

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>1</sup> Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.<sup>2</sup> Untuk mewujudkan hukum sebagai sebuah cita-cita bangsa, dibutuhkan organisasi negara yang cukup kompleks. Negara dituntut untuk campur tangan dalam perwujudan hukum yang abstrak dengan mengadakan berbagai macam lembaga untuk keperluan tersebut. Dalam kaitan itu negara membentuk lembaga-lembaga penegak hukum, diantaranya adalah lembaga Kejaksaan Republik Indonesia.

Apabila suatu negara berlandaskan hukum, maka pemerintahannya juga harus berlandaskan konstitusi. Konstitusi dalam negara hukum adalah konstitusi yang memberikan batasan antara kekuasaan dan jaminan hak dasar warga negara. Tanpa konstitusi demikian, suatu negara tidak dapat disebut sebagai negara hukum. Operasionalisasi dari konsep negara hukum Indonesia dituangkan dalam konstitusi negara, yakni Undang-Undang Dasar 1945, yang merupakan dasar hukum negara yang menempati posisi sebagai hukum tertinggi dalam hukum Indonesia.

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>2</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2010, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat), Sekertaris Jenderal MPR RI, Jakarta, hlm. 46.

Penegakan hukum pada dasarnya merupakan suatu upaya untuk mewujudkan nilai-nilai kepastian hukum dan kemanfaatan sosial. Upaya demikian inilah yang disebut sebagai hakikat penegakan hukum. Maka sudah selayaknya dalam menegakkan hukum harus dipastikan hukum tersebut bermanfaat bagi kehidupan masyarakat. Karena tujuan dibentuknya hukum adalah agar terjaminnya keadilan untuk menjaga kepentingan seluruh masyarakat melalui hukum tersebut.<sup>3</sup>

Dalam penegakan hukum juga perlu dipastikan bahwa hukum yang ditegakkan adalah hukum yang memuat nilai-nilai keadilan. Dengan demikian dapat diketahui bahwa pada dasarnya hakikat penegakan hukum terletak pada upaya dalam menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabar dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai-nilai hukum untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan pergaulan hidup.

Dalam mewujudkan prinsip-prinsip negara hukum dan penegakan hukum, tidak hanya diperlukan aturan-aturan hukum, namun juga aparaturnegak hukum yang profesional, berintegritas dan disiplin yang didukung oleh sarana dan prasarana hukum serta perilaku hukum masyarakat. Dengan begitu, maka setiap negara hukum sudah seharusnya mempunyai institusi penegak hukum yang berkualifikasi demikian. Salah satu institusi tersebut adalah Kejaksaan RI, disamping Kepolisian, Mahkamah Agung hingga Advokat yang secara praktik juga melakukan penegakan hukum.

---

<sup>3</sup> Muhammad Jusuf, Slamet Sampurno, Muhammad Hasrul, *Kedudukan Jaksa Sebagai Pengacara Negara dalam Lingkup Perdata dan Tata Usaha Negara*, Jurnal Yustika, Vol.21 No.2, 2018.

Penegakan hukum ialah tugas Jaksa Pengacara Negara untuk mengajukan gugatan atau permohonan kepada pengadilan di bidang perdata sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka memelihara ketertiban umum, kepastian hukum dan melindungi kepentingan negara dan pemerintah serta hak-hak keperdataan masyarakat. Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang.<sup>4</sup>

Sebutan Jaksa Pengacara Negara (JPN) secara eksplisit tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Tetapi, tercantum dalam Undang-Undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991. Secara formal istilah “Jaksa Pengacara Negara” terkandung dalam pasal 32 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Istilah Jaksa Pengacara Negara terimplisit Pasal 24 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia yang disebutkan bahwa Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah unsur pembantu pimpinan dalam melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara bertanggung jawab kepada Jaksa Agung atau dengan kata lain bahwa salah

---

<sup>4</sup> Muhammad Jusuf, Slamet Sampurno, Muhammad Hasrul, *Kedudukan Jaksa Sebagai Pengacara Negara dalam Lingkup Perdata dan Tata Usaha Negara*, Jurnal Yustika, Vol.21 No.2, 2018.

satu tugas Kejaksaan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara yaitu bertugas yakni mewakili pemerintah dalam beracara perdata.

Kejaksaan merupakan lembaga penegak hukum yang mempunyai peran dan kedudukan yang strategis, karena bertindak selaku *filter* dalam proses penyidikan dan pemeriksaan di persidangan, sehingga eksistensinya dipandang harus mumpuni dalam menegakkan hukum. Sebagai lembaga penegak hukum, Kejaksaan RI dikepalai oleh Jaksa Agung yang ditunjuk dan bertanggungjawab kepada Presiden. Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri adalah satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan, yang tunduk pada aturan hukumnya yakni Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI.

Kejaksaan sebagai aparat penegak hukum mempunyai tugas pokok yakni penuntutan. Berdasarkan Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana menegaskan: “Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberikan wewenang oleh undang- undang untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.”

Jaksa yang berdasarkan undang-undang diberikan kewenangan untuk menjalankan tugas penuntutan disebut Jaksa Penuntut Umum (JPU). Mengenai penuntut umum dan penuntutan diatur secara terpisah dalam KUHAP. Penuntut umum diatur dalam Bab II bagian ketiga yang terdiri dari tiga pasal, yakni Pasal 1 sampai dengan Pasal 15. Sedangkan penuntutan diatur dalam Bab XV, mulai dari Pasal 137 sampai dengan Pasal 144. Dalam Pasal 13 KUHAP terdapat pengertian

penuntut umum dari segi yuridis yang berbunyi: “Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan putusan hakim.”

Penuntut umum memiliki kewenangan untuk melakukan penuntutan terhadap siapapun yang di dakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan. Penuntut umum adalah pihak yang dapat menentukan apakah dapat dilakukan penuntutan atau tidak atas suatu kasus. Proses penuntutan baru dapat dilakukan apabila hasil penyidikan berkas perkara telah lengkap untuk selanjutnya dilimpahkan ke pengadilan untuk diproses.<sup>5</sup>

Jaksa selaku penuntut umum berwenang untuk menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik atau penyidik pembantu, mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan dalam penyidikan, memberi perpanjangan penahanan, menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan untuk datang pada sidang yang telah ditentukan, melaksanakan penuntutan, menutup perkara dan melaksanakan penetapan hakim.

Sebagai pelaksana kekuasaan negara, Kejaksaan diharapkan agar dapat berkontribusi lebih dalam penegakan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum dan penegakan hak asasi manusia. Akan tetapi dalam praktek, pergaulan

---

<sup>5</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, PT Gramedia Pustaka, Jakarta, 2005.

hidup dalam masyarakat maupun pelaksanaan kegiatan-kegiatan pemerintahan berdasarkan hubungan hukum tidak jarang menimbulkan sengketa, yang tidak hanya mencakup aspek hukum pidana saja, melainkan juga dalam aspek hukum perdata dan TUN.

Karena hal itu, negara memandang perlu dilakukan pembentukan fungsi lain pada tubuh Kejaksaan, yang mana dengan fungsi tersebut diharapkan Kejaksaan dapat membantu menyelesaikan sengketa perdata dan TUN dengan efektif dan profesional, sehingga Kejaksaan dapat lebih berkontribusi pada penegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum dan penegakan hak asasi manusia. Maka dibentuklah fungsi bidang DATUN dalam tubuh Kejaksaan.

Pembentukan bidang DATUN pada lembaga penegak hukum Kejaksaan dikukuhkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI tepatnya di Pasal 30 ayat (2) yang berbunyi:“Di bidang perdata dan TUN Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.”.

Sesuai ketentuan diatas, diperoleh kesimpulan bahwa Kejaksaan tidak hanya berperan sebagai penuntut umum, tetapi dalam hal menangani perkaraperdata dan TUN, jaksa dapat bertindak selaku kuasa hukum atau wakil negara maupun pemerinah, melaksanakan tugasnya baik di dalam maupun di luar pengadilan. Berdasarkan tugas dan wewenang Kejaksaan tersebut, maka muncul istilah Jaksa

Pengacara Negara (JPN), terjemahan dari *Lansadvocaat* versi Pasal 3 Stb Nomor 522 Tahun 1922.<sup>6</sup>

Kejaksaan selaku pengacara negara dan istilah “Jaksa Pengacara Negara”, keduanya tidak disebut secara eksplisit oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI. Justru istilah JPN termaktub dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1991 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sedangkan pengertian JPN dijabarkan dalam Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: PER-025/A/JA/11/2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan TUN: “JPN adalah jaksa yang berdasarkan SKK melakukan penegakan hukum dan bantuan hukum atau berdasarkan surat perintah melakukan pertimbangan hukum, tindakan hukum lain dan pelayanan hukum di bidang perdata dan TUN. SKK merupakan surat yang berisi pemberian kuasa kepada pihak lain guna melaksanakan kepentingan tertentu dan atas nama pemberi kuasa.”

