

**REKONSTRUKSI REGULASI JAKSA PENGACARA NEGARA
DALAM BIDANG HUKUM PERDATA DAN TATA USAHA
BERBASIS KEADILAN**

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)
Dipertahankan pada tanggal 17 Januari 2026 Di Universitas Islam
Sultan Agung (UNISSULA)**



Oleh:
Agung Irawan
PDIH. 10302300091

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2026**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**REKONSTRUKSI REGULASI JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM
BIDANG HUKUM PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA BERBASIS
KEADILAN**

Oleh :

AGUNG IRAWAN

NIM : 10302300091

DISERTASI

**Untuk Memenuhi salah satu syarat
Guna Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum
Telah disahkan oleh Promotor dan Co Promotor pada tanggal
Seperti tertera dibawah ini
Semarang, 26 Februari 2026**

Promotor


Prof. Dr. H. Gunarto, SH, SE.Akt, M.Hum
NIDN. 0605036205

Co-Promotor


Prof. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.
NIDN. 0607077601

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung Semarang



Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 0620046701

LEMBAR PERNYATAAN ORIGINALITAS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Agung Irawan

NIM 10302300091

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya dalam bentuk disertasi ini adalah asli dan belum pernah ada yang mengajukan untuk memperoleh gelar doktor, baik di Universitas Islam Sultan Agung Semarang maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis saya ini murni gagasan atau ide rumusan dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan siapapun, kecuali atas arahan dan masukan dari Tim Promotor.
3. Dalam karya tulis saya ini tidak terdapat hasil karya atau pendapat yang telah di tulis atau di publikasikan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama pengarang, tahun penerbitan, judul buku penerbit yang kesemuanya itu di cantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini , maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah saya peroleh dan sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, 5 Januari 2026
Yang Membuat Pernyataan,

AGUNG IRAWAN
PDIH.10302300091

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa, atas limpahan rahmat, taufik, dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini yang berjudul: **“REKONSTRUKSI REGULASI JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM BIDANG HUKUM PERDATA DAN TATA USAHA BERBASIS KEADILAN.”** Disertasi ini merupakan upaya mendalam untuk menganalisis dan merumuskan ulang kerangka hukum yang mengatur peran Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam rangka mewujudkan keadilan yang substantif.

Peran Kejaksaan Republik Indonesia tidak hanya terbatas pada ranah pidana, melainkan juga memiliki mandat penting dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) sebagai Jaksa Pengacara Negara. Meskipun secara normatif peran ini telah diperkuat, realitas implementasi di lapangan menunjukkan adanya kesenjangan signifikan antara *das sollen* (apa yang seharusnya diatur) dan *das sein* (kenyataan implementasi). Kesenjangan ini termanifestasi dalam rendahnya pemanfaatan jasa JPN oleh institusi negara, ketidakjelasan standar profesionalitas, serta tantangan budaya hukum yang masih didominasi oleh paradigma penuntutan pidana. Kondisi ini menghambat upaya maksimal dalam menjaga kepastian hukum, memulihkan kekayaan negara, dan menegakkan kewibawaan pemerintah secara adil.

Penelitian ini dirancang untuk membongkar kelemahan struktural, substansial, dan kultural yang menghambat fungsionalisasi JPN, dengan berlandaskan pada teori keadilan filosofis dan teori sistem hukum. Tujuan utama penelitian ini adalah merumuskan model rekonstruksi regulasi yang mampu mengintegrasikan mandat JPN secara efektif ke dalam sistem peradilan perdata dan tata usaha negara, sehingga peran JPN benar-benar menjadi instrumen negara yang profesional, akuntabel, dan berorientasi pada tegaknya keadilan bagi kepentingan publik.

Dalam penyelesaian disertasi ini, penulis memperoleh banyak dukungan, bimbingan, dan masukan yang sangat berharga. Untuk itu, dengan penuh rasa hormat dan terima kasih, penulis menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. **Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., M.H.** selaku Promotor, atas arahan konseptual yang tajam dan kesabaran dalam membimbing proses penelitian ini.
2. **Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.** selaku *Co-Promotor*, atas kritik konstruktif dan wawasan mendalam yang telah memperkaya analisis disertasi.

3. **Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.** selaku Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA), serta seluruh jajaran Dosen Program Doktor Ilmu Hukum yang telah memberikan landasan keilmuan yang kokoh.
4. Seluruh rekan-rekan seperjuangan seangkatan yang telah berbagi semangat dan diskusi ilmiah selama masa studi.
5. Kepada keluarga tercinta, khususnya orang tua dan istri, yang senantiasa memberikan doa, dukungan moral, dan kesabaran tanpa batas sebagai sumber kekuatan utama dalam melewati setiap tahapan akademik ini.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih memiliki keterbatasan. Segala kritik dan saran yang membangun akan diterima dengan tangan terbuka demi penyempurnaan karya ilmiah ini di masa mendatang. Semoga hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi nyata bagi pengembangan ilmu hukum administrasi negara dan reformasi Kejaksaan Republik Indonesia dalam mewujudkan sistem hukum yang efektif dan berkeadilan.

Semarang, 25 Februari 2026

Penulis

AGUNG IRAWAN
PDIH. 10302300091

ABSTRAK

Disertasi ini mengkaji secara mendalam upaya Rekonstruksi Regulasi Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam ranah Hukum Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) dengan orientasi utama pada pencapaian keadilan substantif. Penelitian ini mengidentifikasi bahwa meskipun terdapat penegasan normatif melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, implementasi peran JPN dalam melindungi aset dan kewibawaan negara masih terhambat oleh kelemahan fungsionalisasi yang berakar pada ketidakselarasan antara aturan formal dan realitas di lapangan, terutama karena peran Kejaksaan masih didominasi oleh fungsi pidana.

Untuk menganalisis akar permasalahan kegagalan implementasi ini, penelitian menggunakan pendekatan yuridis-sosiologis dengan paradigma kritis-konstruktivisme, membedah kegagalan melalui Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman (Struktur, Substansi, Budaya Hukum). Tujuan penelitian ini adalah menganalisis mengapa regulasi JPN belum berbasis keadilan, memetakan kelemahan fundamental yang menghambat fungsionalisasi JPN, serta merumuskan model rekonstruksi regulasi yang efektif. Landasan filosofis bagi arah rekonstruksi yang berkeadilan didasarkan pada Teori Keadilan John Rawls, dengan pengumpulan data melalui studi kepustakaan bahan hukum primer dan sekunder serta wawancara mendalam dengan narasumber kompeten di bidang DATUN.

Hasil pembahasan mengonfirmasi bahwa regulasi JPN belum berbasis keadilan karena adanya Kelemahan Substansi Hukum, di mana sifat fakultatif kewenangan JPN menyebabkan instansi negara memilih advokat swasta, mengakibatkan fragmentasi pertahanan hukum negara. Kelemahan kedua terletak pada Kelemahan Struktur Hukum, di mana penyatuan peran Jaksa Agung menciptakan konflik peran dan potensi ketidaknetralan dalam sengketa TUN. Kelemahan ketiga adalah Kelemahan Budaya Hukum internal yang didominasi kultur pidana, menciptakan disinsentif karier bagi Jaksa DATUN, diperparah oleh rendahnya kepercayaan eksternal dan keterbatasan anggaran operasional.

Sebagai respons atas temuan tersebut, disertasi menyarankan rekonstruksi regulasi yang komprehensif berorientasi pada penguatan sistemik. Saran substansial meliputi perubahan mandat penggunaan JPN oleh instansi pemerintah, BUMN/BUMD menjadi imperatif (wajib) dalam sengketa aset negara. Secara struktural, direkomendasikan pemisahan fungsional peran Jaksa Agung dan penetapan spesialisasi serta sertifikasi wajib bagi Jaksa yang bertugas sebagai JPN di bidang DATUN untuk meningkatkan profesionalisme.

Kata Kunci: Rekonstruksi, Regulasi, Jaksa Pengacara Negara, Keadilan.

ABSTRACT

This dissertation provides an in-depth examination of the Reconstruction of Regulations for State Attorneys (Jaksa Pengacara Negara/JPN) within the realms of Civil and Administrative Law (DATUN), primarily oriented toward achieving substantive justice. This research identifies that despite the normative affirmation provided by Law Number 11 of 2021, the implementation of the JPN's role in protecting state assets and dignity remains hindered by functional weaknesses. These issues stem from a misalignment between formal rules and field realities, largely because the Prosecutor's Office is still dominated by its criminal law functions.

