sebaliknya juga sebagai tindakan positif yaitu menyelenggarakan kepentingan umum. “Adapun kepentingan umum meliputi kepentingan nasional dalam arti kepentingan bangsa, masyarakat dan negara. Kepentingan umum mengatasi kepentingan individu, kepentingan golongan dan kepentingan daerah”⁶.

Kepentingan umum atau kepentingan nasional menjadi tujuan daripada eksistensi pemerintah negara. Menengok kepada UUD 1945 maka pada Pembukaan alinea keempat dinyatakan sebagai tujuan Pemerintah Negara Republik Indonesia adalah:

“...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”.

Kalau diatas dikemukakan bahwa “kepentingan umum mengatasi kepentingan individu, maka hal itu bukanlah berarti bahwa kita tidak mengakui kepentingan individu sebagai hakekat pribadi manusia tetapi justru dalam kepentingan umum inipun terletak pembatasan individu, sehingga kepentingan individu itu tidak bertumpu atas azas *Jus suum cuique tribuere*” (memberi kepada masing-masing orang apa yang menjadi haknya), tetapi kepentingan individu itu tercakup kepentingan masyarakat dan kepentingan nasional yang bertumpu atas “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.⁷

Juga terhadap kepentingan daerah, kepentingan umum berada di tempat terbatas. Dengan demikian kita tidak menyangkal eksistensi daripada kepentingan setempat itu penjarangan dengan lain-lain kepentingan disekitarnya, merupakan unsure inheren pada kepentingan umum ditinjau dari kesatuan bangsa dan negara “Demikian juga kepentingan nasional tidak menutup pintu hubungan internasional karena sifat kausa masyarakat ternyata kodrati”.⁸

Kalau kita simak dari macam-macam perbuatan pemerintah, maka fungsi kekuasaan dalam bidang perdata adalah merupakan perbuatan hukum menurut hukum perdata sehingga Kekuasaan telah mengadakan suatu hubungan hukum dengan Subjek hukum lainnya berdasarkan hukum perdata (*privaatrecht*) maka dia tidak bertindak sebagai penguasa, sebagai mana organisasi kekuasaan tetapi dia menggunakan hak pada kedudukan yang sama dengan rakyat sehingga kekuasaan harus tunduk kepada peradilan biasa. Karena barang bukti yang disita oleh kekuasaan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap dan sudah dieksekusi menjadi milik negara, maka kekuasaan dibenarkan mewakili pemerintah sebagai tergugat dalam mempertahankan milik negara.

⁵Indroharto, 1999. Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 37.

⁶Koentjoro Purbopranoto. 1975. Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara. Bandung: Alumni, 37

⁷Ibid, 38

⁸Loc. cit.

Fungsi, Tugas, dan Wewenang Kejaksaan

Sebagaimana telah dikemukakan dalam latar belakang, berdasarkan UU Kejaksaan pada Pasal 2 ayat (1) diketahui bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Kemudian pada Pasal 30 menyatakan bahwa “wewenang lain yang dimaksud adalah “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”. Dalam penegasan Pasal 8 ayat (2) menyatakan bahwa: Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana telah disebutkan di atas, Jaksa bertindak untuk dan atas nama negara serta bertanggung jawab menurut saluran hierarki.

Tugas dan Wewenang Jaksa dalam Lingkup Bidang Hukum Perdata dan Tata Usaha Negara

Menurut Suhadibroto, tujuan yang menjadi landasan dan pedoman yang harus menjadi acuan dalam melaksanakan tugas dan fungsi kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Menjamin tegaknya hukum
- b. Menyelamatkan kekayaan negara
- c. Menegakkan kewibawaan pemerintah
- d. Melindungi kepentingan umum

Tugas dan fungsi kejaksaan di bidang Perdata, sesungguhnya bukanlah sesuatu yang baru karena berdasarkan Staatsblad Nomor 522 Tahun 1922, kejaksaan diberi tugas dan fungsi di bidang hukum Perdata. Bahkan, jauh sebelumnya dalam Burgerlijke Wetboek (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) tercantum ketentuan mengenai tugas dan wewenang keperdataan dari kejaksaan, seperti wewenang kejaksaan untuk mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk memerintahkan Balai Harta Peninggalan mengurus harta dan kepentingan orang yang meninggalkan tempat tinggalnya tanpa memberitahukan tempat tinggal baru dan tanpa kabar berita (Pasal 463 KUH Perdata).

Meskipun tugas wewenang kejaksaan di bidang perdata bukanlah hal yang baru, karena secara formal dan materieel telah ada sejak jaman penjajahan Belanda, namun materi ini dimuat lagi didalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yaitu pada pasal 30 ayat (2). Hal ini merupakan upaya dari kekuasaan legislatif di dalam rangka memantapkan kedudukan dan peranan kejaksaan agar lebih mampu dan berwibawa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam negara hukum yang berdasarkan Pancasila, sebagai negara yang sedang membangun.

Berbeda dengan tugas dan fungsi kejaksaan di bidang hukum tata usaha negara merupakan hal baru. Di dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara peranan kejaksaan tidak disebut sama sekali. Kekuasaan legislatif memberikan peranan baru dalam upaya agar kejaksaan mampu terlibat sepenuhnya dalam proses pembangunan, antara lain turut menciptakan kondisi dan prasarana yang mendukung dan mengamankan pelaksanaan pembangunan, serta berkewajiban turut menjaga dan menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara.

Tugas dan Wewenang Jaksa Di Luar Pengadilan

Adapun tugas dan wewenang Jaksa yang dimaksud dengan mewakili di luar pengadilan tidak lain adalah penyelesaian persengketaan yang cakupannya luas. Penyelesaian sengketa mencakup berbagai bentuk penyelesaian selain dari pada proses peradilan, baik yang berdasarkan pendekatan konsensus misalnya, negosiasi, mediasi, dan konsiliasi maupun yang tidak berdasarkan pendekatan konsensus misalnya arbitrase⁹. Dalam hal ini menunjukkan bahwa tidak berarti praktik-praktik penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang menyimpang atau bertentangan dengan hukum yang mungkin saja terjadi dalam kenyataan sosial termasuk kedalam konsep penyelesaian sengketa selain daripada proses peradilan melalui cara-cara yang sah menurut hukum, baik berdasarkan pendekatan konsensus atau tidak berdasarkan pendekatan konsensus.

