

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara hukum ialah negara yang beralaskan hukum yang bertujuan menjamin keadilan bagi warga negara dan menghilangkan praktik kesewenang-wenangan penguasa yang mengesampingkan hak-hak warga negaranya.<sup>1</sup> Negara Hukum menjadi konsep Indonesia setelah memproklamasikan diri dari belenggu penjajahan pada tanggal 17 Agustus 1945, hal ini tertuang pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang berbunyi Negara Indonesia adalah negara hukum. Penegakan Hukum sebagai konsekuensi dari pemilihan konsep Negara Hukum karena hukum memiliki kedudukan yang tinggi dalam masyarakat dimana menjadi landasan tindakan yang dilakukan oleh penguasa maupun rakyat.<sup>2</sup>

Ditengah lajunya kehidupan bermasyarakat dan bernegara seringkali hukum dilanggar sehingga diperlukan aparat penegak hukum dengan kewenangannya yang terdiri dari polisi dengan kekuasaan penyidikan, jaksa dengan kekuasaan penuntutan, dan hakim dengan kekuasaan mengadili.<sup>3</sup> Tiga instansi penegak hukum tersebut terlibat langsung dalam dunia peradilan pidana yang berjalan secara sistematis dengan ditambahnya peran

---

<sup>1</sup> Muntoha, 2013, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, hlm. 1.

<sup>2</sup> Nany Suryawati, 2020, *Hak Asasi Politik Perempuan*, Gorontalo: Ideas Publishing, hlm 12.

<sup>3</sup> Armunanto Hutahaean dan Erlyn Indarti, 2019, "Lembaga Penyidik dalam Sitem Peradilan Pidana Terpadu di Indonesia", *Jurnal LEGISLASI INDONESIA*, Vol. 16 No.1. hlm. 28. <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/453>

pengacara sebagai penasihat hukum baik korban maupun tersangka dan peran lembaga pemasyarakatan.

Kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara melalui penegakan hukum khususnya di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang sebagaimana tertulis pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (UU No 16 Tahun 2004) diharapkan untuk lebih berperan dalam menegakan supremasi hukum, perlindungan kepentingan hukum, dan penegakan hak asasi manusia.

Selain memiliki kewenangan melakukan penuntutan pada sistem peradilan pidana, kejaksaan memiliki wewenang dalam bidang perdata dan tata usaha serta dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum yang dapat dilihat pada Pasal 30 UU No 16 Tahun 2004. Seiring berjalannya waktu UU No 16 Tahun 2004 diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (UU No 11 Tahun 2021) sehingga wewenang kejaksaan diperluas yang contohnya adalah pemulihan aset yang dapat dilihat pada Pasal 30A UU No 11 Tahun 2021 dan bidang intelijen penegakkan hukum yang dapat dilihat pada Pasal 30B UU No 11 Tahun 2021. Akan tetapi, dalam praktik dinamika masyarakat berdasarkan hubungan hukum tidak jarang menimbulkan sengketa baik dilihat dari aspek hukum pidana, hukum perdata maupun hukum tata usaha negara.

Tahun 1991 Kejaksaan diberi tambahan tugas dan wewenang yaitu di bidang perdata dan tata usaha negara untuk bertindak atas nama dan mewakili negara atau pemerintah baik di luar maupun di dalam pengadilan.<sup>4</sup> Peran Jaksa dalam bidang perdata dan tata usaha negara tertulis dalam Pasal 30 ayat (2) UU No 16 Tahun 2004<sup>5</sup> yang kemudian diatur kembali oleh Pasal 24 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, yang berbunyi sebagai berikut:

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

Sejalan dengan Pasal 24 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 2010, lingkup bidang perdata dan tata usaha negara yang dimiliki Kejaksaan dipertegas kembali dalam Pasal 444 ayat (2) Peraturan Kejaksaan Nomor 6 Tahun 2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Berdasarkan ketentuan tersebut Kejaksaan mempunyai kewenangan untuk dan atas nama negara atau pemerintah sebagai penggugat atau tergugat yang dalam pelaksanaannya tidak hanya memberikan

---

<sup>4</sup>Muhammad Jusuf, 2014, *HUKUM KEJAKSAAN: Eksistensi Kejaksaan sebagai Pengacara Negara dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara*, Surabaya: Laksbang Justitia, hlm 12.