To analyze the root causes of this implementation failure, the study employs a socio-legal approach with a critical-constructivism paradigm, dissecting the failures through Lawrence M. Friedman's Legal System Theory (Structure, Substance, and Legal Culture). The objectives of this research are to analyze why JPN regulations are not yet justice-based, map the fundamental weaknesses hindering JPN functionalization, and formulate an effective regulatory reconstruction model. The philosophical foundation for a justice-oriented reconstruction is based on John Rawls' Theory of Justice, with data collected through literature reviews of primary and secondary legal materials, as well as in-depth interviews with competent experts in the field of Civil and Administrative Law.

The findings confirm that JPN regulations are not yet justice-based due to Weaknesses in Legal Substance, where the facultative (optional) nature of JPN authority leads state institutions to opt for private advocates, resulting in the fragmentation of the state's legal defense. The second weakness lies in Legal Structure, where the unification of the Attorney General's roles creates role conflicts and potential non-neutrality in administrative disputes. The third weakness is an internal Legal Culture dominated by a criminal law mindset, creating career disincentives for DATUN prosecutors, further exacerbated by low external trust and limited operational budgets.

In response to these findings, this dissertation suggests a comprehensive regulatory reconstruction oriented toward systemic strengthening. Substantial recommendations include changing the mandate for government agencies, SOEs (BUMN), and Regional-Owned Enterprises (BUMD) to use JPN services from optional to imperative (mandatory) in state asset disputes. Structurally, it recommends the functional separation of the Attorney General's roles and the establishment of mandatory specialization and certification for prosecutors serving as JPNs in the DATUN field to enhance professionalism.

Keywords: *Reconstruction, Regulation, State Prosecutor (JPN), Justice.*



RINGKASAN

Indonesia memproklamkan diri sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip ini menuntut bahwa seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara harus didasarkan pada supremasi hukum, menjamin kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hak asasi manusia. Dalam kerangka negara hukum, penegakan hukum tidak hanya terbatas pada penanganan tindak pidana, melainkan juga mencakup tiga pilar utama: hukum pidana, hukum perdata, dan hukum administrasi negara (tata usaha negara).

Kejaksaan Republik Indonesia, sebagai salah satu pilar utama penegakan hukum, secara tradisional identik dengan fungsi penuntutan pidana (*public prosecutor*). Namun, seiring dengan perkembangan kompleksitas negara modern dan tuntutan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), peran Kejaksaan meluas hingga ke ranah non-pidana. Perluasan ini diakomodasi melalui fungsi Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam bidang DATUN.

Peran JPN adalah menjalankan tindakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lain atas nama negara atau pemerintah, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Mandat ini bukan sekadar tugas tambahan, melainkan sebuah kebutuhan struktural untuk memastikan bahwa negara memiliki representasi hukum yang kuat, terpusat, dan kompeten dalam menghadapi sengketa perdata yang melibatkan aset atau keuangan

negara, serta sengketa tata usaha negara yang menyangkut kewibawaan dan kebijakan pemerintah.

Dalam konteks pemulihan aset negara, fungsi DATUN Kejaksaan memegang peranan krusial. Kasus-kasus korupsi besar, meskipun diproses melalui jalur pidana, seringkali memerlukan tindak lanjut melalui jalur perdata untuk pemulihan kerugian negara (*asset recovery*). Oleh karena itu, efektivitas JPN secara langsung berkorelasi dengan kemampuan negara untuk mengembalikan kekayaan yang hilang akibat tindak pidana atau perbuatan melawan hukum lainnya.

Landasan hukum JPN diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Undang-Undang ini secara eksplisit menempatkan Jaksa Agung sebagai "**pengacara negara**" (Pasal 18 Ayat 1), sebuah penegasan yang seharusnya menghilangkan ambiguitas peran JPN yang sebelumnya hanya muncul secara implisit melalui frasa "kuasa khusus" (Pasal 30 Ayat 2 UU 16/2004).

A. Kritik terhadap Substansi Hukum: Sifat Fakultatif Kewenangan

Meskipun terjadi penegasan nomenklatur dan kedudukan, substansi hukum yang mengatur implementasi peran JPN masih menyisakan kelemahan fundamental, yaitu sifat **fakultatif** atau opsionalnya penggunaan jasa JPN oleh instansi pemerintah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pasal 30 Ayat (2) UU Kejaksaan menyatakan bahwa Kejaksaan "**dapat bertindak**" dengan kuasa khusus. Penggunaan kata "dapat" mengindikasikan bahwa entitas negara memiliki

diskresi penuh untuk memilih kuasa hukum, yang berarti JPN berada dalam posisi yang sama dengan advokat swasta.

Implikasi Negatif Sifat Fakultatif:

1. **Fragmentasi Pertahanan Hukum Negara:** Ketika BUMN/BUMD, yang notabene adalah entitas pengelola kekayaan negara, bebas memilih advokat swasta dalam sengketa yang berpotensi merugikan keuangan negara, strategi pertahanan hukum negara menjadi terpecah-pecah. Tidak ada konsolidasi data, strategi, dan sumber daya hukum di bawah satu komando. Hal ini melemahkan posisi tawar negara dalam litigasi yang kompleks.
2. **Inefisiensi Anggaran Negara:** Penggunaan jasa advokat swasta, terutama dalam kasus-kasus besar, seringkali menelan biaya yang sangat besar, dibebankan pada anggaran BUMN/BUMD yang pada akhirnya bersumber dari kekayaan negara. Padahal, JPN adalah aparat negara yang dibiayai oleh negara untuk tujuan yang sama. Ketiadaan mandat wajib ini menciptakan pemborosan dan duplikasi biaya yang seharusnya dapat dihindari.
3. **Hambatan Pemulihan Aset:** Dalam kasus korupsi, pemulihan aset seringkali memerlukan koordinasi erat antara penyidik/penuntut pidana (Kejaksaan) dan pengacara perdata (JPN). Jika entitas yang dirugikan (BUMN) diwakili oleh advokat swasta, jalur koordinasi menjadi terputus, memperlambat atau bahkan menggagalkan upaya pemulihan aset melalui gugatan perdata. Sifat fakultatif ini secara langsung

mencederai prinsip **keadilan substantif** yang menuntut pengembalian kerugian negara secara maksimal.

B. Kritik terhadap Struktur Hukum: Ambivalensi Kelembagaan

Kelemahan struktural JPN berakar pada ambivalensi kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Jaksa Agung, sebagai pemimpin tertinggi Kejaksaan, adalah pejabat setingkat menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden (eksekutif). Namun, pada saat yang sama, ia menjalankan fungsi penuntutan (yudisial) dan kini juga fungsi pengacara negara (DATUN).

Konflik Peran dalam Sengketa Tata Usaha Negara (TUN), Dalam sengketa TUN, JPN seringkali bertindak sebagai kuasa hukum pejabat atau badan administrasi negara yang digugat oleh masyarakat. Karena Kejaksaan secara struktural berada di bawah eksekutif, peran JPN dalam membela pemerintah dapat menimbulkan persepsi ketidaknetralan di mata publik dan penggugat. Hal ini berpotensi mencederai prinsip keadilan prosedural, yaitu hak setiap warga negara untuk mendapatkan perlakuan yang adil dan seimbang di hadapan hukum, termasuk ketika berhadapan dengan aparatur negara.

Selain itu, penyatuan peran Penuntut Umum tertinggi dan Pengacara Negara tertinggi dalam satu jabatan (Jaksa Agung) menimbulkan kerentanan struktural. Seorang Jaksa Agung harus mampu memimpin penuntutan pidana secara independen, sekaligus mewakili kepentingan hukum perdata dan administrasi negara. Tuntutan dualitas fungsi ini, tanpa pemisahan fungsional yang ketat, dapat menyebabkan salah satu fungsi termarginalisasi atau bahkan terjadi konflik kepentingan.