Jaksa didalam mewakili pemerintah atau negara khususnya dalam menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan pihak lain di luar pengadilan dilakukan dengan cara antara lain konsiliasi, fasilitasi, negosiasi dan mediasi sebagaimana telah dituangkan dalam Pasal 1 Undang-Undang nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, sebagai berikut:

1. Konsiliasi
2. Fasilitasi
3. Negosiasi
4. Mediasi

Dalam melakukan pendekatan konsensus tersebut diatas, kejaksaan sangat berupaya sekali dalam menyelesaikan permasalahan yang diwakilinya. Adapun realisasi yang ditempuh kejaksaan adalah dengan secara konkret mengadakan suatu perjanjian dengan pemerintah atau negara dalam bidang perdata, meliputi bantuan hukum, pertimbangan hukum, pelayanan hukum dan tindakan hukum lainnya. Dengan cara demikian permasalahan yang berkenaan dengan hal ini akan dapat diselesaikan dengan sebaik-baiknya.

Problematika Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Menjalankan Bantuan Hukum Berlandaskan Surat Kuasa Khusus

Mengacu pada fungsi di atas, nyatanya Jaksa dalam menjalankan fungsi juga memiliki masalah. Hal tersebut dapat terlihat di dalam bidang bantuan hukum. Bantuan hukum ialah bantuan hukum yang diberikan kepada instansi pemerintah atau badan usaha negara, didalam perkara hukum Perdata atau perkara hukum Tata Usaha Negara berdasarkan surat kuasa khusus yang mana bantuan hukum disini bisa dilakukan baik didalam maupun diluar pengadilan, misalnya untuk negosiasi dan mediasi.¹⁰

Kejaksaan dengan surat kuasa khusus dapat memberikan bantuan hukum kepada instansi pemerintah atau lembaga negara, baik dalam kedudukan selaku penggugat atau lembaga negara, baik dalam kedudukan selaku penggugat atau tergugat dalam kasus perdata, dan dalam kasus hukum tata usaha negara, dengan adanya surat kuasa khusus tersebut maka secara otomatis kejaksaan mempunyai tugas untuk mewakili instansi pemerintah atau pejabat tata usaha negara baik didalam maupun diluar pengadilan.

Dengan adanya surat kuasa khusus dari instansi pemerintah atau pejabat tata usaha negara

⁹Hadimulyo, 1998. *Mempertimbangkan Kajian Alternatif Penyelesaian di luar Pengadilan*, Jakarta: Elsam, 10.

¹⁰Ponidi, 2004. *Penegakan Hukum Sebagai Pilar Negara Hukum Indonesia*. Solo: Panepen Mukti, 33

kepada kejaksaan, maka hal ini memunculkan banyak persoalan mengenai peranan kejaksaan dalam mewakili instansi pemerintah atau pejabat tata usaha negara, persoalan-persoalan tersebut antara lain : “Bagaimana kalau pejabat yang minta bantuan kepada kejaksaan ternyata melakukan perbuatan pidana atau perbuatan pribadi dari pejabat tersebut” apakah kejaksaan selaku penerima surat kuasa khusus bisa melakukan penyidikan atau penuntutan kepada pejabat pemberi kuasa tersebut.

Khusus dalam permasalahan yang berhubungan dengan tata usaha negara, sebagaimana dapat dicermati pada ketentuan peraturan perundangan tentang hal tersebut bahwa keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata tidak termasuk keputusan tata usaha negara dalam arti yang dapat dibawa ke hadapan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (lihat misalnya dalam Pasal 2 butir a Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004).

Di dalam hubungannya dengan hal di atas, keikutsertaan badan atau pejabat tata usaha negara dalam berbagai perbuatan hukum keperdataan itu ikut mempengaruhi hubungan hukum keperdataan yang berlangsung di masyarakat umum, mengingat perjanjian-perjanjian yang diadakan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dilakukan dengan warga dan badan hukum Perdata bukan tidak mungkin berbagai ketentuan hukum publik (utamanya peraturan perundang-undangan hukum tata usaha negara) akan menyusup dan mempengaruhi peraturan perundang-undangan hukum Perdata (*privaatrecht*)¹¹

Takaran Fungsi Jaksa Sebagai Pengacara Negara Berdasarkan Pendekatan Kasus di Ranah Perkara Perdata

Dari ketentuan pasal 27 ayat (2) Undang-undang nomor 5 tahun 1991 telah tercermin bahwa kejaksaan telah mengikatkan diri kepada badan keperdataan, “ Tentu saja, ada kalanya seorang warga atau badan hukum perdata tidak menyetujui dan enggan mentaati suatu peraturan atau keputusan yang mengikat padanya, tetapi ia tetap dituntut untuk menghormati dan mentaati ketentuan peraturan atau keputusan itu bahkan jika perlu, pelaksanaannya bisa dipaksakan melalui campur tangan petugas (aparatur) penegak hukum”.¹²

Karena Kejaksaan bekerja sebagai pelaku hukum keperdataan (civil actor), maka “Perbuatan hukum yang dilakukan kejaksaan tersebut tidak diatur berdasarkan hukum publik, tetapi didasarkan pada peraturan perundang-undangan hukum perdata (*privaatrecht*) sebagaimana lazimnya peraturan perundang-undangan yang mendasari hukum keperdataan yang dilakukan seseorang warga dan badan hukum perdata”¹³

Kejaksaan sebagai badan hukum publik yang ikut serta dalam hubungan hukum keperdataan, maka “dia tidak bertindak sebagai penguasa, sebagai organisasi kekuasaan tetapi dia menggunakan hak-hak pada kedudukan yang sama dengan rakyat, sehingga kejaksaan harus tunduk kepada peradilan biasa, sebagai kuasa hukum yang mewakili kepentingan negara atau pemerintah di depan pengadilan, maka kejaksaan mempunyai kedudukan yang sama atau sederajat dengan pihak lawan.

¹¹ Philipus M. Hadjon, 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal. 167

¹² Ibid, 166.

¹³ Ibid, 166.

Contohnya dapat dicermati dari sebuah Putusan Pengadilan berikut ini:

Putusan : Pengadilan Negeri Jakarta Utara
Nomor 178/Pdt/Bth/1995/PN.JKT.UT.
tentang Gugatan Terhadap Barang Bukti Hasil Korupsi Yang Telah
Dieksekusi Sebagai Milik Negara.