Lebih lanjut Pasal 24 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI, menyebutkan tugas JPN, yaitu: “Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lain kepada negara dan pemerintah, meliputi lembaga/badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah, BUMN/BUMD di bidang perdata

---

<sup>6</sup> Dio Ashar Wicaksana, *Kedudukan Kejaksaan RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Fiat Justitia, Vo.1 No.1, 2013.

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

Dalam struktur organisasi Kejaksaan RI, penamaan fungsi DATUN dimulai dari tingkat Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, Kejaksaan Negeri sampai dengan Cabang Kejaksaan Negeri. Dengan demikian, masalah perdata dan TUN yang timbul di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota hingga ke desa dapat diserahkan kepada Kejaksaan. Dibentuknya fungsi Kejaksaan bidang DATUN juga dikarenakan adanya keperluan bagi kegiatan pemerintahan, bahkan fungsi ini telah ada sebelum kemerdekaan Indonesia dengan landasan hukum Stb Nomor 522 Tahun 1922.

Berdasarkan tugas dan wewenang jaksa tujuan jaksa pengacara negara yang menjadi pedoman dalam melaksanakan tugas dan fungsi satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN) adalah sebagai berikut:

1. Mencegah timbulnya sengketa hukum dalam masyarakat;
2. Mencegah kewibawaan pemerintah;
3. Menyelamatkan kekayaan negara dan
4. Melindungi kepentingan umum.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Pengarahan Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara Pada Raker Kejaksaan , 5 Juni 2010, hlm. 11

Kejaksaan juga dapat disertai tugas dan wewenang lain berdasarkan Undang-Undang.<sup>8</sup> Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS001/G/9/1994 tentang Tata Laksana Penegakan Hukum, Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-002/G/9/1994 tentang Tata Laksana Bantuan Hukum, dan Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS003/G/9/1994 tentang Tata Laksana Pelayanan Hukum, Pertimbangan Hukum dan Tindakan Hukum Lain yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Jaksa Agung RI Nomor: Perja-040/A/JA/12/2010 tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Pelaksanaan Tugas, Fungsi dan Wewenang Datun (Perdata dan Tata Usaha Negara) yang meliputi pemberian Bantuan Hukum,

Pertimbangan Hukum, Pelayanan Hukum, Penegakan Hukum dan Tindakan Hukum Lain.

Pelaksanaan tugas JAM DATUN pada wilayah hukum Kejaksaan Tinggi dilaksanakan oleh Asisten Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara,<sup>9</sup> sedangkan pada wilayah hukum Kejaksaan Negeri dilaksanakan oleh Kepala Seksi Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.<sup>10</sup> Seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat, peluang bagi peran Jaksa Pengacara Negara di masa yang akan datang dapat diprediksi semakin kuat sejajar dengan besarnya potensi untuk

---

<sup>8</sup> Dalam Pasal 32 UU Kejaksaan ditulis: Di samping tugas dan wewenang tersebut dalam Undang-Undang ini, Kejaksaan dapat disertai tugas dan wewenang lain berdasarkan undangundang.

<sup>9</sup> Lihat Pasal 553 Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor Per - 009/A/JA/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia

<sup>10</sup> Lihat Pasal 611 Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor Per - 009/A/JA/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia

melaksanakan fungsi dan wewenangnya dalam menjaga eksistensi dan kewibawaan pemerintah.

Untuk mengantisipasi kondisi tersebut, Jaksa Pengacara Negara perlu disiapkan dengan cara lebih meningkatkan kemampuan dan keahliannya agar dapat melaksanakan fungsi dan wewenangnya secara optimal.

Di tengah pesatnya perkembangan hukum serta kebiasaan dalam dunia usaha, munculnya berbagai forum kerja sama ekonomi baik global maupun regional, serta semakin majemuknya peran negara ditengah kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, keberadaan Jaksa Pengacara Negara semakin memiliki banyak peranan yang strategis dalam mata rantai penegakan hukum baik dalam mewakili kepentingan negara berdasarkan surat kuasa khusus, maupun melaksanakan fungsi terkait penegakan hukum yang diberikan oleh berbagai ketentuan Undang-Undang.<sup>11</sup>

Fungsi jaksa pengacara negara di bidang perdata belum banyak dikenal oleh masyarakat. Berita tentang peran jaksa pengacara negara kurang diminati oleh media karena dianggap kurang memiliki nilai jual sehingga sangat jarang dimuat sekalipun sebenarnya banyak sekali peran jaksa pengacara negara.

Dalam fungsi jaksa sebagai pengacara negara, jaksa bertindak mewakili kepentingan negara atau pemerintah dalam ranah hukum perdata dan tata usaha negara untuk mendukung terselenggaranya pemerintahan yang baik sesuai fungsi

---

<sup>11</sup> Jan S. Maringka, Reformasi Kejaksaan Dalam Sistem Hukum Nasional,( Jakarta: Sinar Grafika,2017) hlm 144

pemerintah sebagai lembaga eksekutif yang menyelenggarakan kepentingan publik.

Dalam menjalankan pelayanan publiknya yaitu Jaksa Pengacara Negara dalam mewakili kepentingan keperdataan masyarakat seringkali mengalami kendala, salah satunya adalah ketidaktahuan masyarakat terhadap kewenangan yang dimiliki Jaksa Pengacara Negara dalam mewakili kepentingan keperdataan masyarakat. Hal ini menjadikan sangat kecilnya intensitas masyarakat yang menggunakan jasa Jaksa Pengacara Negara dalam hal mewakili kepentingan keperdataan masyarakat ini.

Hal yang kerap memprihatinkan adalah rasa keadilan masyarakat atau keadilan itu sendiri, tidak dapat sepenuhnya dijangkau oleh perangkat hukum yang ada. Pada ujungnya, keadilan itu tergantung pada aparat penegak hukum itu sendiri, bagaimana mewujudkan secara ideal.

Disinilah maka penegak hukum itu menjadi demikian erat hubungannya dengan perilaku, khususnya aparat penegak hukum, antara lain termasuk jaksa, hukum bukan suatu yang bersifat mekanistik, yang dapat berjalan sendiri. Hukum bergantung pada sikap tindak penegak hukum. Melalui aktivasi penegak hukum tersebut, hukum tertulis menjadi hidup dan memenuhi kebutuhan yang di kandunginya.

Berdasarkan latar belakang inilah peneliti merasa tertarik untuk mengkaji dalam bentuk skripsi yang berjudul: “Peran Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Mewakili Negara Pada Sengketa Ketatanegaraan”.