Adapun Hasil Dan Pembahasan sebagai berikut :

1.2.1. Regulasi Jaksa Pengacara Negara Dalam Bidang Perdata Tata Usaha Negara Belum Berbasis Keadilan?

a. Peranan Jaksa Sebagai Pengacara Negara

Peran Kejaksaan ditekankan sebagai institusi penegak hukum yang harus independen untuk menjamin proses hukum yang jujur, adil, dan transparan, sesuai dengan prinsip *fair trial* dan *equality before the law*. Dalam perkembangan hukum, terutama melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, peran Kejaksaan meluas melampaui tindak pidana, mencakup perkara perdata dan administrasi negara. Undang-undang ini secara eksplisit menegaskan bahwa Jaksa Agung merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Indonesia. Jaksa Pengacara Negara (JPN) bertindak berdasarkan kuasa khusus untuk dan atas nama negara atau pemerintah, maupun kepentingan umum, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Tugas JPN di bidang DATUN sangat krusial, terutama dalam pemulihan keuangan dan/atau aset negara yang telah merugikan negara, yang menuntut JPN untuk bertindak sebagai penggugat maupun tergugat. Penegasan peran ini merupakan upaya legislatif untuk memantapkan kedudukan Kejaksaan agar mampu menjaga dan menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara melalui penegakan hukum.

b. Tugas dan Kewenangan Jaksa Pengacara Negara

Kewenangan JPN di bidang DATUN secara historis telah ada sejak zaman penjajahan Belanda (*Staatblaad 1922 nomor 522*) dan kini diatur dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 (yang diperbarui UU No. 11/2021) dan peraturan pelaksana lainnya. JPN didefinisikan sebagai Jaksa yang dengan kuasa khusus, bertindak sebagai Pengacara yang mewakili negara dalam mengajukan tuntutan atau pembelaan.

Lingkup tugas dan wewenang JPN diperinci dalam Peraturan Presiden dan Peraturan Jaksa Agung (PERJA), meliputi:

- 1) Penegakan Hukum: Mengajukan gugatan atau permohonan kepada pengadilan di bidang perdata.
- 2) Bantuan Hukum: Memberikan layanan hukum kepada instansi pemerintahan, lembaga negara, BUMN/BUMD, atau pejabat TUN sebagai kuasa pihak dalam perkara perdata dan TUN berdasarkan surat kuasa khusus.
- 3) Pertimbangan Hukum (*Legal Opinion*): Memberikan pendapat hukum atau pendampingan (*Legal Assistance*) atas permintaan dari lembaga negara atau instansi.
- 4) Pelayanan Hukum: Memberikan penjelasan masalah hukum perdata dan TUN kepada masyarakat.
- 5) Tindakan Hukum Lain: Berperan sebagai mediator atau fasilitator dalam menyelesaikan sengketa antar lembaga negara atau BUMN/BUMD.

Kedudukan JPN menimbulkan isu yuridis karena bertentangan dengan Undang-Undang Advokat (UU No. 18 Tahun 2003) yang melarang pejabat negara merangkap sebagai advokat, yang menunjukkan adanya ketidakjelasan status profesional.

c. Batas Kewenangan Jaksa Sebagai Pengacara Negara

Batas kewenangan JPN ditentukan oleh surat kuasa khusus yang diterimanya dari lembaga negara yang membutuhkan layanan, serta tunduk pada prosedur yang diatur dalam PERJA No: Per-025/A/JA/11/2015. JPN berwenang menggunakan proses litigasi (di pengadilan) maupun non-litigasi (seperti mediasi) untuk mencapai perdamaian atau kesepakatan, dengan tujuan akhir menjaga ketertiban, kepastian hukum, dan melindungi kepentingan negara. Contoh kasus yang melibatkan JPN adalah gugatan terhadap Yayasan Super Semar, yang menunjukkan peran JPN dalam upaya pemulihan aset negara. JPN harus memahami batasan ini untuk memastikan kewenangan dilaksanakan sesuai peraturan yang berlaku.

d. Regulasi Kewenangan Jaksa Belum Berbasis Keadilan (Analisis Kritis)

Regulasi JPN dianggap belum berbasis keadilan substantif karena fungsionalisasinya terhambat oleh masalah sistemik, yang dianalisis menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman (Struktur, Substansi, Budaya Hukum):

- 1) Kelemahan Implementasi dari Perspektif Substansi Hukum Kelemahan paling menonjol adalah ketiadaan mandat wajib yang mengharuskan BUMN/BUMD menggunakan jasa JPN dalam sengketa yang merugikan keuangan negara. Sifat kewenangan yang fakultatif menyebabkan fragmentasi pertahanan hukum negara, karena instansi bebas memilih pengacara swasta, sehingga JPN harus "bersaing" dengan kantor hukum swasta. Hal ini menghambat optimalisasi pemulihan aset negara.
- 2) Kelemahan Implementasi dari Perspektif Struktur Hukum
Kelemahan ini bersumber dari ambivalensi kedudukan Kejaksaan yang berada di bawah eksekutif, namun menjalankan fungsi penuntutan (yudikatif) dan pengacara negara. Penyatuan peran Penuntut Umum tertinggi dan Pengacara Negara menciptakan konflik kepentingan dan persepsi ketidakberimbangan di mata publik, terutama dalam sengketa TUN. JPN dinilai terikat secara struktural dengan kekuasaan eksekutif, yang mencederai prinsip keadilan prosedural.
- 3) Kelemahan Kritis dari Perspektif Budaya Hukum
Budaya hukum, baik internal maupun eksternal, menjadi penghambat paling signifikan:
 - a) Kultur Internal: Terdapat dominasi fungsi pidana (*Public Prosecutor*) di Kejaksaan. Kasus pidana dianggap lebih prestisius, menciptakan disinsentif karier bagi Jaksa yang berfokus pada DATUN. Hal ini mengakibatkan kesenjangan kompetensi dan pemahaman di bidang DATUN.
 - b) Kultur Eksternal: Terdapat rendahnya kepercayaan instansi pemerintah terhadap kapasitas JPN, yang seringkali lebih memilih advokat swasta. Hal ini diperparah oleh keterbatasan anggaran

operasional JPN di bidang DATUN, membatasi ruang gerak JPN untuk bertindak proaktif dan profesional.

Kesimpulannya, meskipun regulasi (substansi) telah memberikan mandat yang kuat (terutama UU 11/2021), lemahnya implementasi yang disebabkan oleh kendala struktural dan budaya hukum menunjukkan bahwa regulasi JPN belum sepenuhnya mencapai keadilan substantif, terutama dalam aspek pemulihan dan pengamanan aset negara.

1.2.2. Apa saja kelemahan-kelemahan Regulasi Jaksa Pengacara Negara Dalam Bidang Perdata Tata Usaha Negara Belum Berbasis Keadilan?

Menurut teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, efektivitas hukum tidak hanya ditentukan oleh substansi (peraturan) dan struktur (kelembagaan), tetapi juga oleh **budaya hukum** (*legal culture*)—sikap, nilai, dan pola pikir masyarakat dan aparat terhadap hukum. Dalam konteks JPN, budaya hukum menjadi penghambat paling signifikan.

a. Budaya Hukum Internal: Dominasi *Public Prosecutor*

Budaya internal Kejaksaan secara historis dan praktis didominasi oleh fungsi pidana.

- 1) **Prestise dan Disinsentif Karier:** Kasus-kasus pidana, terutama Pidana Khusus (Korupsi), seringkali dianggap lebih prestisius, lebih mendapatkan sorotan media, dan lebih cepat memberikan promosi karier bagi Jaksa. Sebaliknya, penanganan kasus DATUN (bantuan hukum, pertimbangan hukum, mediasi, litigasi perdata) dianggap sebagai fungsi sekunder, kurang menarik, dan kurang memberikan insentif karier yang setara.

2) **Kesenjangan Kompetensi dan Spesialisasi:** Dominasi pidana menyebabkan alokasi sumber daya manusia (SDM) terbaik dan pelatihan terfokus pada bidang tersebut. Jaksa yang ditugaskan di bidang DATUN seringkali tidak memiliki spesialisasi mendalam di bidang hukum perdata, kontrak, atau hukum administrasi yang sangat kompleks. Mereka cenderung menggunakan pendekatan dan pola pikir pidana (*strafrechtelijk denken*) dalam menyelesaikan masalah perdata dan TUN, yang seringkali tidak sesuai dan kontraproduktif. Ketiadaan spesialisasi ini secara langsung menurunkan kualitas layanan hukum yang diberikan JPN.

b. Budaya Hukum Eksternal: Rendahnya Kepercayaan Instansi

Budaya hukum eksternal mencerminkan bagaimana instansi pemerintah, BUMN/BUMD, dan masyarakat memandang JPN.