Dari contoh di atas, terhadap putusan Pengadilan di lingkungan peradilan perdata dilakukan dengan melihat sinkronisasi antara pertimbangan hukum dan isi putusan. Contoh perkara tersebut pada dasarnya memberikan landasan pemikiran tentang tiga tema sentral (tiga permasalahan hukum), yaitu a) Kepentingan Negara, b) Kepastian Hukum, dan c) Rasa Keadilan. Pada intinya dari tema sentral itu kembali pada nilai yakni rasa keadilan yang merupakan kaidah dari hukum secara hakiki. Walaupun dalam uimplementasinya perkara gugatan barang bukti yang dilakukan pihak ketiga dimana kejaksaan adalah selaku wakil negara sebagai tergugat menimbulkan suatu pertanyaan, apakah kejaksaan dapat mewakili negara dalam gugatan barang bukti tersebut diatas

Kalau kita simak dari macam-macam perbuatan pemerintah, maka fungsi kejaksaan dalam bidang perdata adalah merupakan perbuatan hukum menurut hukum perdata sehingga Kejaksaan telah mengadakan suatu hubungan hukum dengan Subjek hukum lainnya berdasarkan hukum perdata (*privaatrecht*) maka dia tidak bertindak sebagai penguasa, sebagai mana organisasi kekuasaan tetapi dia menggunakan hak pada kedudukan yang sama dengan rakyat sehingga kejaksaan harus tunduk kepada peradilan biasa. Karena barang bukti yang disita oleh kejaksaan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap dan sudah dieksekusi menjadi milik negara, maka kejaksaan dibenarkan mewakili pemerintah sebagai tergugat dalam mempertahankan milik negara dengan catatan merujuk pada kaidah hukum yang semestinya yakni adanya takaran penempatan posisi pada perkara yang tidak sama kedudukannya.

Perihal rasa keadilan, sesuai dengan kodrat alamiah manusia, maka manusia mempunyai pikiran, dan perasaan yang bila dikombinasikan akan menjadi kehendak, yang menjadi motif dari sikap tindak (mewujudkan keadilan).¹⁴

Oleh karena menggunakan pikiran, perasaan dan kehendak terbentuklah hati nurani manusia. Adanya hati nurani itulah yang membedakan manusia dengan makhluk-makhluk lainnya. Manusia dikatakan beradap, apabila hati nuraninya positif, yang ditentukan oleh kemampuannya untuk “mawas diri” yang akan tampak dalam sikap tindakannya. Kemampuan mawas diri akan ada dalam diri manusia apabila yang bersangkutan berikhtiar hidup sebagai:

- a. Logis, yaitu dapat membuktikan yang benar dan yang salah
- b. Etis, yakni bersikap tidak berpatokan sehingga tidak asal saja dengan tolak ukur tidak serakah, mampu tidak kekurangan, akan tetapi juga tidak berlebihan dan lugas artinya tidak bertele-tele
- c. Estesis, yaitu mencari yang enak tanpa menyebabkan penderitaan orang lain¹⁵

Ikhtiar untuk hidup logis, etis dan estetis merupakan upaya manusia untuk dapat mawas diri yang dilaksanakan secara tepo seliro dengan jalan jangan merugikan orang lain (apa yang anda tidak ingin alami, janganlah menyebabkan orang lain mengalaminya) dan bertindaklah sebanding (apa yang boleh anda perdatap biarkanlah orang lain berikhtiar mendapatkannya).

Kedua jalan tersebut di atas, merupakan satu kutup dalam citra keadilan, maka “keadilan sebagai keadaan merupakan keserasian antara jangan merugikan orang lain dan bertindak

¹⁴Soeryono Soekanto, 1988. *Mewujudkan keadilan*. Jakarta: Rajawali. Hlm. 26.

¹⁵Ibid

sebanding.”¹⁶

Oleh sebab itu putusan perdata dalam perkara ini pada intinya adalah telah mengabulkan gugatan penggugat atas barang bukti berupa uang tunai sebesar Rp.219.000.000,- yang telah disita oleh Negara, menurut rasa keadilan dapat dibenarkan dimana hal demikian apabila mengacu pada:

1. Ketentuan Pasal 3 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, bahwa “tiada suatu hukumanpun mengakibatkan kematian perdata, atau kehilangan segala hak kewarganegaraan”¹⁷
2. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana mengenai hak keperdataan seseorang telah diatur antara lain sebagai berikut:

a) Pasal 95 ayat 3 menyatakan:

“Tuntutan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan oleh tersangka, terdakwa, terpidana atau ahli warisnya kepada Pengadilan yang berwenang mengadili perkara yang bersangkutan.”

b) Pasal 98 ayat (1) menyatakan:

“Jika suatu perbuatan yang menjadi dasar dakwaan didalam suatu pemeriksaan perkara pidana oleh pengadilan negeri menimbulkan kerugian bagi orang lain, maka hakim ketua sidang atas permintaan orang itu dapat menetapkan untuk menggabungkan perkara gugatan ganti kerugian kepada perkara pidana itu.”

c) Pasal 101 menyatakan:

“Ketentuan aturan hukum acara perdata berlaku bagi gugatan ganti kerugian sepanjang dalam undang-undang ini tidak diatur lain.”

d) Pasal 274 menyatakan:

“Dalam hal pengadilan menjatuhkan juga putusan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam pasal 99, maka pelaksanaannya dilakukan menurut tatacara perdata.”

Dengan banyaknya Pasal yang menjadi pengacuannya, tentunya sudah tidak dapat dipungkiri bahwa nilai keadilan menjadi landasannya. Hal demikian sangat seirama dengan apa yang dikemukakan oleh Aristoteles:

“Keadilan adalah kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak”. Orang harus mengendalikan diri dari Pleonexia, yaitu “memperoleh keadilan adalah kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak”. Orang harus mengendalikan diri dari Pleonexia, yaitu “memperoleh keuntungan bagi dirinya sendiri dengan cara merebut apa yang merupakan kepunyaan orang lain, atau menolak apa yang seharusnya diberikan kepada orang lain”¹⁸.

Pandangan Aristoteles mendekati masalah keadilan dari segi persamaan dimana sebagai azas menghendaki agar sumber daya di dunia diberikan atas azas persamaan kepada anggota masyarakat atau negara.

Kita dapat menemukan makna keadilan dari berbagai para filsuf dan ahli seperti Herbert Spencer yang memberikan pandangan bahwa “Setiap orang bebas untuk menentukan apa yang dilakukannya, asal ia tidak melanggar kebebasan yang sama dari orang lain”. Menurut Nelson

¹⁶Ibid

¹⁷ R. Subekti, 1983. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Jakarta: Pradya Paramita, 25.

¹⁸Satjipto Rahardjo. 1982. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 50

“Tidak ada arti lain bagi keadilan kecuali persamaan pribadi.” Bagaimana dengan John Rawls yang merupakan tokoh utama dari pendapat tentang keadilan, Rawls berpandangan bahwa: “Keadilan adalah sebagai fairness, yang mengandung azas-azas, bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional yang berkehendak untuk mengembangkan kepentingan-kepentingannya hendaknya memperoleh suatu kedudukan yang sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat-syarat yang fundamental bagi mereka untuk memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki”. Baik filsuf dan ahli tersebut pada dasarnya menghendaki, agar sumber daya di dunia diberikan atas azas persamaan kepada anggota masyarakat atau negara.¹⁹

Hukum hendaknya menjaga agar pembagian yang demikian senantiasa terjamin dan dilindungi dari perkosaan-perkosaan terhadapnya. Dalam hubungan ini dibedakan antara keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif mempersoalkan bagaimana negara atau masyarakat membagi-bagikan daya itu.