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi rumusan permasalahan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Peran dan Kedudukan Kejaksaan RI sebagai pelaksana Kekuasaan Penuntutan pada sengketa ketatanegaraan?
2. Upaya-Upaya apa yang dilakukan mewujudkan independensi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di bidang penegakan hukum di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan diatas, adapun tujuan penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Peran dan Kedudukan Kejaksaan RI sebagai pelaksana Kekuasaan Penuntutan pada sengketa ketatanegaraan
2. Untuk mengetahui Upaya-Upaya apa yang dilakukan mewujudkan independensi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di bidang penegakan hukum di Indonesia

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penulisan ini yang diharapkan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Teoritis

Kiranya dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan mengenai Peran dan Kedudukan Kejaksaan RI sebagai pelaksana Kekuasaan Penuntutan pada sengketa ketatanegaraan dan Upaya-Upaya apa yang dilakukan mewujudkan

independensi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di bidang penegakan hukum di Indonesia

## 2. Praktis

Kiranya dapat menambah wawasan masyarakat umum, mahasiswa, dan menambah referensi bagi partai politik di Indonesia, mengenai Peran dan Kedudukan Kejaksaan RI sebagai pelaksana Kekuasaan Penuntutan pada sengketa ketatanegaraan dan Upaya-Upaya apa yang dilakukan mewujudkan independensi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di bidang penegakan hukum di Indonesia

## 3. Bagi Peneliti

Sebagai salah satu Tugas akhir akademik guna memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Strata Satu (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas Hkbp Nommensen Medan.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Jaksa**

##### **1. Pengertian Jaksa**

Kejaksaan diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintah yang mempunyai fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang<sup>12</sup>. Selain itu jaksa juga adalah sebagai pegawai negeri sipil dengan jabatan fungsional yang memiliki kekhususan dan melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya berdasarkan undangundang. Penuntut Umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Serta tindakan penuntutan untuk melimpahkan perkara ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menuntut cara yang diatur dalam hukum acara pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputuskan oleh hakim di sidang pengadilan<sup>13</sup>. pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum serta wewenang lain

---

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

<sup>13</sup> Rudiansyah, "Eksistensi Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Intelektualita: Keislaman, Sosial, dan Sains*, Volume 10, Nomor 1, 2021, hlm. 155.

berdasarkan undang-undang. Dari rumusan tersebut, dapat disimpulkan bahwa Kejaksaan adalah:

- Lembaga pemerintah. Dengan demikian, Kejaksaan termasuk eksekutif, bukan legislatif, dan bukan yudikatif.
- Melaksanakan kekuasaan negara; dengan demikian maka Kejaksaan merupakan aparat negara<sup>14</sup>.

Sedangkan menurut pandangan pemikiran cendekiawan Kejaksaan Saheroji, menjelaskan asal kata dari jaksa bahwa kata jaksa berasal dari bahasa sansekerta yang berarti pengawas (superintendent) atau pengontrol, yaitu pengawas soal-soal kemasyarakatan. Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara terutama di bidang penuntutan dalam tata susunan kekuasaan badanbadan penegak hukum dan keadilan, dipimpin oleh Jaksa Agung yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Di Indonesia Kejaksaan Republik Indonesia merupakan salah satu lembaga penegak hukum yang kedudukannya berada di lingkungan kekuasaan pemerintah yang berfungsi melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, disamping melaksanakan fungsi kekuasaan lain yang oleh undang-undang.

Fungsi Kejaksaan mencakup aspek preventif dan aspek represif dalam kepidanaan serta Pengacara Negara dalam Keperdataan dan Tata Usaha Negara.

---

<sup>14</sup> Ladeng Marpaung, Proses Penanganan Perkara Pidana ( Penyelidikan dan Penyidikan ), Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 191

Aspek Preventif, berupa peningkatan kesadaran hukum masyarakat, pengamanan kebijakan penegakkan hukum, pengamanan peredaran bang cetakan, pengawasan aliran kepercayaan, pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama, penelitian dan pengembangan hukum serta statistic kriminal. Aspek represif melakukan penuntutan dalam perkara pidana, melaksanakan penetapan Hakim dan putusan pengadilan, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan pelepasan bersyarat, melengkapi berkas perkara tertentu yang berasal dari Penyidik Polri atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS)<sup>15</sup>.

Kejaksaan dalam melaksanakan kekuasaan negara dilaksanakan secara merdeka dan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan. Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Berdasarkan Pasal 1 butir 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana bahwa:

- Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undangundang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang- undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan putusan hakim.

---

<sup>15</sup> Adang Yesmil Anwar, Sistem Peradilan Pidana, Cet. ke-1, Bandung: Widya Padjajaran, 2011, hlm. 196.

Kejaksaan memiliki kedudukan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara secara merdeka dan tidak terpisahkan terutama pelaksanaan tugas dan kewenangan dalam penuntutan dan melaksanakan putusan pengadilan serta memiliki tugas dan wewenang melakukan penyelidikan dan penyidikan pada tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang. Pelaksanaan kekuasaan negara tersebut diselenggarakan oleh:

- Kejaksaan Agung, berkedudukan di ibukota negara Indonesia dan daerah hukumnya meliputi wilayah kekuasaan negara Indonesia. Kejaksaan Agung dipimpin oleh seorang Jaksa Agung yang merupakan pejabat negara, pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, dan wewenang Kejaksaan Republik Indonesia. Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh presiden.
- Kejaksaan Tinggi, berkedudukan di ibukota provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi. Kejaksaan Tinggi dipimpin oleh seorang kepala kejaksaan tinggi yang merupakan pimpinan dan penanggung jawab kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, dan wewenang kejaksaan di daerah hukumnya.
- Kejaksaan Negeri, berkedudukan di ibukota kabupaten/kota dan daerah hukumnya meliputi wilayah kabupaten/kota. Kejaksaan Negeri dipimpin oleh seorang kepala kejaksaan negeri yang merupakan pimpinan dan

penanggung jawab kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, dan wewenang kejaksaan di daerah hukumnya. Pada Kejaksaan Negeri tertentu terdapat juga Cabang Kejaksaan Negeri yang dipimpin oleh Kepala Cabang Kejaksaan Negeri.

## **2. Tugas dan Wewenang Kejaksaan.**

Kejaksaan sebagai pengemban kekuasaan negara di bidang penuntutan maka Kejaksaan melakukan penuntutan pidana. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia bahwa Kejaksaan melaksanakan tugasnya secara merdeka, artinya bebas dan terlepas dari pengaruh kekuasaan lainnya dalam upaya mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum, dan keadilan yang hidup dalam masyarakat<sup>16</sup>. Jaksa sebagai penuntut umum dalam perkara pidana harus mengetahui secara jelas semua pekerjaan yang harus dilakukan penyidik dari permulaan hingga terakhir yang seluruhnya harus dilakukan berdasarkan hukum. Jaksa akan mempertanggungjawabkan semua perlakuan terhadap terdakwa itu mulai tersangka disidik, kemudian diperiksa perkaranya, lalu ditahan dan akhirnya

---

<sup>16</sup> M. Yuhdi, "Tugas dan Wewenang Kejaksaan Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum", *Jurnal Pendidikan Pancasiala dan Kewarganegaraan*, Volume 7, Nomor 2, 2014, hlm. 96.

apakah tuntutan yang dilakukan oleh jaksa itu sah dan benar atau tidak menurut hukum, sehingga benar-benar rasa keadilan masyarakat dipenuhi<sup>17</sup>.

Berdasarkan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia bahwa tugas dan wewenang Kejaksaan, yaitu<sup>18</sup> :

- a. Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
  - Melakukan penuntutan.
  - Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
  - Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat.
  - Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang.
  - Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
- b. Dalam 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.

---

<sup>17</sup> Evi Hartanti, Tindak Pidana Korupsi, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm. 32.

<sup>18</sup> Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

c. Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:

- Peningkatan kesadaran hukum masyarakat.
- Pengamanan kebijakan penegakkan hukum.
- Pengawasan peredaran barang cetakan.
- Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara.
- Pencegahan penyalahgunaan dan atau penodaan agama.
- Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Disamping itu, kejaksaan juga memiliki tugas-tugas lain seperti di atur dalam Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yaitu<sup>19</sup> :

- Pasal 31

Kejaksaan dapat meminta kepada hakim untuk menempatkan seorang terdakwa di rumah sakit, tempat perawatan jiwa atau tempat lain yang layak karena yang bersangkutan tidak mampu berdiri sendiri atau disebabkan oleh hal-hal yang dapat membahayakan orang lain, lingkungan atau dirinya sendiri.

---

<sup>19</sup> Ibid.

- Pasal 32

Di samping tugas dan wewenang tersebut dalam undang-undang ini, Kejaksaan dapat disertai tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang ini.

- Pasal 33

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

- Pasal 34

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

Secara khusus Pasal 35 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, memuat tugas dan wewenang Jaksa Agung selain dari memimpin lembaga kejaksaan, yaitu:

- a. Menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegak hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang kejaksaan;
- b. Mengefektifkan proses penegakan hukum yang diberikan oleh undang-undang;
- c. Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum;
- d. Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara;

- e. Dapat mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi perkara pidana;
- f. Mencegah atau menangkal orang tertentu masuk atau keluar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>20</sup>.