<sup>5</sup>Pasal 30 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2004 “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”.

pertimbangan atau membela kepentingan negara atau pemerintah, tetapi juga membela dan melindungi kepentingan rakyat. Dalam bidang perdata dan tata usaha negara tidak dikenal istilah Jaksa Penuntut Umum tetapi Jaksa Pengacara Negara yang diadopsi dari “*Landsadvocaat*” versi staatsblad 1922 Nomor 522.<sup>6</sup> Berdasarkan Pasal 30 ayat (2) UU No 16 Tahun 2004, dengan bekal kuasa khusus Kejaksaan memiliki peran sebagai Pengacara Negara atau kuasa hukum melaksanakan tugasnya dengan baik di dalam maupun di luar pengadilan atas nama pemerintah dan negara.

Pesatnya perkembangan hukum terdapat masalah hukum yang rumit seperti penguasaan tanah/aset negara yang dilakukan oleh masyarakat, maka keberadaan Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara semakin memiliki peranan yang strategis dalam mata rantai penegakan hukum. Salah satu layanan yang dimiliki Kejaksaan dibidang perdata dan tata usaha negara adalah Bantuan Hukum atau secara ringkas Kejaksaan bertindak sebagai kuasa hukum yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah dengan harapan mampu mengembalikan aset negara dengan cara penyelesaian berupa litigasi maupun non litigasi.<sup>7</sup>

Aset negara memiliki fungsi penting di Indonesia dimana aset menjadi modal atau alat pemerintah dalam mencapai tujuan kesejahteraan

---

<sup>6</sup> Juristoffel Simanjuntak, 2018, “Kajian Yuridis Pemberian Bantuan Hukum Jaksa Pengacara Negara Dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara (TUN)”, *Lex Administratum*, Vol. VI No. 1. hlm. 154. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/20347>

<sup>7</sup> Bab I Pendahuluan pada Pengertian Umum Nomor 9 Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara

rakyat, sejumlah kasus mengenai aset negara yang tidak dioptimalkan penggunaannya atau bahkan aset negara terseret ke dalam suatu kasus berdampak pada tidak tercapainya tujuan kesejahteraan rakyat.

Pengembalian aset negara akibat tindak pidana atau perbuatan melawan hukum mendorong Jaksa Agung mengeluarkan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-013/A/JA/06/2014 tentang Pemulihan Aset (Perja Pemulihan Aset) dan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER – 027/A/JA/10/2014 tentang Pedoman Pemulihan Aset (Perja PPA). Pada Bab I bagian Pendahuluan dalam Latar Belakang Perja PPA memberikan penjelasan bahwa pemulihan aset oleh Kejaksaan dilakukan secara terpadu sehingga lebih optimal dengan tujuan memulihkan aset terkait tindak pidana (kejahatan/pelanggaran) dan/atau aset lainnya kepada negara/ yang berhak. Tahap pemulihan aset terdiri dari kegiatan penelusuran, pengamanan, pemeliharaan, perampasan, dan pengembalian aset yang dilakukan berkoordinasi antara Kejaksaan dengan kementerian/ lembaga, institusi dan jaringan/ agensi formal maupun informal, didalam dan diluar negeri.

Kasus pada bidang Perdata dan Tata Usaha Negara yang pernah ditangani oleh Kejaksaan Negeri Kota Semarang antara lain turut membantu permasalahan hukum berupa pengembalian aset-aset milik Pemerintah Kota Semarang (Pemkot Semarang) serta tunggakan pajak bumi dan bangunan

(PBB).<sup>8</sup> Aset berupa tanah yang menjadi sengketa adalah Lapangan Kalicari yang berada di Kelurahan Kalicari yang sebelumnya dimiliki oleh Murdiyaningsih. Sejarah dari tanah dengan luas 7.500 meter persegi tersebut berawal dengan status tanah negara dengan kondisi sebagai tegalan yang digarap oleh Muhadi lalu di ganti rugi oleh Rasimin pada 9 Juli 1983, dengan berjalannya waktu tanah tersebut di ganti rugi lagi oleh Murdiyaningsih pada 14 Juli 1984 yang diketahui Lurah Sendangguwo dengan diterbitkan Surat Keterangan Lurah Sendangguwo No. 593/62/84.<sup>9</sup> Berbekal Surat Keterangan Lurah tersebut dijadikan landasan penguasaan tanah oleh Murdiyaningsih yang akan dijadikan permohonan hak milik sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dikeluarkannya Surat Keputusan Walikota Semarang No. 143/285/2002 tentang Penetapan Tanah Bekas Bengkok dan Bangunan Aset Kelurahan Menjadi Aset Pemkot Semarang mewajibkan tanah Lapangan Kalicari menjadi aset Pemkot Semarang. Dalam upaya mengembalikan Lapangan Kalicari, Walikota Semarang mengajukan gugatan kepada Murdiyaningsih namun mulai dari Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, hingga Kasasi kekalahan dialami oleh Pemkot Semarang. Komitmen

---

<sup>8</sup> Internet, “Wali Kota Hendi Kembali Gandeng Kejari Genjot Pembangunan Kota Semarang”, diakses pada 02 September 2022 pukul 22.50 WIB, di <https://radarsemarang.jawapos.com/berita/jateng/semarang/2022/01/12/wali-kota-hendi-kembali-gandeng-kejari-genjot-pembangunan-kota-semarang/>.