Kembali pada pandangan Aristoteles yang mengikuti azas persamaan, dikatakannya “harus ada persamaan dalam bagian yang diterima oleh orang-orang, oleh karena rasio dari yang dibagi harus sama dengan rasio dari orang-orangnya, sebab apabila orang-orangnya tidak sama, maka disit tidak akan ada bagian yang sama pula, maka apabila orang-orang yang sama tidak menerima bagian yang sama, atau orang-orang yang tidak sama menerima bagian yang sama, timbulah sengketa atau pengadulan”²⁰.

Hal ini juga didukung pula dalam suatu azas yang pada pokoknya menjelaskan bahwa lahirilah suatu keadaan yang tidak layak yang menimbulkan bagi negara. “Keadaan ini tidak boleh ditiadakan apabila dengan penarikan tersebut menimbulkan suatu kerugian yang lebih besar bagi yang terkena keputusan dibandingkan dengan kerugian yang diderita oleh negara karena keadaan yang tidak layak itu.”²¹

Berdasarkan pandangan-pandangan filsuf/ahli, terkait dengan perkara yang sudah dijadikan contoh di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pihak ketiga selaku penggugat dalam perkara perdata tersebut harus dimenangkan atau diberikan kepadanya karena ia adalah pemilik sah barang bukti berupa uang tunai sebesar Rp.219.000.000,-²²

Takaran Fungsi Jaksa Sebagai Pengacara Negara Berdasarkan Pendekatan Kasus di Ranah Perkara Tata Usaha Negara

Untuk memberikan takaran pada kedudukan Jaksa sebagai pengacara negara yang mewakili sebuah BUMN berhadapan dengan Pemerintah Daerah perlu dikemukakan suatu kasus yang memberikan argumentasi yuridis penempatan diri apabila Jaksa yang tepat sebagai pengacara negara.

Kasus ini merupakan kasus dimana kedudukan pejabat sebagai pihak tergugat dalam sengketa tata usaha negara dengan mengambil contoh perkara dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 31. Put. TUN/ 1991.PTUN/ Sby, tanggal 19 Mei 1993.

Perkara tersebut merupakan perkara tentang penetapan ganti rugi pembebasan tanah di lokasi pembangunan perluasan PLTU Gresik. Adapun dalam ringkasan penulis sebagai berikut:

¹⁹Ibid, 49

²⁰Ibid

²¹Ibid, 50

²²Philipus M Hadjon, 1987. *Pengertian-pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintah*, Surabaya: Univ. Airlangga, 32.

- Penggugat : Efendi Asad dkk, pemilik tanah dan bangunan dilokasi pembangunan perluasan PLTU Gresik, terletak di Plamboyan No.4 Gresik.
- Tergugat : Bupati Kepala Daerah Tingkat II Gresik, bertempat di jalan Wahid Hasyim No. 17 Gresik.
- Objek Gugatan : Keputusan Tata Usaha Negara berupa Surat Keputusan dari Bupati Tingkat II Gresik Nomor 154 tahun 1991 tanggal 16 Juli 1991, tentang ganti rugi atas pembebasan tanah untuk perluasan perusahaan listrik negara gas dan uap transmisi 500 KV Gresik-Krian.

Apabila dianalisa terhadap putusan Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dilakukan dengan melihat sinkronisasi antara pertimbangan hukum dan isi putusan. Analisa ini secara keseluruhan akan menjawab dua tema sentral (dua permasalahan hukum) yaitu a) unsur tindakan hukum publik, dan b) unsur kewenangan bupati gresik.

Unsur hukum publik dalam pembentuk “berluit” (keputusan pemerintahan) menyebabkan pembentukan sebuah keputusan TUN harus didasarkan atas suatu wewenang. Hal ini disebabkan karena “wewenang” merupakan ciri dari konsep hukum publik tentang penggunaan kekuasaan. Tentang hal ini berikut dikemukakan beberapa pemikiran yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon dalam makalahnya “tentang wewenang” bahwa F.A. Stronik menyatakan: “Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi”. Kemudian Hens van Maarseveen, menyatakan: “Dalam hukum tata negara, wewenang (bevoegheid) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (rechtsmacht). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan kekuasaan”²³

Sementara itu tentang tindakan hukum publik ini, Ten Berge mengemukakan pendapatnya sebagai berikut :

“Publiekrechtelijk rechtshandelingen kunnen slecht voortvloeien uit Publiekrechtelijk bevoegheden. Een overheidsorgaan moet voor het nemen van publiek rechtteijk rechtelijk beslissingen beschikken over expliciet toegekende, dan wel door het recht veronderstelde bevoegheden (tindakan hukum publik dapat dilakukan melalui penggunaan wewenang publik. Penetapan keputusan pemerintahan oleh organ yang berwenang harus didasarkan kepada wewenang yang secara jelas telah diatur, dimana wewenang tersebut telah ditetapkan dalam aturan hukum yang terlebih dulu ada)”²⁴

Jika demikian, maka dalam rumusan Pasal 2 huruf a Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah terjadi “kontradiksi istilah” (contradictio in terminis). Jika sebuah keputusan Tata Usaha Negara merupakan hasil perbuatan pemerintah atas dasar hukum publik, maka tidak mungkin terdapat keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.

Sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon, dinyatakan oleh Henc Van Maarseveen

²³Philipus M. Hadjon. 1993, 10.

²⁴Ibid, 142.

adanya tiga unsur wewenang sebagai konsep hukum publik, yaitu : pengaruh; dasar hukum; konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)²⁵

Menyikapi Surat Keputusan Bupati sebagai sebuah Keputusan Tata Usaha Negara tentunya perlu ada penjelasan mendasar, *Pertama*, tentang pengaruh apa yang ditimbulkan oleh Surat Keputusan itu. Sehubungan dengan pengaruh yang dapat ditimbulkan dengan adanya surat keputusan itu ialah terlepasnya hak kepemilikan keperdataan seseorang yaitu sebidang tanah dan rumah, dengan segala konsekuensi hukum yang melekat atas hak milik seseorang, antara lain hilangnya tanah yang ia miliki.