## **B. Tinjauan umum sistem ketatanegaraan**

### **1. Pengertian Sistem Ketatanegaraan**

Kata sistem berasal dari bahasa Latin, yaitu *systema*. Sistem adalah suatu kesatuan yang terdiri komponen atau elemen yang dihubungkan bersama untuk memudahkan aliran informasi, materi atau energi. Kata sistem banyak sekali digunakan dalam percakapan sehari-hari, dalam forum diskusi maupun dokumen ilmiah. Kata ini digunakan untuk banyak hal, dan pada banyak bidang pula, sehingga maknanya menjadi beragam. Dalam pengertian yang paling umum, sebuah sistem adalah sekumpulan benda yang memiliki hubungan di antara mereka. Sedangkan kata ketatanegaraan berasal dari gabungan 2 (dua) kata, yaitu tata dan negara. Kata tata mempunyai makna, yaitu mengatur dan Negara mempunyai arti, yaitu suatu wilayah di permukaan bumi yang kekuasaannya baik politik, militer, ekonomi, sosial maupun budayanya diatur oleh pemerintahan yang berada di wilayah tersebut.

Rusadi Kantaprawira, mengartikan sistem sebagai “Suatu kesatuan dimana di dalamnya terdapat unsur-unsur. Unsur-unsur, elemen-elemen, bagian-bagian

---

<sup>20</sup> Ibid.

yang terkait dalam suatu unit yang satu sama lain berada dalam keadaan kaitmengkait dan fungsional. Masing-masing unsur mempunyai sifat ketertarikan, kohensif; sehingga bentuk totalitas unit tersebut terjaga utuh konsistensinya”.

Pengertian sistem dapat juga dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan yang diartikan sebagai suatu susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik menyangkut susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara berkaitan dengan tugas, fungsi dan wewenangnya masing-masing maupun hubungan satu sama lain. Adanya suatu tugas, fungsi dan wewenang dari masing-masing lembaga tersebut harus dibagi, pembagian atau pemisahan tersebut berguna untuk parameter bagi masing-masing lembaga.

Suatu prinsip kedaulatan rakyat itu tidak saja diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan melainkan juga tercermin dalam struktur mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi, kelembagaan prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahaan kekuasaan atau pembagian kekuasaan.

## **2. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**

Negara Indonesia merupakan negara hukum.<sup>21</sup> Salah satu ciri Negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut the rule of law atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut rechtstaat adalah pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide

---

<sup>21</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (3)

dasar paham konstitusionalisme atau constitutional state , yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konsteks yang sama, gagasan negara demokrasi atau sering disebut pula dengan istilah constituional democracy dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasar atas hukum.<sup>22</sup>

Setiap negara yang menganut negara hukum, secara umum berlaku beberapa prinsip. Prinsip-prinsip tersebut adalah supremasi hukum (supremacy of law), kesetaraan di hadapan hukum (equality before the law), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (due process of law).<sup>23</sup>

Implementasi hukum di Indonesia dimulai sejak Indonesia memproklamirkan dirinya sebagai negara yang merdeka. Sebagai negara hukum, Indonesia meletakkan UUD 1945 sebagai konstitusi penyelenggaraan negara atau dengan kata lain merupakan norma pokok (grundnom) yang merupakan sumber utama tertib hukum di Indonesia (hierarki perundang-undangan).<sup>24</sup>

UUD 1945 sebagai konstitusi dalam perkembangannya telah mengalami berbagai corak dan permasalahan yang berdampak pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia telah mengalami pergeseran yang mengakibatkan perubahan fundamental terhadap stuktur dan kewenangan

---

<sup>22</sup> Jimly Asshidiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), 11.

<sup>23</sup> Munir Fuady, Teori Negara Hukum (Rechstaat), (Bandung: Regika Aditama, 1985), 218.

<sup>24</sup> Darji Darmodiharjo dkk, Santiaji Pancasila, (Jakarta: Kurnia Esa, 1985), 218.

lembaga negara.<sup>25</sup> Berikut ini sistem ketatanegaraan yang pernah berlaku di Indonesia:

1. Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pra-amandemen

Prinsip kedaulatan rakyat secara kelembagaan dapat diorganisasikan melalui dua pilihan, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsifungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.<sup>26</sup>

UUD 1945 pra-amandemen tidak memberikan ketentuan yang tegas tentang pembagian kekuasaan. UUD 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formal, oleh karena itu pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil. Dengan kata lain, UUD 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*devison of power*) dan bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).<sup>27</sup>

Dalam konstruksi sistem ketatanegaraan, kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945 pra-amandemen dianggap terwujud penuh dalam wadah Majelis

---

<sup>25</sup> Chairul Anwar, 1999, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri), 71.

<sup>26</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenada Media, 2010), 13.

<sup>27</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum....*, 14.

Permasyarakatan Rakyat (MPR) yang ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi atau forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu presiden, DPR, MA, dan seterusnya.

## 2. Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan konstitusi RIS

Ketentuan dalam UUD 1945 menyatakan dengan jelas bahwa kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedangkan pasal 1 Ayat (2) UUD 1949 menentukan bahwa kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan senat. Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa pemegang kedaulatan dalam Republik Indonesia Serikat bukanlah rakyat, tetapi negara. Jadi yang menjadi asas UUD 1949 adalah kedaulatan negara (*staatssouvereiniteit*).

Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan konstitusi RIS dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Menurut konstitusi RIS, badan eksekutif dan badan legislatif dipisahkan secara tajam. Perdana menteri maupun anggotanya tidak dapat merangkap menjadi anggota parlemen.
- b. Menganut sistem pertanggungjawaban menteri, tetapi tidak dikenal bahwa presiden dapat membubarkan DPR.
- c. Kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh pemerintah bersama dengan parlemen.

Berkaitan dengan sistem pemisahan kekuasaan, maka konstitusi RIS 1949 menganut teori pemisahan kekuasaan hanya dalam arti formal.

### 3. Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUDS 1950

UUDS 1950 adalah formal sebuah perubahan konstitusi RIS 1949. Sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) UUDS 1950 menetapkan bahwa kedaulatan Republik Indonesia ada di tangan rakyat. Ketentuan ini berlainan dengan UUD 1945, UUDS 1950 dengan khusus menentukan bahwa kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh pemerintah bersama dengan DPR. Paham ini tidak terdapat dalam konstitusi RIS.

Prinsip-prinsip sistem ketatanegaraan yang tercantum dalam UUDS 1950 negara kesatuan adalah:

- a. Penghapusan senat
- b. DPR Sementara terdiri atas gabungan DPR RIS dan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat
- c. DPRS bersama-sama dengan Komite Nasional Pusat disebut Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar dengan hak mengadakan perubahan dalam UUD baru
- d. Konstituante terdiri dari anggota-anggota yang dipilih melalui pemilu.

### 4. Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen

Sistem ketatanegaraan Indonesia dalam perkembangannya mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak adanya amandemen UUD 1945 yang dilakukan MPR pada tahun 1999 hingga 2002. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan check

and balances yang setara dan seimbang di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.

Salah satu tujuan amandemen UUD 1945 adalah menata keseimbangan (check and balances) antar lembaga negara. Hubungan tersebut ditata sedemikian rupa agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara. Bentuk nyata dari amandemen UUD 1945 adalah perbedaan yang substansial tentang kelembagaan negara, terutama dalam hal kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja, dan cara kerja lembaga yang bersangkutan.

Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tahap pertama dilakukan pada tahun 1999<sup>28</sup> dan tahap kedua tahun 2000<sup>29</sup>, dilanjutkan tahap ketiga pada tahun 2001<sup>30</sup> dan terakhir dilakukan tahap keempat pada tahun 2002.<sup>31</sup> Fokus perubahan yaitu Pertama, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (separation of power) dengan prinsip pembagian kekuasaan (distribution of power) yang berlaku dalam sistematika di UUD 1945. Kedua, otonomi daerah yang seluas-luasnya. Ketiga, gagasan pemilihan Presiden secara langsung, dan Keempat, gagasan pembentukan lembaga tambahan yaitu dan Dewan Perwakilan

---

<sup>28</sup> Amandemen pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999. Ibid., 1.

<sup>29</sup> Amandemen kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Ibid.

<sup>30</sup> Amandemen ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001. Ibid.