1) **Rendahny Pemanfaatan dan Kepercayaan :** Banyak instansi negara, meskipun secara formal memiliki nota kesepahaman (MoU) dengan Kejaksaan, enggan atau pasif dalam meminta bantuan JPN. Mereka seringkali memiliki persepsi bahwa:

a) Kapasitas JPN tidak sebanding dengan advokat swasta yang terspesialisasi (terutama dalam kasus bisnis dan kontrak internasional).

b) Adanya kekhawatiran bahwa melibatkan Kejaksaan akan membuka peluang Kejaksaan untuk melakukan

penyelidikan pidana terhadap instansi tersebut, mengingat dualitas peran JPN.

2) **Keterbatasan Sumber Daya Operasional:** Fungsi DATUN seringkali terkendala oleh keterbatasan anggaran operasional. Untuk menangani sengketa perdata yang kompleks (misalnya, sengketa tanah, kontrak, atau kepailitan), diperlukan biaya litigasi, biaya ahli, dan biaya operasional yang besar. Keterbatasan anggaran ini membatasi ruang gerak JPN untuk bersaing secara profesional dengan kantor hukum swasta yang didukung sumber daya finansial yang melimpah.

Kombinasi antara budaya internal yang berorientasi pidana dan budaya eksternal yang skeptis ini menciptakan lingkaran setan yang menghambat fungsionalisasi optimal JPN, menyebabkan regulasi yang adameskipun secara formal kuat gagal mewujudkan keadilan substantif bagi negara.

1.2.3. Rekonstruksi Regulasi Jaksa Pengacara Negara Dalam Bidang Perdata Tata Usaha Negara bisa efektif Berbasis Keadilan?

Rekonstruksi regulasi JPN harus dilakukan secara komprehensif, mengubah mandat dari opsional menjadi imperatif, dan memperkuat profesionalisme, berdasarkan pelajaran dari hukum komparatif dan analisis kelemahan yang ada:

a. Penguatan Struktural dan Profesionalisme

- 1) **Pemisahan Fungsional**, Merevisi Pasal 18 Ayat (1) UU Kejaksaan untuk menegaskan bahwa fungsi Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum dan Pengacara Negara harus dilaksanakan **secara terpisah dan profesional** untuk menjamin objektivitas fungsi DATUN.
- 2) **Spesialisasi Wajib**, Menambahkan norma (seperti Pasal 18 Ayat (3) baru) yang mewajibkan tugas JPN hanya boleh dilaksanakan oleh Jaksa

dengan **spesialisasi dan kompetensi khusus** yang tersertifikasi di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.

b. Perubahan Substansi Menjadi Imperatif

- 1) Mandat Wajib Penggunaan JPN: Mengubah sifat kewenangan dari fakultatif menjadi imperatif dengan menambahkan norma baru (diusulkan Pasal 30A) yang mewajibkan Instansi Pemerintah, Lembaga Negara, BUMN, dan BUMD memberikan kuasa khusus kepada JPN dalam sengketa perdata dan TUN yang berkaitan dengan pemulihan atau pengamanan aset dan/atau keuangan negara.
- 2) Penerapan Diskresi Strategis: Mengadopsi semangat sistem Belanda dengan merumuskan pedoman yang lebih jelas dan strategis mengenai penggunaan diskresi JPN dalam memilih jalur penyelesaian sengketa (litigasi vs. non-litigasi), dengan fokus pada kepentingan publik dan efisiensi.

Rekonstruksi Pasal-Pasal Kewenangan Jaksa Pengacara Negara

Bunyi Pasal Eksisting (UU No. 11/2021)	Kelemahan Pasal Berdasarkan Disertasi	Hasil Rekonstruksi Pasal
<p>Pasal 18 Ayat (1): "Jaksa Agung merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia."</p>	<p>Dualitas fungsi (Penuntut Umum dan Pengacara Negara) yang disatukan dalam satu jabatan, menciptakan konflik peran dan menyebabkan dominasi budaya pidana, yang melemahkan objektivitas fungsi DATUN. (Kelemahan Struktur dan Budaya Hukum)</p>	<p>Pasal 18 Ayat (1) (Revisi): "Jaksa Agung merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia, <i>dengan fungsi yang dilaksanakan secara terpisah dan profesional untuk menjamin objektivitas.</i>"</p>
<p>Pasal 18 Ayat (2): " Jaksa Agung dengan kuasa khusus ataupun karena kedudukan dan jabatarnya bertindak sebagai Jaksa Pengacara</p>	<p>Kewenangan bersifat fakultatif ("dapat bertindak"), menyebabkan instansi memiliki diskresi</p>	<p>Pasal 18 Ayat (2): " Jaksa Agung dengan kuasa khusus ataupun karena kedudukan dan</p>

<p>Negara, di bidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan di semua lingkungan peradilan, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintahan, maupun kepentingan umum.”</p>	<p>untuk tidak menggunakan JPN, yang berujung pada fragmentasi pertahanan hukum negara. (Kelemahan Substansi)</p>	<p>jabatannya bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, di bidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan di semua lingkungan peradilan, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintahan, maupun kepentingan umum <i>dalam rangka pemulihan dan pengamanan aset negara.</i>"</p>
<p>Tambahan Pasal 18 Ayat (3) (sertifikasi khusus)</p>	<p>Tidak ada persyaratan normatif mengenai spesialisasi atau kompetensi khusus bagi Jaksa JPN, yang menghambat profesionalisme dan kualitas layanan hukum DATUN. (Kelemahan Budaya Hukum)</p>	<p><i>Tugas ini wajib dilaksanakan oleh Jaksa dengan spesialisasi dan kompetensi khusus di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara."</i></p>
<p>Tambahan Pasal 30 D (Norma Baru): <i>(Tidak ada padanan eksplisit yang mewajibkan penggunaan JPN oleh BUMN/BUMD).</i></p>	<p>Tidak adanya mandat imperatif yang mengikat entitas pengelola keuangan negara (BUMN/BUMD) untuk menggunakan JPN, sehingga JPN harus "bersaing" dengan pengacara swasta. (Kelemahan Substansi)</p>	<p>Pasal 30A (Norma Baru): <i>"(1) Instansi pemerintah, lembaga negara, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) wajib memberikan kuasa khusus kepada Jaksa Pengacara Negara untuk mewakilinya</i></p>

		<p><i>dalam sengketa perdata dan tata usaha negara yang berkaitan dengan pemulihan atau pengamanan aset dan/atau keuangan negara. (2) Ketentuan mengenai kriteria sengketa yang wajib diwakili oleh Jaksa Pengacara Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah."</i></p>
--	--	---

Analisis rekonstruksi pasal-pasal dalam Undang-Undang Kejaksaan (UU No. 11 Tahun 2021) berfokus pada penguatan struktural dan substansial peran Jaksa Pengacara Negara (JPN) di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN). Rekonstruksi dimulai dari **Pasal 18 Ayat (1)** yang saat ini mendefinisikan Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum tertinggi sekaligus pengacara negara. Kelemahan utama pasal ini adalah dualitas fungsi yang berpotensi menciptakan konflik peran dan menyebabkan dominasi budaya penuntutan pidana, sehingga melemahkan objektivitas fungsi DATUN. Oleh karena itu, rekonstruksi mengusulkan penambahan norma: "Jaksa Agung merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia, *dengan fungsi yang dilaksanakan secara terpisah dan profesional untuk menjamin objektivitas.*"

Isu kompetensi dan ruang lingkup kewenangan JPN ditangani melalui revisi pada **Pasal 18 Ayat (2)** dan penambahan **Ayat (3)**. Meskipun Pasal 30 Ayat (2) lebih sering disorot terkait sifat fakultatifnya, revisi pada Ayat (2) diarahkan untuk memperjelas tujuan tindakan JPN, yaitu: "...bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara... untuk dan atas nama negara atau pemerintahan, maupun kepentingan

umum *dalam rangka pemulihan dan pengamanan aset negara.*" Selain itu, untuk mengatasi kelemahan budaya hukum terkait ketiadaan spesialisasi, diusulkan penambahan **Pasal 18 Ayat (3)** yang mewajibkan bahwa tugas JPN hanya boleh dilaksanakan oleh Jaksa yang memiliki *spesialisasi dan kompetensi khusus di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara*, guna meningkatkan profesionalisme dan kualitas layanan hukum DATUN.