Kedua, tentang apa dasar wewenang Bupati menerbitkan Surat Keputusan, sebagai bentuk sanksi pembebasan tanah milik warga masyarakat. Tentang dasar wewenang pembuatan surat keputusan yang dimiliki Bupati, dilakukan analisis melalui teori perolehan kekuasaan atribusi, delegasi, mandat sebagai landasan teoritik dan kajian terhadap ketentuan hukum positif tentang struktur organisasi Departemen Dalam Negeri. Tentang teori perolehan kekuasaan, dijelaskan oleh Philipus M. Hadjon dengan menyatakan bahwa kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh melalui dua cara yaitu atribusi atau dengan jalan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang. Mandat adalah hubungan kerja intern antara penguasa dengan pegawainya, dalam hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan atas nama si penguasa.²⁶

Atas dasar pemikiran diatas, maka untuk menjelaskan wewenang apa yang dimiliki oleh Bupati dalam membuat surat keputusan, dapat dijawab dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pelimpahan wewenang tersebut kepada Gubernur, yaitu Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, pada Pasal 2:

- (1) Susunan keanggotaan Panitia Pembebasan Tanah terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:
 - a. Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya sebagai Ketua merangkap anggota
 - b. Seorang pejabat dari Kantor Pemerintahan Daerah Tingkat II yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota/Kotamadya Kepala Daerah yang bersangkutan sebagai anggota
 - c. Kepala Kantor Ireda/Ipeda atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota
 - d. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah tersebut sebagai anggota
 - e. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Daerah Tingkat II, atau pejabat yang ditunjuknya apabila mengenai tanah bangunan dan atau Kepala Dinas Pertanian Daerah Tingkat II atau pejabat yang ditunjuknya jika mengenai tanah pertanian sebagai anggota
 - f. Kepala Kecamatan yang bersangkutan sebagai anggota
 - g. Kepala Desa atau yang dipersamakan dengan itu sebagai anggota

²⁵Ibid, 24.

²⁶Philipus M. Hadjon, 1987, 130.

- h. Seorang pejabat dari Sub Direktorat Agraria dari Kabupaten atau Kotamadya yang bersangkutan sebagai sekretariat bukan anggota.
- (2) Dalam hal-hal tertentu Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II dapat mengetahui sendiri Panitia tersebut dalam ayat (1).

Atas dasar ketentuan tersebut dapat disimpulkan, bahwa wewenang yang melekat pada Bupati adalah wewenang pelimpahan dalam bentuk mandat, sebab wewenang yang ada Bupati adalah wewenang bawahan yang menjalankan tugas dari atasannya.

Ketiga, apa standar yang digunakan untuk menilai penggunaan wewenang Bupati menetapkan surat keputusan itu. Tentang standar yang digunakan untuk menguji penggunaan kewenangan pembuatan surat keputusan adalah standar penilaian penggunaan wewenang pemerintahan. Hal ini disebabkan karena pembuatan surat keputusan Bupati tersebut merupakan bentuk pelaksanaan wewenang pemerintah. Pengujian terhadap kewenangan pemerintah dalam membuat keputusan didasarkan pada norma hukum administrasi yaitu norma umum dan norma khusus²⁷.

Pengujian terhadap surat keputusan Bupati Gresik, khususnya tentang wewenang dan substansi didasarkan pada dua ketentuan, yaitu ketentuan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah dan Keputusan Gubernur Nomor 615 Tahun 1991 tentang Pengumuman Keputusan Bupati Gresik, untuk diberi wewenang untuk melakukan pembebasan tanah masyarakat yang terkena pembangunan jaringan PLTU Gresik-Krian.

Di dalam ketentuan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, telah tertuang dalam pasal 2 ayat 1, a dan b. Sedangkan keputusan Gubernur Nomor 615 Tahun 1991 pada pokoknya sebagai berikut:

Pasal 1.

Mengabulkan Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Gresik Nomor 154 Tahun 1991 tanggal 16 Juli 1991, Tentang Ganti Rugi Atas Pembebasan Tanah dan Bangunan Untuk Kepentingan Pembangunan Jaringan PLTU Gresik-Krian.

Pasal 2.

Bupati Kepala Daerah Tingkat II Gresik melalui ketua panitia pembebasan tanah mempunyai tugas:

- a. Memberikan pembayaran uang pengganti kepada warga masyarakat yang terkena pembangunan jaringan listrik PLTU Gresik-Krian.
- b. Bupati mengusahakan cara penyelesaian untuk hadirnya warga masyarakat yang menolak/tidak bersedia menerima ganti rugi yang telah ditetapkan sesuai undang-undang yang berlaku
- c. Melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur.

Dari segi isi, Surat Keputusan Gubernur Tingkat I Jawa Timur, yaitu berupa penugasan dari pejabat yang berwenang kepada Bupati untuk melaksanakan sesuai dengan surat keputusan yang dibuatnya. Dalam hubungannya dengan unsur kewenangan Bupati Gresik dalam pembebasan hak atas tanah untuk Jaringan PLTU, maka dapat disampaikan bahwa Bupati Kepala Daerah selaku hukum publik (*public actor*) badan atau pejabat tata usaha negara memiliki hak dan wewenang istimewa untuk menggunakan dan menjalankan kekuasaan publik (*public authority*, *opembaar gezag*).

²⁷Ibid, 10.

Berdasarkan kekuasaan publik dimaksud, badan atau pejabat tata usaha negara dapat secara sepihak menetapkan pelbagai peraturan dan keputusan (*beschikkingen*) yang mengikat warga (bersama badan-badan hukum perdata) dan peletakan hak dan kewajiban tertentu dan karena itu menimbulkan akibat hukum bagi mereka itu. Namun demikian, badan atau pejabat tata usaha negara tidak sekedar menjalankan kekuasaan dan wewenang hukum publik. Kerap kali badan atau pejabat tata usaha negara juga melakukan pelbagai perbuatan hukum keperdataan (*privaatrechtelijke handeling*), seperti seorang warga (dalam arti manusia pribadi / *natuurlijke persoon*) dan badan hukum perdata. Selaku badan hukum (*legal person, rechtspersoon*) badan atau pejabat tata usaha negara mengikat diri pada pelbagai perjanjian keperdataan, misalnya perjanjian jual beli, sewa menyewa dll. Di sini badan atau pejabat tata usaha negara menjalankan peranan sebagai pelaku hukum keperdataan (*civil actor*).

Tindakan atau keterlibatan Bupati dalam keterkaitannya dengan pembebasan hak atas tanah untuk jaringan PLTU merupakan tindakan demi kepentingan umum karena PLTU merupakan kepentingan hajat hidup orang banyak. Adapun kriteria kepentingan umum, menurut Instruksi Presiden RI No. 9 tahun 1973, apabila kegiatan tersebut menyangkut:

- a. kepentingan bangsa dan negara, dan/atau,
- b. kepentingan masyarakat luas dan / atau,
- c. kepentingan rakyat banyak / bersama dan / atau,
- d. kepentingan pembangunan.