<sup>31</sup> Amandemen keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002. Ibid

Daerah (DPD) yang akan melengkapi keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif.<sup>32</sup>

Amandemen tahap keempat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan perubahan yang berarti bagi lembaga negara melalui tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga, misalnya Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tidak lagi didudukkan sebagai lembaga pemegang kekuasaan negara tertinggi, melainkan sejajar kedudukannya dengan lembaga Negara lain seperti Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Mahkamah Agung Republik Indonesia, dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Pergeseran lain adalah terbentuknya lembaga perwakilan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai utusan daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum.<sup>33</sup> Dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia pada awalnya dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh kebangsaan seluruh daerah.<sup>34</sup>

Secara teoritis alasan dibentuknya lembaga DPD adalah membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (check and balances) antar cabang

---

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 19-20.

<sup>33</sup> Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri, 1999), 71.

<sup>34</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal MPR RI, 2010), 142.

kekuasaan negara dan antar lembaga legislatif sendiri (Dewan Perwakilan Rakyat). Jika pada saat UUD 1945 pra-amandemen menganut sistem unikameral dengan menempatkan MPR RI sebagai supremasi yang memegang kedaulatan rakyat, maka sidang umum MPR 2001 berhasil mengamandemen UUD 1945 dan mengembalikan eksistensi lembaga legislatif ke sistem bikameral. Keberadaan DPD RI sebagai lembaga yang berporos di legislatif, dapat ditafsirkan lembaga representative di Indonesia mengadopsi sistem bikameral atau dua kamar.<sup>35</sup> Meskipun pada dasarnya sistem dua kamar selalu identik dengan negara federasi, namun dalam perkembangan ilmu ketatanegaraan sistem bikameral dapat dipraktekkan di negara kesatuan.<sup>36</sup> Keberadaan dua kamar tersebut dapat dicermati dari hasil perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Dengan struktur bikameral tersebut, diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem pemeriksaan ganda yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (political representation), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau

---

<sup>35</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, (Jakarta: Sekretaris Jenderal MPR RI, 2010), 142.

<sup>36</sup> Ni'matul Huda, Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi, (Yogyakarta: UII Press, 2007), 75.

regional (regional representation).DPD dilahirkan dan ditampilkan sebagai salah satu lembaga perwakilan rakyat yang menjembatani kebijakan (policy), dan regulasi pada skala nasional oleh pemerintah (pusat) di satu sisi dan daerah di sisi lain.

### C. Tinjauan tentang Penyelesaian Sengketa

#### 1. Pengertian Sengketa

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (selanjutnya disebut KBBI), pengertian sengketa adalah 1) sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat; pertengkaran; perbantahan. 2) pertikaian;perselisihan. 3) perkara (*dalam pengadilan*).<sup>37</sup>

Menurut Nurnaningsih Amriani, sengketa merupakan perselisihan yang terjadi antara para pihak dalam perjanjian karena adanya wanprestasi yang dilakukan oleh salah satu pihak dalam perjanjian tersebut.<sup>38</sup> Sedangkan menurut Takdir Rahmadi, sengketa adalah situasi dan kondisi dimana orang-orang saling mengalami perselisihan yang bersifat factual maupun perselisihan menurut persepsi mereka saja.<sup>39</sup>

Sengketa adalah kondisi dimana ada pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain, yang kemudian pihak tersebut menyampaikan ketidakpuasan tersebut kepada pihak kedua. Apabila suatu kondisi menunjukkan perbedaan pendapat, maka

---

<sup>37</sup>Pengertian berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

<sup>38</sup>Nurnaningsih Amriani. 2012. *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*. Jakarta. Penerbit : PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 13.

<sup>39</sup>Takdir Rahmadi. 2017. *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*. Jakarta. Penerbit : PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 1.

terjadilah apa yang dinamakan sengketa tersebut. Dalam konteks hukum khususnya hukum kontrak, yang dimaksud dengan sengketa adalah perselisihan yang terjadi antara para pihak karena adanya pelanggaran terhadap kesepakatan yang telah dituangkan dalam suatu kontrak, baik sebagian maupun keseluruhan. Sehingga dengan kata lain telah terjadi wanprestasi oleh pihak-pihak atau salah satu pihak, karena tidak dipenuhinya kewajiban yang harus dilakukan atau dipenuhi namun kurang atau berlebihan yang akhirnya mengakibatkan pihak satunya dirugikan.<sup>40</sup>

Sengketa yang timbul antara para pihak harus diselesaikan agar tidak menimbulkan perselisihan yang berkepanjangan dan agar memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi para pihak. Secara garis besar bentuk penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui dua cara yaitu jalur litigasi maupun jalur non-litigasi.

## **2. Penyelesaian Sengketa**

Pada dasarnya penyelesaian sengketa dapat dan biasanya dilakukan menggunakan dengan dua cara yaitu penyelesaian sengketa melalui Lembaga litigasi (*melalui pengadilan*) dan penyelesaian sengketa melalui non-litigasi (*di luar pengadilan*).

---

<sup>40</sup>Nurnaningsih Amriani. 2012. Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan. Jakarta. Penerbit : PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 12.

## 2.1 Penyelesaian Sengketa Secara Litigasi

Dalam peraturan perundang-undangan tidak ada yang memberikan definisi mengenai litigasi, namun dapat dilihat di dalam Pasal 6 ayat 1 UU 30/1999 tentang Arbitrase yang pada intinya mengatakan bahwa sengketa dalam bidang perdata dapat diselesaikan para pihak melalui alternatif penyelesaian sengketa yang dilandasi itikad baik dengan mengesampingkan penyelesaian secara litigasi di Pengadilan Negeri.<sup>41</sup> Sehingga dapat disimpulkan bahwa litigasi merupakan proses menyelesaikan perselisihan hukum di pengadilan yang mana setiap pihak bersengketa memiliki hak dan kewajiban yang sama baik untuk mengajukan gugatan maupun membantah gugatan melalui jawaban.<sup>42</sup>

Penyelesaian sengketa secara litigasi merupakan upaya penyelesaian sengketa melalui Lembaga pengadilan. Menurut Dr. Frans Hendra Winarta, S.H., M.H. dalam bukunya yang berjudul Hukum Penyelesaian Sengketa mengatakan bahwa litigasi merupakan penyelesaian sengketa secara konvensional dalam dunia bisnis seperti dalam bidang perdagangan, perbankan, proyek pertambangan, minyak dan gas, energi, infrastruktur, dan sebagainya. Proses litigasi menempatkan para pihak saling berlawanan satu sama lain. Selain itu,

---

<sup>41</sup>Bunyi Pasal 6 ayat (1), “Sengketa atau beda pendapat perdata dapat diselesaikan oleh para pihak melalui alternatif penyelesaian sengketa yang didasarkan pada itikad baik dengan mengesampingkan penyelesaian sengketa secara litigasi di Pengadilan Negeri.

<sup>42</sup> Yessi Nadia, Penyelesaian Sengketa Litigasi dan Non-Litigasi (Tinjauan Terhadap Mediasi dalam Pengadilan sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan, [https://www.academia.edu/29831296/Penyelesaian\\_Sengketa\\_Litigasi\\_dan\\_Non-Litigasi\\_Tinjauan\\_terhadap\\_Mediasi\\_dalam\\_Pengadilan\\_sebagai\\_Alternatif](https://www.academia.edu/29831296/Penyelesaian_Sengketa_Litigasi_dan_Non-Litigasi_Tinjauan_terhadap_Mediasi_dalam_Pengadilan_sebagai_Alternatif), diakses tanggal 17 januari 2023.

penyelesaian sengketa secara litigasi merupakan sarana akhir (*ultimum remidium*) setelah upaya-upaya alternatif penyelesaian sengketa tidak membuahkan hasil.<sup>43</sup>

Penyelesaian sengketa melalui litigasi memiliki kelebihan dan kekurangan. Proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan menghasilkan suatu keputusan yang bersifat adversarial yang belum mampu merangkul kepentingan bersama karena menghasilkan suatu putusan win-lose solution. Sehingga pasti akan ada pihak yang menang pihak satunya akan kalah, akibatnya ada yang merasa puas dan ada yang tidak sehingga dapat menimbulkan suatu persoalan baru di antara para pihak yang bersengketa. Belum lagi proses penyelesaian sengketa yang lambat, waktu yang lama dan biaya yang tidak tentu sehingga dapat relative lebih mahal. Proses yang lama tersebut selain karena banyaknya perkara yang harus diselesaikan tidak sebanding dengan jumlah pegawai dalam pengadilan, juga karena terdapat tingkatan upaya hukum yang bisa ditempuh para pihak sebagaimana dijamin oleh peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia yaitu mulai tingkat pertama di Pengadilan Negeri, Banding di Pengadilan Tinggi, Kasasi di Mahkamah Agung dan yang terakhir Peninjauan Kembali sebagai upaya hukum terakhir. Sehingga tidak tercapai asas pengadilan cepat, sederhana dan biaya ringan.