Perubahan paling krusial terkait mandat hukum diusulkan melalui penambahan norma baru, yaitu **Pasal 30D**. Kelemahan hukum eksisting adalah tidak adanya mandat imperatif yang mengikat entitas pengelola keuangan negara, khususnya BUMN dan BUMD, untuk menggunakan JPN, yang membuat JPN harus "bersaing" dengan pengacara swasta. Untuk mengatasi fragmentasi pertahanan hukum negara ini, **Pasal 30D (Norma Baru)** dibuat untuk mewajibkan entitas tersebut memberikan kuasa khusus kepada JPN dalam sengketa perdata dan TUN yang berkaitan dengan pemulihan atau pengamanan aset dan/atau keuangan negara. Norma baru ini berbunyi: *"(1) Instansi pemerintah, lembaga negara, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) wajib memberikan kuasa khusus kepada Jaksa Pengacara Negara untuk mewakilinya dalam sengketa perdata dan tata usaha negara yang berkaitan dengan pemulihan atau pengamanan aset dan/atau keuangan negara. (2) Ketentuan mengenai kriteria sengketa yang wajib diwakili oleh Jaksa Pengacara Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah."* Rekonstruksi ini secara keseluruhan bertujuan mengubah peran JPN dari bersifat opsional menjadi imperatif, sekaligus memperkuat profesionalisme dan objektivitas fungsionalnya dalam melindungi kepentingan negara.

SUMMARY

Indonesia proclaims itself as a state based on law (rechtsstaat), as mandated by Article 1 Paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This principle demands that all aspects of national and state life must be based on the supremacy of law, ensuring legal certainty, justice, and the protection of human rights. Within the framework of a state based on law, law enforcement is not limited only to handling criminal offenses, but also encompasses three main pillars: criminal law, civil law, and state administrative law (tata usaha negara).

The Attorney General's Office of the Republic of Indonesia (Kejaksaan), as one of the main pillars of law enforcement, is traditionally synonymous with the function of criminal prosecution (public prosecutor). However, along with the increasing complexity of the modern state and the demands of good governance, the role of the Attorney General's Office has expanded into the non-criminal domain. This expansion is accommodated through the function of the State Attorney (Jaksa Pengacara Negara - JPN) in the field of Civil and State Administrative Law (DATUN).

The role of the JPN is to carry out legal actions, legal assistance, legal considerations (advice), and other legal actions on behalf of the state or government, both inside and outside the court. This mandate is not merely an additional duty, but a structural necessity to ensure that the state has strong, centralized, and competent legal representation in handling civil disputes involving state assets or finances, as well as state administrative disputes concerning the authority and policies of the government.

In the context of state asset recovery, the DATUN function of the Attorney General's Office plays a crucial role. Major corruption cases, although processed through the criminal track, often require follow-up through the civil track for the recovery of state losses (asset recovery). Therefore, the effectiveness of the JPN is directly correlated with the state's ability to restore lost wealth resulting from criminal acts or other unlawful conduct.

The legal basis for the JPN is reinforced through Law Number 11 of 2021 concerning Amendments to Law Number 16 of 2004 concerning the Attorney General's Office of the Republic of Indonesia. This Law explicitly places the Attorney General as the "state attorney" (Article 18 Paragraph 1), an affirmation that should eliminate the ambiguity of the JPN's role which previously only appeared implicitly through the phrase "special power of attorney" (Article 30 Paragraph 2 of Law 16/2004).

A. Critique of Legal Substance: The Facultative Nature of Authority

Despite the affirmation of nomenclature and status, the legal substance governing the implementation of the JPN's role still harbors a fundamental weakness, namely the facultative or optional nature of using JPN services by government agencies, State-Owned Enterprises (BUMN), and Regional-Owned Enterprises (BUMD). Article 30 Paragraph (2) of the Attorney General's Office Law states that the Attorney General's Office "may act" with a special power of attorney. The use of the word "may" indicates that state entities have full discretion to choose legal counsel, meaning the JPN is positioned similarly to private advocates.

Negative Implications of the Facultative Nature:

- 1. Fragmentation of State Legal Defense:** *When SOEs/BUMDs, which are entities managing state wealth, are free to choose private advocates in disputes that potentially harm state finances, the state's legal defense strategy becomes fragmented. There is no consolidation of data, strategy, and legal resources under one command. This weakens the state's bargaining position in complex litigation.*
- 2. Inefficiency of State Budget:** *The use of private advocate services, especially in large cases, often incurs very high costs, charged to the SOE/BUMD budget which ultimately originates from state wealth. Whereas, the JPN is a state apparatus funded by the state for the same purpose. The absence of a mandatory mandate creates waste and duplication of costs that should be avoidable.*

3. **Obstacles to Asset Recovery:** *In corruption cases, asset recovery often requires close coordination between criminal investigators/prosecutors (the Attorney General's Office) and civil lawyers (JPN). If the injured entity (SOE) is represented by a private advocate, the coordination line is broken, slowing down or even failing asset recovery efforts through civil lawsuits. This facultative nature directly injures the principle of substantive justice which demands maximum restitution of state losses.*

B. Critique of Legal Structure: Institutional Ambivalence

The structural weakness of the JPN is rooted in the ambivalence of the Attorney General's Office's position within the Indonesian constitutional system. The Attorney General, as the highest leader of the Attorney General's Office, is a minister-level official responsible to the President (executive). However, at the same time, they carry out the function of prosecution (judicial) and now also the function of state attorney (DATUN).

C. Role Conflict in State Administrative Disputes (TUN)

In TUN disputes, the JPN often acts as the legal counsel for state officials or administrative bodies sued by the public. Because the Attorney General's Office is structurally under the executive, the JPN's role in defending the government can create a perception of non-neutrality in the eyes of the public and the plaintiff. This potentially injures the principle of procedural justice, which is the right of every citizen to receive fair and balanced treatment before the law, including when dealing with state apparatus.

In addition, the unification of the roles of the highest Public Prosecutor and the highest State Attorney in a single position (the Attorney General) creates structural vulnerability. An Attorney General must be able to lead criminal prosecution independently, while simultaneously representing civil and state administrative law interests. The demand of this duality of function, without strict functional separation, can cause one of the functions to be marginalized or even lead to a conflict of interest.

Results and Discussion :

A. *Is the Regulation of the State Attorney in the Field of Civil and State Administrative Law Not Yet Based on Justice?*

1. *The Role of the Prosecutor as State Attorney*

The role of the Attorney General's Office (Kejaksaan) is emphasized as a law enforcement institution that must be independent to ensure a legal process that is honest, fair, and transparent, in accordance with the principles of fair trial and equality before the law. In legal development, particularly through Law Number 11 of 2021, the role of the Attorney General's Office expands beyond criminal acts, encompassing civil and state administrative matters. This law explicitly affirms that the Attorney General is the highest Public Prosecutor and the State Attorney in Indonesia. The State Attorney (Jaksa Pengacara Negara - JPN) acts based on a special power of attorney for and on behalf of the state or government, as well as the public interest, both inside and outside the court. The JPN's duties in the field of Civil and State Administrative Law (DATUN) are crucial, especially in the recovery of state finances and/or assets that have caused losses to the state, requiring the JPN to act as both plaintiff and defendant. The affirmation of this role is a legislative effort to strengthen the position of the Attorney General's Office so that it can maintain and uphold the authority of the government and the state through law enforcement.

2. *Duties and Authorities of the State Attorney*

The authority of the JPN in the DATUN field has historically existed since the Dutch colonial era (Staatblaad 1922 number 522) and is now regulated in Article 30 paragraph (2) of Law Number 16 of 2004 (updated by Law No. 11/2021) and other implementing regulations. The JPN is defined as a Prosecutor who, with a special power of attorney, acts as Counsel representing the state in filing claims or defenses.