Berdasarkan uraian diatas nampak sekali bahwa tindakan Bupati dalam kasus tersebut, sehubungan dengan pembebasan tanah untuk kepentingan proyek harusnya menundukkan diri kepada penilaian, apakah perbuatan itu sebagai bentuk perbuatan perdata semata yang bersifat individu ataukah sebagai perbuatan dalam melindungi kepentingan umum.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 dan analisis tentang syarat, cara dan penetapan ganti rugi hak atas tanah tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa surat keputusan Bupati sebagaimana dicontohkan di atas (dalam kaitan ini adalah Kepala Daerah Tingkat II Gresik Nomor 154 Tahun 1991 tanggal 16 Juli 1991) tentang Ganti Rugi Atas Pembebasan Tanah Untuk Perluasan Perusahaan Listrik Negara Tenaga Gas dan Uap Transmisi 500 KV Gresik-Krian, yang dikukuhkan dengan surat Gubernur Tingkat I Jawa Timur Nomor 615 Tahun 1991.

Dalam kaitan dengan hal di atas, Bupati Gresik berwenang dalam menerbitkan surat keputusan tersebut mengingat dalam kasus ini terdapat 8 orang yang tidak bersedia menerima ganti rugi. Untuk itu adalah hak mereka dan kondisi ini tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Pemaksaan terhadap hal yang sedemikian merupakan tindakan yang melanggar hukum.

Dalam keadaan demikian jelas bahwa perbuatan Bupati Gresik menerbitkan Surat Keputusan itu berdasarkan kewenangan publik yang diperuntukkan bagi kepentingan umum dalam rangka pengembangan jaringan PLTU untuk memenuhi hajat hidup orang banyak bukan kewenangan keperdataan, berarti tindakan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Gresik adalah menyelenggarakan pemerintahan.

Oleh sebab itu bila dikaitkan dengan pasal 27 ayat (2) UU No. 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang dijadikan dasar pada waktu itu, maka jaksa mempunyai kewenangan sebagai kuasa dalam mewakili Bupati Kepala Daerah Tingkat II Gresik dalam

menyelesaikan keputusan tersebut. Dalam hal ini tindakan itu bukan semata-mata PLTU dipandang sebagai badan swasta tetapi semata-mata untuk kepentingan umum (demi hajat hidup orang banyak) yang membutuhkan aliran listrik.

Dari uraian kasus ini, dapat ditarik kesimpulan bahwa Jaksa sebagai Pengacara Negara mewakili pejabat yakni Bupati Gresik terpenuhi secara hukum obyektivitas Jaksa menempatkan diri.

Takaran Eksistensi Jaksa Sebagai Pengacara Negara yang Mewakili Suatu Badan Usaha Milik Negara Berhadapan Dengan Pemerintah Daerah Untuk Menunjukkan Suatu Kepastian Hukum

Dalam kasus Pemerintah Kabupaten Kotabaru menggugat Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 193/MENUHUT-II/2006 tentang Pemberian IUPHHK Kepada PT. Inhutani II karena dinilai bertentangan dengan Keputusan Menteri Nomor 453/Kpts-II/1999 tentang Kawasan Hutan di Provinsi Kalimantan Selatan, sebagaimana faktanya Pemerintah Kabupaten Kotabaru menilai penetapan itu tidak sah dan mengakibatkan Pemerintah Kabupaten Kotabaru dirugikan atas keputusan Menteri dengan memasukkan objek Area Penggunaan Lain (APL) yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang RTRWKabupaten Kotabaru untuk kepentingan umum kedalam IUPHHK Inhutani.

Pada kasus tersebut PT. Inhutani diwakili oleh Jaksa yang menyatakan diri sebagai pengacara negara mewakili PT. Inhutani mestinya para Jaksa terlebih dahulu memahami unsur-unsur yang menjadi landasan menempatkan diri berhadapan dengan Pemerintah/Pemerintah Daerah, walaupun BUMN terkesan merupakan bagian dari Pemerintah, kesan itu dapat terbantahkan apabila dikonstruksikan terlebih dahulu hukumnya.

Jaksa mesti memahami bahwa hal utama tentang Fungsi Kejaksaan dalam Bidang Tata Usaha Negara, dimulai dengan menjelaskan kedudukan badan/pejabat sebagai pihak tergugat dalam sengketa Tata Usaha Negara.

Untuk menjelaskan posisi badan/pejabat sebagai pihak tergugat digunakan pendekatan konsep pejabat sebagai dimaksud dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dari kedudukan pejabat sebagai tergugat terdapat tiga unsur pokok yaitu unsur pejabat, unsur keputusan Tata Usaha Negara dan unsur wewenang.

Dalam mempertajam analisa mesti dilakukan dengan pendekatan hukum positif sebagai bahan hukum primernya dan pendapat para sarjana sebagai bahan hukum sekundernya. Intinya adalah perlu mengkaji fungsi kejaksaan dalam bidang Tata Usaha Negara dari kewenangan kejaksaan mewakili kepentingan pejabat dalam sengketa Tata Usaha Negara dengan pendekatan kasus.

Pejabat sebagai tergugat menurut Undang-undang nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pada Pasal 1 angka 6 menyatakan: "Tergugat adalah Badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata". Berdasarkan ketentuan pasal tersebut diatas, terdapat beberapa unsur utama yaitu a) unsur Badan/Pejabat TUN, b) unsur tindakan TUN, dan c) unsur wewenang.

- a. unsur badan atau pejabat TUN.
- b. Unsur Tindakan Hukum TUN
- c. Unsur wewenang

Pada kasus PT. Inhutani berhadapan dengan Pemerintah Kabupaten Kotabaru, disini jelas terlihat bahwa Jaksa tidak mewakili Pejabat (Bupati), tetapi menempatkan diri mewakili sebuah BUMN dengan alasan adanya Surat Kuasa Khusus yang sudah lama dibuat sebelum adanya peristiwa hukum.

Mestinya Jaksa dapat memahami tentang kewenangan Kejaksaan dengan bertindak melalui kuasa khusus. Di dalam kaitannya dengan kewenangan kejaksaan ketika bertindak berdasarkan kuasa khusus, dapat disajikan satu kasus penting yang mana Jaksa tertolah di Pengadilan Perdata mewakili suatu BUMN.