---

<sup>43</sup>Frans Hendra Winarta. 2012. Hukum Penyelesaian Sengketa Arbitrase Nasional Indonesia dan Internasional. Jakarta. Penerbit : Sinar Grafika. Hal. 1 dan 2

## 2.2 Penyelesaian Sengketa Secara Non-Litigasi

Rachmadi Usman, S.H., M.H. mengatakan bahwa selain melalui litigasi (*pengadilan*), penyelesaian sengketa juga dapat diselesaikan melalui jalur non-litigasi (*di luar pengadilan*), yang biasanya disebut dengan Alternative Dispute Resolution (ADR) di Amerika, di Indonesia biasanya disebut dengan Alternatif Penyelesaian Sengketa (selanjutnya disebut APS).<sup>44</sup>

Terhadap penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*di Indonesia dikenal dengan nama APS*) telah memiliki landasan hukum yang diatur dalam UU 30/1999 tentang Arbitrase. Meskipun pada prakteknya penyelesaian sengketa di luar pengadilan merupakan nilai-nilai budaya, kebiasaan atau adat masyarakat Indonesia dan hal ini sejalan dengan cita-cita masyarakat Indonesia sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Cara penyelesaian tersebut adalah dengan musyawarah dan mufakat untuk mengambil keputusan. Misalnya dalam forum *runggun adat* yang menyelesaikan sengketa secara musyawarah dan kekeluargaan, dalam menyelesaikan suatu masalah yang dihadapi oleh masyarakat setempat dikenal adanya Lembaga hakim perdamaian yang secara umum berperan sebagai mediator dan konsiliator tepatnya di Batak Minangkabau. Oleh sebab itu, masuknya konsep ADR di Indonesia tentu saja dapat dengan mudah diterima oleh masyarakat Indonesia.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup>Rachmadi Usmani. 2012. *Mediasi di Pengadilan : Dalam Teori dan Praktik*. Jakarta. Penerbit : Sinar Grafika. Hal. 8.

<sup>45</sup>Rika Lestari. *Perbandingan Hukum Penyelesaian Sengketa Secara Mediasi di Pengadilan dan di Luar Pengadilan di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum. Vol. 3 No. 2. Hal. 219

Pembahasan mengenai APS semakin ramai dibicarakan dan perlu dikembangkan sehingga dapat mengatasi kemacetan dan penumpukan perkara di Pengadilan. Istilah APS merupakan penyebutan yang diberikan untuk pengelompokan penyelesaian sengketa melalui proses negosiasi, mediasi, konsiliasi dan arbitrase. Ada yang mengartikan APS sebagai *Alternative to Litigation* yang mana seluruh mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan, termasuk arbitrase merupakan bagian dari APS. Pasal 1 Angka (10) UU 30/1999 tentang Arbitrase merumuskan bahwa APS sendiri merupakan Lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak yakni penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi atau penilaian ahli<sup>46</sup>. Sedangkan APS sebagai *Alternative to Adjudication* meliputi penyelesaian sengketa yang bersifat konsensus atau kooperatif.<sup>47</sup> Namun dalam perkembangan dan pemberlakuan khususnya di Indonesia terdapat 6 (enam) APS diuraikan sebagai berikut.<sup>48</sup>:

#### a. Konsultasi

Tidak ada suatu rumusan ataupun penjelasan yang diberikan dalam UU 30/1999 tentang Pasar Modal mengenai makna maupun pengertian konsultasi. Namun apabila melihat dalam *Black's Law Dictionary* dapat kita ketahui bahwa

---

<sup>46</sup>Pasal 1 Angka (10) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

<sup>47</sup>Rika Lestari. Perbandingan Hukum Penyelesaian Sengketa Secara Mediasi di Pengadilan dan di Luar Pengadilan di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 3 No. 2. Hal. 219 dan 220.

<sup>48</sup>Riski Abdriana Yuriani. 2013. *Upaya Pengadilan Negeri Yogyakarta dalam Menyelesaikan Sengketa Melalui Mediasi*. Skripsi. Fakultas Ilmu Sosial. Universitas Negeri Yogyakarta. Hal. 21-24

yang dimaksud dengan konsultasi adalah : “*act of consulting or conferring; e.g. patient with doctor, client with lawyer. Deliberation of persons on some subject*”.<sup>49</sup>

Dari rumusan tersebut dapat diketahui bahwa pada prinsipnya konsultasi merupakan suatu tindakan yang bersifat personal antara satu pihak tertentu yang disebut dengan klien dengan satu pihak lain yang merupakan pihak konsultan yang memberikan pendapatnya kepada klien tersebut untuk memenuhi keperluan dan kebutuhan kliennya tersebut. Klien dapat menggunakan pendapat yang telah diberikan ataupun memilih untuk tidak menggunakan adalah bebas, karena tidak terdapat rumusan yang menyatakan sifat “*keterikatan*” atau “*kewajiban*” dalam melakukan konsultasi.<sup>50</sup>

Hal ini berarti konsultasi sebagai bentuk pranata APS, peran dari konsultasi dalam menyelesaikan sengketa atau perselisihan hanyalah sebatas memberikan pendapat (*hukum*) saja sebagaimana permintaan klien. Selanjutnya mengenai keputusan penyelesaian sengketa akan diambil sendiri oleh para pihak yang bersengketa, meskipun adakalanya pihak konsultan juga diberikan kesempatan untuk merumuskan bentuk-bentuk penyelesaian sengketa yang dikehendaki oleh para pihak yang bersengketa tersebut.

---

<sup>49</sup>Black’s Law Dictionary.

<sup>50</sup> Sri Hajati, Sri Winarsi, dkk. Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan. Surabaya. Penerbit : Airlangga University Press. Hal. 429.

## b. Negosiasi

Istilah negosiasi tercantum dalam Pasal 1 Angka (1) UU 30/1999 tentang Arbitrase yaitu sebagai salah satu APS. Pengertian negosiasi tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang, namun dapat dilihat dalam Pasal 6 ayat (2) UU 30/1999 tentang Arbitrase bahwa pada dasarnya para pihak dapat dan berhak untuk menyelesaikan sendiri sengketa yang timbul dalam pertemuan langsung dan hasil kesepakatan tersebut dituangkan dalam bentuk tertulis yang disetujui para pihak. Selain dari ketentuan tersebut tidak diatur lebih lanjut mengenai “*negosiasi*” sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa oleh para pihak.

Menurut Ficher dan Ury sebagaimana dikutip oleh Nurnaningsih Amriani, negosiasi merupakan komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak memiliki berbagai kepentingan yang sama maupun yang berbeda.<sup>51</sup> Hal ini selaras dengan apa yang diungkapkan oleh Susanti Adi Nugroho bahwa negosiasi adalah proses tawar menawar untuk mencapai kesepakatan dengan pihak lain melalui proses interaksi, komunikasi yang dinamis dengan tujuan untuk mendapatkan penyelesaian atau jalan keluar dari permasalahan yang sedang dihadapi oleh kedua belah pihak.<sup>52</sup>

## c. Mediasi

---

<sup>51</sup>Nurnaningsih Amriani. 2012. Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan. Jakarta. Penerbit : PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 23.

<sup>52</sup>Susanti Adi Nugroho. 2009. Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa. Jakarta. Penerbit : Telaga Ilmu Indonesia. Hal. 21.

Menurut Pasal 1 angka (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan (selanjutnya disebut PERMA 1/2016) bahwa mediasi merupakan cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan Para Pihak dengan dibantu oleh Mediator.<sup>53</sup>

Pengaturan mediasi dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 6 ayat (3), (4), dan (5) UU 30/1999 tentang Arbitrase bahwa terhadap sengketa yang tidak dapat diselesaikan melalui negosiasi, maka penyelesaian sengketa diselesaikan melalui bantuan seorang atau lebih penasehat ahli maupun melalui seorang mediator. Mediasi pada dasarnya adalah negosiasi yang melibatkan pihak ketiga yang memiliki keahlian mengenai prosedur mediasi yang efektif, sehingga dapat membantu dalam situasi konflik untuk mengkoordinasikan aktivitas mereka sehingga dapat lebih efektif dalam proses tawar menawar. Mediasi juga dapat diartikan sebagai upaya penyelesaian sengketa para pihak dengan kesepakatan bersama melalui mediator yang bersikap netral dan tidak membuat keputusan atau kesimpulan bagi para pihak tetapi menunjang sebagai fasilitator untuk terlaksananya dialog antar pihak dengan suasana keterbukaan, kejujuran dan tukar pendapat untuk tercapainya mufakat.