The scope of the JPN's duties and authority is detailed in the Presidential Regulation and the Attorney General Regulation (PERJA), covering:

1. *Law Enforcement: Filing lawsuits or applications to the court in the civil field.*
2. *Legal Assistance: Providing legal services to government agencies, state institutions, BUMN/BUMD, or State Administrative officials as the authorized party in civil and State Administrative cases based on a special power of attorney.*
3. *Legal Advice (Legal Opinion): Providing legal opinions or legal assistance upon request from state institutions or agencies.*
4. *Legal Services: Providing explanations on civil and State Administrative legal issues to the public.*
5. *Other Legal Actions: Acting as a mediator or facilitator in resolving disputes between state institutions or BUMN/BUMD.*

The position of the JPN raises a juridical issue because it conflicts with the Advocate Law (Law No. 18 of 2003) which prohibits state officials from simultaneously serving as advocates, indicating a lack of clarity regarding professional status.

3. *Limits of the Prosecutor's Authority as State Attorney*

The limits of the JPN's authority are determined by the special power of attorney received from the state institution requiring the service, and are subject to the procedures regulated in PERJA No: Per-025/A/JA/11/2015. The JPN is authorized to use both litigation (in court) and non-litigation processes (such as mediation) to achieve peace or agreement, with the ultimate goal of maintaining order, legal certainty, and protecting state interests. An example of a case involving the JPN is the lawsuit against the Super Semar Foundation, which demonstrates the JPN's role in state asset recovery efforts. The JPN must understand these limits to ensure authority is exercised in accordance with applicable regulations.

B. *Regulation of Prosecutor's Authority Not Yet Based on Justice (Critical Analysis)*

The regulation of the JPN is considered not yet based on substantive justice because its functionalization is hindered by systemic problems, analyzed using Lawrence M. Friedman's Legal System Theory (Structure, Substance, Legal Culture):

1. Weaknesses in Implementation from the Perspective of Legal Substance

The most prominent weakness is the absence of a mandatory mandate requiring BUMN/BUMD to use the JPN's services in disputes that cause losses to state finances. The facultative nature of the authority causes fragmentation of the state's legal defense, as agencies are free to choose private lawyers, forcing the JPN to "compete" with private law firms. This hinders the optimization of state asset recovery.

2. Weaknesses in Implementation from the Perspective of Legal Structure

This weakness stems from the ambivalence of the Attorney General's Office's position, which is under the executive, yet carries out the function of prosecution (judicative) and state attorney. The unification of the roles of the highest Public Prosecutor and the State Attorney creates conflicts of interest and a perception of imbalance in the eyes of the public, especially in State Administrative disputes. The JPN is considered structurally tied to the executive power, which injures the principle of procedural justice.

3. Critical Weaknesses from the Perspective of Legal Culture

Legal culture, both internal and external, is the most significant impediment:

- a. Internal Culture: There is a dominance of the criminal function (Public Prosecutor) within the Attorney General's Office. Criminal cases are considered more prestigious, creating career disincentives for Prosecutors focusing on DATUN. This results in a gap in competence and understanding in the DATUN field.*
- b. External Culture: There is low trust from government agencies regarding the JPN's capacity, often preferring private advocates. This is exacerbated by the limited operational budget for the JPN in*

the DATUN field, restricting the JPN's scope to act proactively and professionally.

In conclusion, although the regulation (substance) has provided a strong mandate (especially Law 11/2021), weak implementation caused by structural and legal culture constraints indicates that the JPN regulation has not fully achieved substantive justice, particularly in the aspect of state asset recovery and protection.

C. What are the Weaknesses of the Regulation of the State Attorney in the Field of Civil and State Administrative Law that is Not Yet Based on Justice?

According to Lawrence M. Friedman's legal system theory, the effectiveness of law is determined not only by substance (regulations) and structure (institutions) but also by legal culture the attitudes, values, and thought patterns of the public and officials toward the law. In the context of the JPN, legal culture is the most significant impediment.

1. Internal Legal Culture

Dominance of the Public Prosecutor The internal culture of the Attorney General's Office is historically and practically dominated by the criminal function.

a. Prestige and Career Disincentives

Criminal cases, especially Special Criminal Acts (Corruption), are often considered more prestigious, receive more media attention, and lead to quicker career promotions for Prosecutors. Conversely, handling DATUN cases (legal assistance, legal considerations, mediation, civil litigation) is viewed as a secondary function, less attractive, and provides fewer equivalent career incentives.

b. Competency and Specialization Gap

The dominance of criminal law leads to the allocation of the best human resources (HR) and training being focused on that area.

Prosecutors assigned to the DATUN field often lack deep specialization in complex civil law, contracts, or administrative law. They tend to use a criminal law approach and mindset (strafrechtelijk denken) to resolve civil and State Administrative issues, which is often inappropriate and counterproductive. This lack of specialization directly reduces the quality of legal services provided by the JPN.

2. External Legal Culture: Low Institutional Trust

External legal culture reflects how government agencies, BUMN/BUMD, and the public view the JPN.

a. Low Utilization and Trust: Many state institutions, despite formally having Memorandums of Understanding (MoU) with the Attorney General's Office, are reluctant or passive in seeking JPN assistance.

They often perceive that:

1) The JPN's capacity is not comparable to specialized private advocates (especially in business and international contract cases).

2) There is a concern that involving the Attorney General's Office will open up the possibility for the Attorney General's Office to conduct criminal investigations against the institution, given the JPN's dual role.

b. Operational Resource Limitations: The DATUN function is often constrained by limited operational budgets. Handling complex civil disputes (e.g., land disputes, contracts, or bankruptcy) requires significant litigation costs, expert fees, and operational expenses. This budget constraint limits the JPN's scope to professionally compete with private law firms supported by abundant financial resources.

The combination of an internally criminal-oriented culture and a skeptical external culture creates a vicious cycle that inhibits the optimal

functionalization of the JPN, causing regulations that are formally strong to fail in realizing substantive justice for the state.

D. Can the Reconstruction of the Regulation of the State Attorney in the Field of Civil and State Administrative Law Be Effectively Based on Justice?

The reconstruction of the JPN regulation must be carried out comprehensively, changing the mandate from optional to imperative, and strengthening professionalism, based on lessons from comparative law and the analysis of existing weaknesses:

1. Structural Strengthening and Professionalism

a. Functional Separation: *Revising Article 18 Paragraph (1) of the Attorney General's Office Law to affirm that the Attorney General's function as **Public Prosecutor** and **State Attorney** must be carried out separately and professionally to ensure the objectivity of the DATUN function.*

b. Mandatory Specialization: *Adding a norm (such as a new Article 18 Paragraph (3)) that mandates that the JPN duties may only be carried out by Prosecutors with special specialization and certified competence in the field of Civil and State Administrative Law.*

2. Changing Substance to Imperative

a. Mandatory Mandate for JPN Use: *Changing the nature of the authority from facultative to imperative by adding a new norm (proposed Article 30A) that mandates Government Agencies, State Institutions, BUMN, and BUMD to grant a special power of attorney to the JPN in civil and State Administrative disputes related to the recovery or security of state assets and/or finances.*

b. Application of Strategic Discretion: *Adopting the spirit of the Dutch system by formulating clearer and more strategic guidelines regarding the use of JPN discretion in choosing the dispute*

resolution path (litigation vs. non-litigation), focusing on public interest and efficiency.

Reconstruction of Articles on the Authority of the State Attorney (JPN)

Existing Article Text (Law No. 11/2021)	Weakness of the Article Based on the Dissertation	Result of Article Reconstruction
<p>Article 18 Paragraph (1): "The Attorney General is the highest Public Prosecutor and state attorney in the Unitary State of the Republic of Indonesia."</p>	<p>The duality of function (Public Prosecutor and State Attorney) united in one position creates a conflict of roles and causes the dominance of criminal culture, which weakens the objectivity of the DATUN function. (Structural and Legal Culture Weakness)</p>	<p>Article 18 Paragraph (1) (Revision): "The Attorney General is the highest Public Prosecutor and state attorney in the Unitary State of the Republic of Indonesia, with functions carried out separately and professionally to ensure objectivity."</p>
<p>Article 18 Paragraph (2): "The Attorney General, with special power of attorney or by virtue of their position and office, acts as the State Attorney, in the field of civil and state administrative law and constitutional law in all judicial environments, both inside and outside the court for and on behalf of the state or</p>	<p>The authority is facultative ("may act"), causing agencies to have the discretion not to use the JPN, which results in the fragmentation of the state's legal defense. (Substance Weakness)</p>	<p>Article 18 Paragraph (2): "The Attorney General, with special power of attorney or by virtue of their position and office, acts as the State Attorney, in the field of civil and state administrative law and constitutional law in all judicial environments,</p>