Dalam hubungan ini, kasus dimaksud terjadi di Jawa Timur, tepatnya adalah kasus PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk Kantor Cabang Pelayanan Telekomunikasi Gresik menguasai kepada Kejaksaan Negeri Gresik dengan surat kuasa khusus pada nomor: Tel.86/Hukum.810/RE05-D16.1.00/1999. dan Nomor : B.359/P.5.24/Gs.3/4/1999 Tanggal 1 April 1999, yang pada intinya PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk Kantor Cabang Pelayanan Telekomunikasi Gresik telah menyerahkan atau menguasai pada Kejaksaan Negeri Gresik untuk menghadapi para nasabah atau pelanggan yang menunggak atau tidak melunasi biaya pemakaian telepon dari tahun 1999 sampai tahun 2001.

Dengan adanya surat kuasa khusus tersebut diatas, Kejaksaan selaku penerima kuasa sebelum mengajukan gugatan kepada para nasabah ke Pengadilan Perdata, kejaksaan melakukan negosiasi terlebih dahulu kepada para nasabah yang menunggak pembayaran pulsa telpon yang telah dipakainya dengan hasil yang telah diperoleh sebanyak 156 nasabah dengan dana sebesar Rp.44.447.271,- (empat puluh empat juta empat ratus empat puluh tujuh ribu dua ratus tujuh puluh satu rupiah).

Sehubungan dengan hal di atas, karena PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk Kantor Cabang Pelayanan Telekomunikasi Gresik, merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berbentuk perusahaan umum (PERUM), yang pengaturannya telah diatur dalam hukum perdata, maka tidak dapat dikatakan sebagai pemerintah atau negara sebagaimana tertuang dalam pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 yang ditetapkan “Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan surat kuasa khusus dapat bertindak didalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah”. Dalam hal ini yang dimaksud negara atau pemerintah adalah sebagai badan hukum publik. **Oleh karena itu tidaklah tepat kalau jaksa pengacara negara sebagai pengacara BUMN (perum dan persero) karena badan usaha tersebut merupakan badan hukum perdata bukan merupakan bagian dari organisasi pemerintah.**

Pada kasus lain, dapat diketahui hal serupa dimana sebuah Perusahaan Umum Negara menggugat sebuah badan hukum perdata dan orang pribadi, dalam hal ini Perusahaan Umum Negara diwakili oleh Jaksa. Adapun kasus dimaksud adalah Putusan Pengadilan Negeri Tegal Nomor : 09/Pdt/G/1995, tanggal 15 Nopember 1995 tentang ganti rugi kepada Perum PJKA akibat kealpaan dari tergugat I (Suhardjo) selaku pengemudi truk, antara lain sebagai berikut :

Penggugat : Pemerintah RI. Cq Perumka Kantor Pusat Bandung diwakili Jaksa Pengacara Negara dari Kejari Tegal Jawa Tengah

Tergugat : 1. PT. Retno Muda
2. Suhardjo bin Suhari.

Dalam kasus tersebut diatas, Kejaksaan berperan sebagai jaksa pengacara negara mewakili Perum PJKa dapat diterima oleh Majelis Hakim Pengadilan Perdata karena pada prinsipnya berlawanan dengan pihak yang bukan Pemerintah yakni suatu Badan Hukum Perdata berupa Persero beserta perorangan (Tergugat I dan II).

Apabila mempertanyakan, apakah tepat Jaksa Pengacara Negara sebagai wakil negara/pemerintah mewakili BUMN ? Bila dikaitkan dengan ketentuan pasal 30 ayat (2) UU No. 16 tahun 2004, apakah negara/pemerintah sama dengan BUMN ?

Mengacu pada dasar hukum jenis BUMN dan pelaksanaan hubungan hukum Badan Usaha Milik Negara tidak lain adalah Pembukaan UUD 1945 ditetapkan bahwa tujuan kemerdekaan Indonesia adalah “.....Untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.....” Atas dasar itu maka dibentuklah suatu pemerintahan yang salah satu fungsinya adalah memajukan kesejahteraan umum.

Ketentuan pasal 33 UUD Tahun 1945 merupakan dasar hukum yang dijadikan landasan pemikiran ketertiban negara di bidang ekonomi. Pola keterlibatan itu diwujudkan oleh pemerintah dengan membentuk Perusahaan Negara atau dalam format selanjutnya disebut sebagai Badan Usaha Milik Negara.

Perusahaan Negara adalah salah satu subjek hukum yang merupakan badan hukum (*rechtspersoon*). Menurut L.J. van Apeldoorn, :orang dalam artian yuridis adalah setiap orang yang mempunyai kewenangan hukum (*persoonlijkheid*). Kewenangan adalah kecakapan untuk menjadi subjek hukum, sedangkan badan hukum (*rechtspersoon*), adalah badan yang menurut hukum berkuasa (*berwenang*) menjadi pendukung “hak”²⁸.

Didirikannya perusahaan negara sebagai unit ekonomi negara karena didorong oleh rasa tanggung jawab dan kewajiban pemerintah untuk menumbuhkan dan mengembangkan sektor perekonomian rakyat. Oleh karena itu terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, perlu dikuasai oleh negara dan menjadi sektor usaha negara untuk kepentingan rakyat.

Sektor usaha negara ini dikelola oleh suatu aparaturnya yang disebut Aparatur Perekonomian Negara, yaitu Badan-badan Usaha Milik Negara (BUMN). Ruang lingkup BUMN ini meliputi antara lain bidang perbankan, asuransi, transportasi, telekomunikasi, industri perdagangan, pertanian dan lain sebagainya.

Pengertian Perusahaan Negara menurut Pasal 1 UU Nomor 19 Prp.Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara (UUPN) adalah “semua perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan negara Republik Indonesia kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang”.

Dalam Pasal 3 ayat (1) UUPN tersebut disebutkan “Perusahaan Negara didirikan dengan Peraturan Pemerintah atas kuasa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini”. Pada ayat (2) dinyatakan “Perusahaan Negara” dimaksud adalah “Badan Hukum”. Berarti hal ini sejalan dengan konsep “*Rechtspersoon*” di atas yang juga merupakan badan hukum.

Sebagai sebuah badan hukum yang menjadi tulang punggung perekonomian negara, maka

²⁸ L.J.Van Apeldoorn. 1993. (Terj. Oetarid Sadino), *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 98.

persero harus mampu mengembangkan hubungan-hubungan hukum dengan pihak ketiga lainnya atas dasar persamaan hak dan kewajiban. Untuk pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, setiap persero sangat dipengaruhi kinerja organ yang ada dalam persero, sedangkan pelaksanaan kegiatan usaha yang dijalankan pada dasarnya berada pada lingkup pengaturan hukum yang bersifat privat atau perdata, maka kedudukan sebagai badan hukum perdata, tidak dapat dikatakan sebagai pemerintah atau negara sebagai badan hukum publik.