#### d. Konsiliasi

Pengertian mengenai konsiliasi tidak diatur secara eksplisit dalam UU 30/1999 tentang Arbitrase. Namun penyebutankonsiliasi sebagai salah satu

---

<sup>53</sup>Pasal 1 angka (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Lembaga alternatif penyelesaian sengketa dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 1 angka (10) dan Alinea ke-9 (Sembilan) dalam penjelasan umum.

Black's Law Dictionary memberikan pengertian konsiliasi yaitu<sup>54</sup> :  
*“Conciliation is the adjustment and settlement of a dispute in a friendly, unantagonistic manner used in courts before trial with a view towards avoiding trial and in a labor disputes before arbitration”. “Court of Conciliation is a court which proposes terms of adjustment, so as to avoid litigation”.*

Konsiliasi merupakan lanjutan dari mediasi. Mediator berubah fungsi menjadi konsiliator, dalam hal ini konsiliator menjalankan fungsi yang lebih aktif dalam mencari bentuk-bentuk penyelesaian sengketa dan menawarkannya kepada para pihak apabila para pihak dapat menyetujui, solusi yang dibuat konsiliator akan menjadi resolution. Kesepakatan yang terjadi akan bersifat final dan mengikat para pihak. Apabila pihak yang bersengketa tidak mampu merumuskan suatu kesepakatan dan pihak ketiga mengajukan usulan jalan keluar dari sengketa. Konsiliasi memiliki kesamaan dengan mediasi, kedua cara ini melibatkan pihak ketiga untuk menyelesaikan sengketa secara damai.<sup>55</sup>

#### e. Penilaian Ahli

Sebagaimana dapat diambil kesimpulan atas pengertian Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam Pasal 1 Angka (10) bahwa Penilaian Ahli

---

<sup>54</sup>Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani. 2000. Seri Hukum Bisnis : Hukum Arbitrase. Jakarta. Penerbit : PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 36.

<sup>55</sup>Sri Hajati, Op.cit. hal. 434.

merupakan salah satu cara menyelesaikan sengketa di luar pengadilan.<sup>56</sup> Penilaian ahli merupakan cara penyelesaian sengketa oleh para pihak dengan meminta pendapat atau penilaian ahli terhadap perselisihan yang sedang terjadi.

Bahwa ternyata arbitrase dalam suatu bentuk kelembagaan tidak hanya bertugas untuk menyelesaikan perbedaan atau perselisihan pendapat maupun sengketa yang terjadi di antara parapihak dalam suatu perjanjian pokok, melainkan juga dapat memberikan konsultasi dalam bentuk opini atau pendapat hukum atas permintaan dari setiap pihak yang memrlukannya tidak terbatas pada para pihak dalam perjanjian. Pemberian opini atau pendapat (hukum) tersebut dapat merupakan suatu masukan bagi para pihak dalam menyusun atau membuat perjanjian yang akan mengatur hak-hak dan kewajiban para pihak dalam perjanjian, maupun dalam memberikan penafsiran ataupun pendapat terhadap salah satu atau lebih ketentuan dalam perjanjian yang telah dibuat oeh para pihak untuk memerjelas pelaksanaannya.<sup>57</sup>

#### f. Arbitrase

Landasan hukum mengenai arbitrase dapat dilihat dalam beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia. Arbitrase diatur dalam Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut UU 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman) bahwa arbitrase

---

<sup>56</sup>Lihat dalam Pasal 1 Angka (1), Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah Lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.

<sup>57</sup>Sri Hajati, Loc.cit.

merupakan cara penyelesaian sengketa perdata di luar pengadilan yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.<sup>58</sup>

Pasal 1 ayat (1) UU 30/1999 tentang Arbitrase menjelaskan bahwa arbitrase adalah cara penyelesaian sengketa perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa. Arbitrase digunakan untuk mengantisipasi perselisihan yang mungkin terjadi maupun yang sedang mengalami perselisihan yang tidak dapat diselesaikan secara negosiasi atau konsultasi maupun melalui pihak ketiga serta untuk menghindari penyelesaian sengketa melalui Lembaga peradilan yang selama ini dirasakan memerlukan waktu yang lama.

Dalam Peraturan Badan Arbitrase Pasar Modal Indonesia Nomor : 04/BAPMI/12.2014 tentang Peraturan dan Acara Arbitrase yang selanjutnya disingkat Peraturan BAPMI, tepatnya diatur pada Pasal 1 Huruf (a) bahwa arbitrase merupakan cara penyelesaian sengketa perdata di luar pengadilan umum yang diselenggarakan di BAPMI dengan menggunakan Peraturan dan Acara ini yang didasarkan pada Perjanjian Arbitrase.

Terdapat dua aliran ADR, yang pertama adalah pendapat bahwa arbitrase terpisah dari alternatif penyelesaian sengketa dan aliran yang kedua berpendapat bahwa arbitrase merupakan pula alternatif penyelesaian sengketa. Sedangkan di dalam UU 30/1999 tentang Arbitrase menganut aliran kombinasi dari kedua aliran

---

<sup>58</sup>Pasal 59 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

tersebut diatas (*combination of processes*). Arbitrase dapat berdiri sendiri, di samping dapat merupakan bagian dari alternatif penyelesaian sengketa.<sup>59</sup>

Pada umumnya Lembaga arbitrase mempunyai kelebihan dibandingkan dengan Lembaga peradilan. Kelebihan tersebut antara lain<sup>60</sup>

- 1) Dijamin kerahasiaan sengketa para pihak sehingga citra yang sudah dibangun tidak terpengaruh karena sifat privat penyelesaian sengketa;
- 2) Dapat dihindari kelambatan yang diakibatkan karena hal procedural dan administrative, karena sidang dapat langsung dilaksanakan ketika persyaratan sudah dipenuhi para pihak;
- 3) Para pihak dapat memilih arbiter yang menurut keyakinannya mempunyai pengetahuan, pengalaman serta latar belakang yang cukup mengenai masalah yang disengketakan, jujur, dan adil;
- 4) Para pihak dapat menentukan pilihan hukum untuk menyelesaikan masalahnya serta proses dan tempat penyelenggaraan arbitrase; dan
- 5) Putusan arbitrase merupakan putusan yang mengikat para pihak dan dengan melalui tata cara (prosedur) sederhana saja ataupun langsung dapat dilaksanakan, karena putusan arbitrase memiliki sifat final dan binding.

Meskipun demikian kebenaran tersebut relative, sebab di negara-negara tertentu proses peradilan dapat lebih cepat dari pada proses arbitrase. Karena satu-

---

<sup>59</sup>Sudargo Gautama. 2001. *Prospek dan Pelaksanaan Arbitrase di Indonesia : Penyelesaian Sengketa Secara Alternatif (ADR)*. Bandung. Penerbit PT. Citra Aditya Bakti. Hal. 122.

<sup>60</sup>Penjelasan atas UU 30/1999 tentang Arbitrase bagian Umum

satunya kelebihan arbitrase terhadap pengadilan adalah sifat kerahasiannya karena keputusannya tidak dipublikasikan.<sup>61</sup>

### **3. Kedudukan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan**

Pasal 1 angka 10 menegaskan bahwa alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati kedua pihak yakni penyelesaian diluar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi dan penilaian ahli.

Hasil akhir dari penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah berupa kesepakatan yang bersifat final dan mengikat, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 6 ayat 7 Undang-Undang No 30 Tahun 1999. Meskipun dalam prakteknya ketentuan tersebut hanya diterapkan pada putusan arbitrase. Penerapan demikian merupakan penyempitan makna dari maksud pasal tersebut karena kesepakatan yang dimaksud bukanlah semata-mata hasil dari proses arbitrase saja melainkan dapat dimaknai sebagai hasil dari proses penyelesaian sengketa dari alternatif penyelesaian sengketa seperti, mediasi dan sebagainya.