<p>government, as well as the public interest.”</p>		<p>both inside and outside the court for and on behalf of the state or government, as well as the public interest in the context of state asset recovery and security.”</p>
<p>Additional Article 18 Paragraph (3) (Special Certification)</p>	<p>There is no normative requirement regarding special specialization or competence for JPN Prosecutors, which hinders professionalism and the quality of DATUN legal services. (Legal Culture Weakness)</p>	<p>Additional Article 18 Paragraph (3): "This duty must be carried out by Prosecutors with special specialization and competence in the field of Civil and State Administrative Law."</p>
<p>Additional Article 30A (New Norm): (No explicit equivalent mandating the use of JPN by BUMN/BUMD).</p>	<p>The absence of an imperative mandate binding state financial management entities (BUMN/BUMD) to use the JPN, so the JPN must "compete" with private lawyers. (Substance Weakness)</p>	<p>Article 30A (New Norm): "(1) Government agencies, state institutions, State-Owned Enterprises (BUMN), and Regionally-Owned Enterprises (BUMD) must grant a special power of attorney to the State Attorney to represent them in civil and state</p>

		<p><i>administrative disputes related to the recovery or security of state assets and/or finances.</i></p> <p><i>(2) Provisions regarding the criteria for disputes that must be represented by the State Attorney as referred to in paragraph (1) shall be further regulated by Government Regulation."</i></p>
--	--	--

The analysis of the reconstruction of the articles within the Attorney General's Office Law (Law No. 11 of 2021) focuses on structurally and substantially strengthening the role of the State Attorney (Jaksa Pengacara Negara - JPN) in the field of Civil and State Administrative Law (DATUN).

*The reconstruction begins with **Article 18 Paragraph (1)**, which currently defines the Attorney General as both the highest Public Prosecutor and the state attorney. The main weakness of this article is the duality of function, which potentially creates a conflict of roles and leads to the dominance of a criminal prosecution culture, thereby weakening the objectivity of the DATUN function. Therefore, the reconstruction proposes adding the norm: "The Attorney General is the highest Public Prosecutor and state attorney in the Unitary State of the Republic of Indonesia, with functions carried out separately and professionally to ensure objectivity."*

*The issues of JPN competence and scope of authority are addressed through revisions to **Article 18 Paragraph (2)** and the addition of*

Paragraph (3). Although Article 30 Paragraph (2) is more often highlighted regarding its facultative nature, the revision to Paragraph (2) is directed at clarifying the purpose of the JPN's actions, specifically: "...acts as the State Attorney... for and on behalf of the state or government, as well as the public interest **in the context of state asset recovery and security**." Furthermore, to address the legal culture weakness related to the lack of specialization, the addition of **Article 18 Paragraph (3)** is proposed, mandating that JPN duties may only be carried out by Prosecutors who have special specialization and competence in the field of Civil and State Administrative Law, to enhance the professionalism and quality of DATUN legal services.

The most crucial change concerning the legal mandate is proposed through the addition of a new norm, **Article 30A** (originally referred to as 30D in the table, but 30A in the text). The existing legal weakness is the absence of an imperative mandate binding entities managing state finances, particularly BUMN (State-Owned Enterprises) and BUMD (Regionally-Owned Enterprises), to use the JPN, which forces the JPN to "compete" with private lawyers. To overcome this fragmentation of the state's legal defense, Article 30A (New Norm) is established to mandate these entities to grant special power of attorney to the JPN in civil and State Administrative disputes related to the recovery or security of state assets and/or finances. This new norm reads: "(1) Government agencies, state institutions, State-Owned Enterprises (BUMN), and Regionally-Owned Enterprises (BUMD) **must grant a special power of attorney** to the State Attorney to represent them in civil and state administrative disputes related to the recovery or security of state assets and/or finances. (2) Provisions regarding the criteria for disputes that must be represented by the State Attorney as referred to in paragraph (1) shall be further regulated by Government Regulation." Overall, this reconstruction aims to change the JPN's role from optional to imperative, while strengthening its professionalism and functional objectivity in protecting state interests.

DAFTAR ISI

<i>HALAMAN PENGESAHAN</i>	<i>ii</i>
<i>LEMBAR PERNYATAAN ORIGINALITAS</i>	<i>iii</i>
<i>KATA PENGANTAR</i>	<i>iv</i>
<i>ABSTRAK</i>	<i>i</i>
<i>RINGKASAN</i>	<i>iv</i>
<i>SUMMARY</i>	<i>xviii</i>
<i>DAFTAR ISI</i>	<i>xxxi</i>
<i>BAB I PENDAHULUAN</i>	<i>1</i>
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	8
1.3 Tujuan Penelitian.....	G
1.4 Kegunaan Penelitian.....	G
1.5 Kerangka Konseptual.....	11
1.6 Kerangka Teori.....	24
1.6.1. Teori Keadilan dan Kepastian Hukum sebagai Grand Theory.....	24
1.6.2. Teori Sistem Hukum menurut Lawrence M. Friedman sebagai <i>Middle Theory</i>	47
1.6.3. Teori Efektivitas Penegakan Hukum dan Pemulihan Aset Sebagai <i>Applied Theory</i>	55
1. Teori Efektivitas Penegakan Hukum.....	55
2. Teori Pemulihan Aset (<i>Asset Recovery Theory</i>).....	56
1.7 Metode Penelitian.....	5G
1.8 Originalitas Penelitian.....	65
1.9 Sistematika Penulisan.....	71
<i>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</i>	<i>73</i>
2.1 Tinjauan Umum Tentang Jaksa Pengacara Negara.....	73
2.1.1. Pengertian Jaksa Pengacara Negara.....	73
2.1.2. Landasan Hukum Tugas Jaksa Pengacara Negara.....	80
2.1.3. Tugas Jaksa Pengacara Negara.....	82
2.1.4. Visi Dan Misi Jaksa Pengacara Negara.....	100

2.1.5.	Tujuan Jaksa Pengacara Negara.....	102
2.1.6.	Fungsi Jaksa Pengacara Negara.....	104
2.2	Tinjauan Hukum Acara Perdata	107
2.2.1.	Pengertian Hukum Perdata	107
2.2.2.	Pengertian Hukum Acara Perdata.....	110
2.3	Tinjauan Umum Mengenai Pengadilan Tata Usaha Negara.....	113
2.3.1.	Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara.....	113
2.3.2.	Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara	120
2.3.3.	Macam/Bentuk Keputusan Tata Usaha Negara	131
<i>BAB III PENGATURAN PERAN JAKSA SEBAGAI PENGACARA NEGARA DALAM BIDANG HUKUM PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA</i>		
<i>137</i>		
3.1.	Peranan Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara	137
3.2.	Tugas dan Kewenangan Jaksa Pengacara Negara.....	142
3.3.	Batas Kewenangan Jaksa Sebagai Pengacara Negara	152
3.4.	Regulasi Kewenangan jaksa sebagai Pengacara Negara dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara belum berbasis Keadilan	158
<i>BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN YURIDIS DAN PRAKTIS YANG DIHADAPI DALAM PELAKSANAAN PERAN JAKSA PENGACARA NEGARA</i>		
<i>1C8</i>		
4.1.	Kelemahan Subtansi Hukum Jaksa Pengacara Negara Dalam Bidang Perdata Tata Usaha Negara.....	168
4.2.	Kelemahan Struktur Hukum Jaksa Pengacara Negara Dalam Bidang Perdata Tata Usaha Negara	182
4.3.	Kelemahan Budaya Hukum Jaksa Pengacara Negara Dalam Bidang Perdata Tata Usaha Negara.....	187
<i>BAB V REKONTRUKSI REGULASI YANG IDEAL TERHADAP PERAN JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM BIDANG PERDATA TATA USAHA NEGARA BERBASIS KEADILAN.....</i>		
<i>135</i>		
5.1.	Perbandingan Hukum Regulasi Jaksa Pengacara Negara Dari Beberapa Negara.....	1G5
5.2.	Rekontruksi Regulasi Jaksa Pengacara Negara Dalam Bidang Hukum Tata Usaha Negara Berbasis Nilai Keadilan.....	1G7

<i>BAB VI</i>	205
<i>PENUTUP</i>	205
A. Kesimpulan	205
B. Saran	207
C. Implikasi Kajian Disertasi	207
Daftar Pustaka	



BAB I

PENDAHALUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang lahir atas perjuangan yang cukup Panjang, Sejarah mencatat bahwa Indonesia berjuang selama 350 tahun dalam membebaskan penjajahan dan kemerdekaan secara mutlak sebagai negara yang memiliki kedaulatan penuh untuk menjadi negara yang diakui. Waktu yang cukup lama menjadikan Indonesia menjadi negara yang Tangguh dan memiliki kemandirian yang besar dalam menjalankan roda pemerintah dalam bentuk negara republic.¹

Buah dari kemerdekaan menghasilkan kesepakatan sebagai negara yang berlandaskan hukum sesuai yang termaktub dalam Pasal 3 Undang- Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Sebagai negara hukum, Indonesia melakukan roda kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan hukum yang telah ditetapkan seperti hukum pidana, perdata dan juga tata usaha negara.