<sup>9</sup> Internet, “Mochamad Imron: Lapangan Kalicari Itu Tanah Garapan Kami yang Dipinjam Remaja untuk Olahraga”, diakses pada 02 September 2022 pukul 23.40 WIB, di <https://jateng.tribunnews.com/2016/09/12/mochamad-imron-lapangan-kalicari-itu-tanah-garapan-kami-yang-dipinjam-remaja-untuk-olahraga>.

bergerak bersama menjadikan Kejaksaan Negeri Kota Semarang sebagai mitra Pemkot Semarang dalam membangun Kota Semarang yang salah satu perannya mengawal perkara Lapangan Kalicari. Berbekal Surat Kuasa Khusus dari Pemkot Semarang, Kejaksaan Negeri Kota Semarang dapat mempertahankan Lapangan Kalicari dengan dikabulkannya pengajuan Peninjauan Kembali Nomor 259/PK/Pdt/2021 sehingga secara otomatis membatalkan putusan terdahulunya.<sup>10</sup>

Berdasarkan latar belakang masalah di atas dalam hal Kejaksaan menjadi pengacara Pemkot Semarang ketika menangani perkara Lapangan Kalicari mendorong penulis untuk mengetahui, menganalisis, dan melakukan penelitian dengan judul **“Peran Kejaksaan dalam Pengembalian Aset Lapangan Kalicari Milik Pemerintah Kota Semarang”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dituangkan dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Peran Kejaksaan dalam Pengembalian Aset Lapangan Kalicari Milik Pemerintah Kota Semarang?

---

<sup>10</sup> Putusan terdahulunya adalah Putusan Mahkamah Agung Nomor 3010K/Pdt/2018 tanggal 13 Desember 2018 juncto Putusan Pengadilan Negeri Semarang Nomor 578/Pdt/2017/PT.Smg juncto Putusan Pengadilan Negeri Semarang Nomor 347/Pdt.G/2016/PN Smg tanggal 3 Agustus 2017. Internet, “Pekot Semarang Menangkan PK, Lapangan Kalicari Kembali Jadi Aset Pemerintah”, diakses pada 03 September 2022 pukul 00.15 WIB, di [http://semarangkota.go.id/p/3146/pemkot\\_semarang\\_menangkan\\_pk\\_lapangan\\_kalicari\\_kembali\\_jadi\\_aset\\_pemerinta](http://semarangkota.go.id/p/3146/pemkot_semarang_menangkan_pk_lapangan_kalicari_kembali_jadi_aset_pemerinta).

2. Apakah hambatan yang dialami Kejaksaan dalam Pengembalian Aset Lapangan Kalicari Milik Pemerintah Kota Semarang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini:

1. Untuk mengetahui Peran Kejaksaan dalam Pengembalian Aset Lapangan Kalicari Milik Pemerintah Kota Semarang.
2. Untuk mengetahui hambatan yang dialami Kejaksaan dalam Pengembalian Aset Lapangan Kalicari Milik Pemerintah Kota Semarang.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun lewat penelitian ini diharapkan memperoleh manfaat:

1. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan menambah wawasan akademis penulis secara umum dan secara khusus peran Kejaksaan Republik Indonesia dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan bagi penegak hukum khususnya Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara dalam perannya mengembalikan aset milik Negara/Pemerintah. Kegunaan lain sebagai sarana mengkaji tugas dan wewenang Kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara.



## E. Metode Penelitian

Tulisan ilmiah memerlukan langkah untuk memastikan keabsahannya sehingga diperlukan metode penelitian. Ada dua metode penelitian antara lain Metode Kuantitatif yaitu dasar kesimpulan diambil dari data statistik yang didapatkan dalam penelitian dan Metode Kualitatif yaitu metode yang mengedepankan penafsiran penulis dalam menceritakan peristiwa hukum yang kompleks dan holistik.<sup>11</sup>

Penulisan dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang berbekal pemahaman penulis terhadap peristiwa hukum yang terjadi. Adapun penelitian ini dilakukan dengan pendekatan penelitian, spesifikasi penelitian, objek penelitian, metode pengumpulan data, metode pengolahan dan penyajian data, dan metode analisis data sebagai berikut:

### 1. Pendekatan Penelitian

Fokus penelitian hukum ini melalui pendekatan hukum normatif-empiris yang bertujuan mendalami pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) pada peristiwa hukum yang terjadi apakah telah dilaksanakan dengan semestinya.<sup>12</sup> Jenis pendekatan normatif empiris yang digunakan Penulis adalah *judicial case study* dimana konflik hukum yang terjadi melibatkan peran serta pengadilan untuk memberikan keputusan penyelesaian. Normatif-empiris melihat bagaimana penerapan hukum ditengah masyarakat

---

<sup>11</sup> Petrus Soerjowinoto, dkk, 2018, *Metode Penulisan Karya Hukum*, Semarang: Universitas Katolik Soegijapranata, hlm. 7.

<sup>12</sup> Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram-NTB: Mataram University Press, hlm. 115.

apakah telah berjalan didalam koridornya ataukah melenceng daripada semestinya. Penulis melihat peraturan-peraturan yang berlaku dan mengikat yang dikaji melalui teori dan norma hukum sebagai barometer implementasi.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analisis yang dimana penelitian melihat peristiwa hukum yang terjadi ditengah masyarakat dan disajikan dengan bentuk penjabaran sehingga diperoleh gambaran lengkap.<sup>13</sup> Sifat yang memberikan gambaran secara lengkap mengenai suatu peristiwa hukum menjelaskan bagaimana suatu aturan hukum dan teori dengan pokok permasalahan. Artinya, data penelitian mengulas dalam bentuk penjelasan mengenai aturan yang mengatur peran Kejaksaan yang kaitannya dalam pengembalian aset Lapangan Kalicari milik Pemerintah Kota Semarang.

## 3. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah segala informasi mengenai peran Kejaksaan dalam pengembalian aset Lapangan Kalicari milik Pemerintah Kota Semarang. Penulis melibatkan Jaksa sebagai peran utama dalam menggali informasi untuk diwawancarai terkait peran Kejaksaan dalam pengembalian aset Lapangan Kalicari milik Pemerintah Kota Semarang.

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 26.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan untuk memperoleh data primer (data yang diperoleh dan diolah langsung oleh Penulis) dan data sekunder (data yang diperoleh setelah diolah pihak lain) dengan cara:

##### a. Studi Pustaka

Studi kepustakaan dilakukan dengan menggali informasi pada bahan hukum primer, sekunder, dan tersier sebagai berikut:

##### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum pertama dan mengikat,<sup>14</sup> antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- c) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
- d) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
- e) Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia;

---

<sup>14</sup> Nitaria Angkasa, dkk, 2019, *Metode Penelitian Hukum Sebagai Suatu Pengantar*, Lampung: CV. LADUNYA ALIFATAMA, hlm. 7.

- f) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-013/A/JA/06/2014 tentang Pemulihan Aset;
- g) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-027/A/JA/10/2014 tentang Pedoman Pemulihan Aset;
- h) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia;
- i) Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder tidak memiliki kekuatan mengikat hanya dijadikan penjelas daripada bahan hukum primer, yang antara lain:

- a) Buku atau literatur hukum yang didapatkan secara fisik atau daring;
- b) Jurnal ilmiah;
- c) Artikel ilmiah;
- d) Berita dari media massa baik konvensional ataupun elektronik.

### 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier digunakan sebagai petunjuk dari bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dll.

#### b. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan cara penulis mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada narasumber mengenai permasalahan yang akan diangkat di dalam penelitian.

#### 5. Teknik Pengolahan dan Penyajian Data

Data yang terkumpul melalui studi pustaka maupun wawancara akan ditentukan mana saja yang menunjang penelitian sehingga relevan untuk digunakan. Kemudian, data akan ditelaah tanpa mengubah makna yang terkandung lalu akan disajikan melalui penjelasan dimana diurutkan secara runtut dan sistematis sehingga mempermudah untuk dipahami.

#### 6. Metode Analisis Data

Data primer dan sekunder yang telah terkumpul dan diolah akan dianalisis menggunakan analisis kualitatif dimana disajikan dalam bentuk deskripsi atau gambaran sehingga menjadi penjelasan yang utuh dari peristiwa hukum sehingga menghasilkan kesimpulan yang bertujuan memahami aturan hukum.<sup>15</sup> Data akan dikaitkan pada perundang-undangan, konsep, dan teori hukum yang diharapkan

---

<sup>15</sup> Muhaimin, *op.cit*, hlm. 127-129.

memberikan gambaran dan kesimpulan peran Kejaksaan dalam pengembalian aset Lapangan Kalicari milik Pemerintah Kota Semarang.