Pada Umumnya sebuah Perusahaan Swasta akan dikawal oleh sejumlah praktisi hukum yakni para Pengacara (Lawyer) dan Penasehat Hukumnya (Legal Advisor). Bagaimana kedudukan BUMN/BUMD yang pada prinsipnya juga berkedudukan sama dengan suatu Badan Usaha Swasta.

Para Jaksa mesti memperhatikan kalimat yang diberikan penebalan di atas ***Kepada negara atau pemerintah,*** Jika Kejari Kotabaru mewakili BUMN yang wilayah kerjanya ada di Kabupaten Kotabaru berhadapan dengan Pemerintah Kabupaten Kotabaru adalah hal yang tidak sesuai dengan bunyi Pasal 24 Perpres 38 Tahun. 2010. Karena antara BUMN dan Pemerintah Kabupaten Kotabaru disebutkan sebagai subjek yang sama berhak dalam kedudukan yang sama. Adalah hal yang tidak rasional apabila siapa yang duluan meminta Kejaksaan untuk menjadi pengacaranya, dan begitu pula apabila BUMN meminta kejaksan maka Pemerintah Kabupaten juga berhak meminta kejaksan menjadi pengacaranya, sehingga muncul pertanyaan mana yang lebih berhak ? keduanya berhak, lantas apakah mungkin kejaksan menyelesaikan perseteruan dua subjek yang berada dalam kedudukan sama sebagai negara dan kejaksan membagi dua tim dalam satu lingkup kejaksan, rasanya tidak pernah demikian adanya, artinya dalam kapasitasnya Kejaksaan dapat berkedudukan sebagai pengacara negara bukan dalam kapasitasnya mengurus permasalahan internal negara yang dimungkinkan apabila BUMN berhadapan dengan orang atau Badan Hukum Perdata atau Pemerintah Kabupaten berhadapan dengan orang atau Badan Hukum Perdata dengan tujuan untuk :

.....menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat.

Perhatikan : ,....menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara... Jika Jaksa setempat mewakili BUMN dalam rangka menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara, maka Jaksa harus mengingat adanya UU Nomor 57 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-undang Darurat Nomor 3 Tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan sebagai Undang-Undang pada Pasal 2 huruf c Jo Pasal 55 :

c. Daerah-daerah Tingkat II :

Banjar, Barito-Kuala, Hulusungai Selatan, Hulusungai Tengah, Hulusungai Utara, **Kotabaru** dan Kotapraja Banjarmasin termasuk dalam wilayah Daerah Tingkat I Kalimantan Selatan.

Pasal 55

Undang-undang ini dapat disebut "Undang-undang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan".

Sangat jelas bahwa Kabupaten Kotabaru bukan perorangan atau Badan Hukum Swasta yang ketika berhadapan dengan BUMN maka Kejaksaan menempatkan diri pada BUMN sebaliknya sesuai urutan dalam Perpres 38 Tahun 2010 Pasal 24 kedudukan Pemerintah Daerah didahulukan dari BUMN. Jadi sebenarnya ada hal yang telah diatur secara Undang-Undang bahwa dalam

kedudukan ini semestinya Pemerintah Kabupaten Kotabaru yang diutamakan baru BUMN. Namun untuk hal dimaksud antara Pemerintah Kabupaten Kotabaru dan BUMN juga tidak dapat menggunakan Kejaksaan sebagai pengacaranya karena kedudukan Pemerintah Kabupaten dan BUMN sebagaimana disebutkan dalam Perpres 38 Tahun 2010 berada dikedudukan yang sama, oleh karena itu peran kejaksaan hanya dapat sebagai pemberi advis dan penengah.

PENUTUP

Apabila mengacu pada Undang-Undang tidak ditemukan adanya ketegasan, kewajiban Jaksa mewakili pemerintah hanya terkait dengan kepentingan negara atau pemerintah di dalam kapasitasnya sebagai Badan Hukum Publik. Di dalam kedudukan ini pemerintah merepresentasikan Negara yang sedang menghadapi permasalahan hukum. Dalam beberapa kasus terlihat bahwa tidak semua gugatan kepentingan Negara atau Pemerintah dapat diwakili Kejaksaan. Jaksa hanya dapat menjadi kuasa Pemerintah atau Negara untuk mewakilinya dalam perkara yang menyangkut kepentingan publik (umum) sedang yang berkaitan dengan hak keperdataan walaupun Pengadilan Perdata tidak dapat menolak gugatan yang diwakili oleh Jaksa pada implementasinya Pengadilan Perdata tetap pada kaidah hukum keperdataan tanpa memandang Jaksa untuk kepentingan umumnya.

Walaupun diketahui bahwa Peraturan Presiden Nomor 38/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI yang menyatakan lingkup bidang perdata dan tata usaha negara 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 di bidang perdata dan tata usaha negara, seyogyanya tetap memperhatikan pada takaran kedudukan para pihak yang berperkara agar tidak terjadi hal yang tidak semestinya.

BIBLIOGRAFI

- Apeldoorn, L.J.Van. 1993. (Terj. Oetarid Sadino), *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Hadjon, Philipus M. 1987. *Pengertian-pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintah*. Surabaya: Univ. Airlangga.
- Hadjon, Philipus M. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Hadimulyo, 1998. *Mempertimbangkan Kajian Alternatif Penyelesaian di luar Pengadilan*, Jakarta: Elsam, 10.
- Indroharto, 1999. *Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Rahardjo, Satjipto. 1982. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumnus.
- Purbopranoto, Koentjoro. 1975. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumnus.
- Ponidi, 2004. *Penegakan Hukum Sebagai Pilar Negara Hukum Indonesia*. Solo: Panepen Mukti.
- Soekanto, Soeryono. 1998. *Mewujudkan keadilan*. Jakarta: Rajawali.
- Subekti, R. 1983. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. Jakarta: Pradya Paramita.

Internet

<http://harianjayapos.com/detail-13396-gnpk-awal-kekuasaan-pt-inhutani-ii-sk--kep-mentan.html>

<http://www.bidikkalsel.co/2014/07/kejaksaan-negeri-kotabaru-peroleh.html>

Herliansyah. “Rp 15,5 Miliar Dikembalikan Kejari Kotabaru ke Negara” last modified 2016.

<https://banjarmasin.tribunnews.com/2016/07/20/rp-155-miliar-dikembalikan-kejari-kotabaru-ke-negara>.

Herliansyah. “Dirut Ditetapkan Tersangka, GM Inhutani II Kotabaru Bantah Bakar Lahan” last modified 2016. <https://banjarmasin.tribunnews.com/2016/01/13/dirut-ditetapkan-tersangka-gm-inhutani-ii-kotabaru-bantah-bakar-lahan>