Kehadiran upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan diakui di Indonesia, sebagaimana dapat kita lihat dalam UU 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bahwa terdapat badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, selain Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya

---

<sup>61</sup>Dalam UU 30/1999 tentang Arbitrase tidak hanya mengatur perihal pelaksanaan arbitrase saja, juga mengatur Alternatif Penyelesaian Sengketa sebagai Lembaga penyelesaian beda pendapat atau sengketa melalui prosedur yang disepakati parapihak, dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi atau penilaian ahli.

serta Mahkamah Konstitusi, diantaranya adalah a) penyelidikan dan penyidikan, b) penuntutan, c) pelaksanaan putusan, d) pemberian jasa hukum, dan e) penyelesaian sengketa di luar pengadilan.<sup>62</sup> Upaya penyelesaian sengketa perdata dapat dilakukan di luar pengadilan negara melalui arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa.<sup>63</sup>

Juga dalam Pasal 58 sampai dengan Pasal 61 BAB XII UU 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatur “*Penyelesaian sengketa di luar pengadilan*” bahwa upaya penyelesaian sengketa perdata dapat dilakukan di luar pengadilan negara melalui arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa.

Pada dasarnya hasil dari mediasi berupa kesepakatan perdamaian juga diatur dalam Buku ke-3 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dimana mediasi merupakan salah satu bentuk perikatan dan disebut sebagai perdamaian dan pengertiannya terumus di dalam Pasal 1851 KUH Perdata, yang berbunyi:

Perdamaian adalah suatu persetujuan yang berisi bahwa menyerahkan, menjanjikan, atau menahan suatu barang, kedua belah pihak mengakhiri suatu perkara yang sedang diperiksa pengadilan ataupun mencegah timbulnya suatu perkara, persetujuan ini hanya mempunyai kekuatan hukum, bila dibuat secara tertulis.

---

<sup>62</sup>Vide Pasal 38 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>63</sup>Vide Pasal 58 UU 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, memperkuat kedudukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Mengacu pada uraian tentang pelaksanaan mediasi baik di dalam pengadilan (litigasi) maupun di luar pengadilan (nonlitigasi), maka hal tentang kekuatan hukum mediasi terdapat beberapa perbedaan antara hasil Mediasi yang dilakukan di luar Pengadilan dengan Mediasi yang dilakukan dalam proses berperkara di Pengadilan. Menurut D.Y. Witanto mengemukakan perbedaan tersebut meliputi:<sup>64</sup>

- 1) Jika dalam proses Mediasi di luar Pengadilan, para pihak tidak terikat dengan aturan-aturan formil, maka dalam Mediasi di Pengadilan Mediator dan Para Pihak harus tunduk pada hukum acara Mediasi yang diatur dalam Pasal 130 HIR/154RBg jo. PERMA Mediasi.
- 2) Mediasi di luar Pengadilan tidak memiliki kekuatan eksekutorial yang pelaksanaannya dapat dipaksakan melalui bantuan aparatur negara ketika kesepakatan damai itu tidak dilakukan secara sukarela apabila kesepakatan damai tidak dikukuhkan menjadi Akta Perdamaian. Sedangkan pada proses mediasi di Pengadilan hasil kesepakatan akan dikuatkan dalam bentuk Akta Perdamaian yang memiliki kekuatan hukum eksekutorial sebagaimana sebuah keputusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, karena Akta Perdamaian mengandung Irah-irah “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA.”

---

<sup>64</sup>DY Witanto, Hukum Acara Mediasi Dalam Perkara Perdata Di Lingkungan Peradilan Umum Dan Peradilan Agama, Alfabeta, Bandung, 2011 hlm.67-68.

- 3) Pada proses Mediasi di Pengadilan, Para pihak dapat memilih untuk menggunakan jasa Mediator dari kalangan Hakim Pengadilan, sehingga para pihak tidak dibebani untuk membayar jasa pelayanan Mediator, sedangkan dalam proses Mediasi di luar Pengadilan para pihak yang menggunakan jasa Mediator professional akan dibebani untuk membayar biaya honorarium Mediator.
- 4) Pada proses Mediasi di Pengadilan, jika proses mediasinya gagal, maka secara otomatis perkara akan dilanjutkan dalam proses persidangan, sedangkan pada proses Mediasi di luar Pengadilan, jika proses mediasi gagal dan ingin melanjutkan dengan proses litigasi, maka para pihak harus mengajukan gugatan terlebih dahulu di kepaniteraan Pengadilan.

## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **A. Ruang Lingkup Penelitian**

Yang menjadi ruang lingkup dari penelitian ini adalah Peran dan Kedudukan Kejaksaan RI sebagai pelaksana Kekuasaan Penuntutan pada sengketa ketatanegaraan dan Upaya-Upaya apa yang dilakukan mewujudkan independensi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan di bidang penegakan hukum di Indonesia.

#### **B. Jenis Penelitian**

Adapun jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian Yuridis Normatif. Metode hukum Normatif adalah Penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu dan menganalisis hubungan antara peraturan perundang undangan yang berlaku. Penelitian Normatif disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada aturan peraturan tertulis, putusan, serta bahan-bahan hukum yang lain. Pada intinya penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukun sekunder dan bahan hukum tersier.

#### **C. Metode Pendekatan Masalah**

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan perundang undangan dan pendekatan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan

menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu yang berkaitan dengan penelitian ini. Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara memahami pendapat pendapat para ahli hukum.

#### **D. Sumber Bahan Hukum**

Adapun sumber bahan hukum dalam penulisan ini yaitu: Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan Bahan Hukum Tersier.

##### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan Hukum Primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang undangan dan putusan hakim. Dalam penelitian ini Bahan Hukum Primer yang digunakan sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat
- c. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- d. Undang-undang No 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

##### **2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang nantinya akan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian hukum ini. Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks atau buku bacaan karena berisi mengenai prinsip prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi

tinggi. Dalam penelitian ini Bahan Hukum Sekunder yang digunakan meliputi:

- a. Buku-buku ilmiah dibidang hukum
- b. Makalah-Makalah
- c. Jurnal Ilmiah
- d. Artikel Ilmiah

### **3. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang akan memberikan informasi atau petunjuk yang berasal dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier terdiri dari:

- e. Kamus Besar Bahasa Indonesia
- f. Kamus Hukum
- g. Ensiklopedia
- h. Bahan-bahan dari media internet yang relevan dengan penelitian ini.<sup>65</sup>

### **E. Metode Penelitian**

Penelitian ini akan mendapatkan bahan-bahan hukum dengan menggunakan metode (library research) atau studi kepustakaan. Penelitian hukum dilakukan dengan cara melacak bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penelitian ini akan memberikan penjelasan secara kualitatif yaitu memberikan uraian deskriptif yang berasal dari buku-buku literatur dan media elektronik atau

---

<sup>65</sup> Sri Marmudji, Penelitian Hukum Normatif, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 13.

berasal dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan penelitian ini.

#### **F. Analisis Bahan Hukum**

Analisa dalam penulisan penelitian ini adalah secara kualitatif. Data premier diperoleh dari hasil penulisan yang disusun sedemikian rupa kemudian dianalisis secara deskriptif, logis dan sistematis yang dinyatakan oleh para ahli secara lisan dan dituangkan secara tertulis, serta dikaitkan dengan data sekunder yang menggunakan metode berfikir, deduktif dan induktif yang berpedoman pada Hukum Tata Negara dan perundang undangan yang berhubungan dengan rumusan masalah yang dikaji untuk menjawab permasalahan tersebut.

Deskriptif artinya data yang diperoleh dari lapangan yang digambarkan sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya. Logis artinya dalam melakukan analisis, yang dianalisis adalah ilmu pengetahuan atau rasionalitas. Sistematis artinya setiap hal hal yang dianalisis harus tersusun dengan urutan dan berkaitan, sehingga mendapatkan hasil yang di inginkan. Penarikan kesimpulan ditetapkan dengan metode deduktif dan induktif. Metode deduktif artinya peraturan perundang undangan yang ada di Indonesia bersifat umum dijadikan pedoman pada data yang bersifat khusus yang diperoleh dari penulisan dan menarik kesimpulan yang bersifat umum.