Salah satu pilar penegakkan hukum di Indonesia adalah Kejaksaan Republik Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia menjelaskan bahwa Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan

¹ Ardiansyah, 2013, Peran Sejarah dalam Pembangunan Nasional, *Jurnal Mahkamah*, Vol.5 No.2, hlm, 7.

yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Secara garis besar kejaksaan berperan dalam penuntutan dan melaksanakan putusan pengadilan, mekanisme penuntutan merupakan pelimpahan berkas acara dari kepolisian ataupun gugatan perdata yang dilayangkan oleh perseorangan atau lembaga secara perdata untuk diperiksa dan disidangkan didalam pengadilan. Sedangkan fungsi melaksanakan putusan pengadilan yakni mengimplementasikan hasil dari putusan hakim dalam hukum acara untuk dijalankan seperti bunyi putusan yang telah disahkan.

Kejaksaan Republik Indonesia memiliki beberapa tingkatan sesuai dengan wewenang dan wilayah hukum yang dimiliki, didalam fungsional kejaksaan terdiri dari beberapa bidang seperti Pidana Umum, Pidana khusus, perdata dan tata usaha negara, intelejen dan bidang pengawasan. Semua bidang tentunya memiliki peran dan tanggungjawab masing-masing serta memiliki payung hukum tertentu. Pada bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan bergerak dalam hal melakukan tindakan hukum dan memberikan bantuan serta pertimbangan hukum atas nama negara, pemerintah, dan masyarakat.

Proses pelaksanaan bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan bergerak dalam hal melakukan tindakan hukum dan memberikan bantuan serta pertimbangan atas nama negara, pemerintah dan masyarakat. Frasa memberikan bantuan hukum yang melahirkan istilah Jaksa Pengacara Negara, tugas dari Jaksa Pengacara Negara yakni melakukan pendampingan

hukum baik secara litigasi maupun non litigasi kepada negara atau pemerintah atas surat kuasa khusus.

Kedudukan Jaksa Pengacara Negara menjadi tugas baru bagi kejaksaan untuk memberikan pendampingan hukum kepada atas nama negara dan pemerintah ketika mengalami peristiwa hukum perdata. Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa dengan Kuasa Khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama Negara atau Pemerintah untuk melakukan tugas dan kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara.² Sebagaimana ketentuan Pasal 30 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2021 tentang Perubahan UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik yang selanjutnya ditulis “Undang-Undang Kejaksaan”, makna “kuasa khusus” dalam bidang keperdataan dan tata usaha negara dengan sendirinya identik dengan “pengacara”. Contoh tugas dari Jaksa Pengacara Negara dapat menerima surat kuasa BUMN yang merupakan bagian entitas Negara untuk dapat melakukan tindakan penyelesaian sengketa yang salah satunya penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi yaitu arbitrase, dalam hal ini secara langsung kejaksaan menjadi kuasa hukum bagi salah satu lembaga pemerintah yakni BUMN untuk mendampingi perkara yang sedang dihadapi dalam persidangan.³

Fakta yang terjadi dilapangan terjadi beberapa hambatan yang dihadapi dihadapi oleh Jaksa Pengacara Negara dalam menjalankan fungsinya dalam

² Yulianto, 2018, Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Penyelesaian Sengketa Perdata, *Jurnal Yustisia*, 7(2), 155–170.

³ Rahayu Hartini, 2009, *Penyelesaian Sengketa Kepailitan di Indonesia*, Jakarta, Kencana, hlm, 64.

memberikan pendampingan hukum atas nama pemerintah dan negara dalam mewujudkan keadilan terkhusus dalam bidang perdata tata usaha negara.⁴ Kejaksaan telah melakukan sosialisasi terkait adanya JPN seperti metode yang digunakan dalam penggunaan aplikasi Halo JPN, kendala yang ditemukan akibat tidak berjalan secara maksimalnya aplikasi Halo JPN yang ditandai dengan kurangnya partisipasi masyarakat untuk berkonsultasi. Halo JPN adalah suatu aplikasi yang dimana masyarakat bebas bertanya serta konsultasi mengenai permasalahan hukum yang dihadapinya kepada Jaksa Pengacara Negara khususnya di bidang Perdataguna menjamin hak-hak keperdataan masyarakat. Tidak bisa dipungkiri salah satu yang menyebabkan kurang dikenalnya tentang fungsi dan peran ini adalah keinginan masyarakat untuk mengetahui hal tersebut (tentang hukum) sangat rendah atau terkesan kurang diminati.⁵

Masyarakat sudah takut duluan jika membicarakan tentang hukum, apalagi di zaman yang sekarang ini pola pikir masyarakat tentang hukum yang ada di Indonesia adalah selalu runcing kebawah dan tumpul keatas. Maksudnya hukum yang dimaksud adalah selalu membela orang yang kaya ketimbang orang yang miskin, atau hukum selalu membela mereka yang punya jabatan dan mengesampingkan mereka yang tidak punya jabatan atau masyarakat biasa. Sebenarnya peran media elektronik juga sangat membantu

⁴ Sitompul, 2017, Optimalisasi Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Pemulihan Aset Negara, *Jurnal Rechtsvinding*, 6(3), hlm, 321–338.

⁵ Simanjuntak, Juristoffel, 2018, Kajian Yuridis Pemberian Bantuan Hukum Jaksa Pengacara Negara Dalam Perkara Perdata Dan Tata Usaha Negara (TUN), *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 6, Nomor 1, hlm, 152-163

di dalam mensosialisasikan tentang tugas, peran, dan fungsi Jaksa Pengacara Negara namun karena mereka (media) sadar bahwasannya informasi tentang hukum ini dianggap kurang memiliki nilai jual yang tinggi di pasaran, pada akhirnya mereka enggan di dalam menyiarkannya atau hanya sedikit media yang menyiarkan tentang bantuan hukum yang diberikan oleh jaksa Pengacara Negara kepada masyarakat.⁶

Jaksa Pengacara Negara demi menjamin hak-hak keperdataan yang dimiliki oleh masyarakat akan selalu terus melakukan yang terbaik demi tegaknya kepastian hukum di masyarakat. Jaksa Pengacara Negara berkewajiban di dalam mengimplementasikan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 Pasal, Pasal 2, dan Pasal 3, Tentang fungsi dan peran Jaksa Pengacara Negara, yang di dalamnya berisi pedoman mengenai tugas dan wewenang Jaksa Pengacara Negara. Kehadiran Jaksa Pengacara Negara yang ditugaskan oleh kejaksaan untuk mendampingi dan memberikan informasi hukum terhadap pelapor untuk mendapatkan perlindungan dan pengayoman. Dalam beberapa sumber literatur dan fakta dilapangan jasa Jaksa Pengacara Negara meskipun dalam hal ini diperuntukkan untuk masyarakat pada praktik di pengadilan justru pemerintah yang lebih sering menggunakan jasa tersebut dari pada masyarakat.

⁶ Mukhtar, Adriansya., Ma'ruf Hafidz, Muhammad Fachri Said, 2022, Kedudukan Jaksa Selaku Pelaksana Mewakili Negara Dalam Sistem Peradilan Pidana, *Jurnal Of Lex Generalis (JLS)*, Volume 3, Nomor 4, hlm. 829-845

Dalam penelitian ini, penulis mencoba untuk melakukan penulisan terhadap peran Jaksa Pengacara Negara dalam menjalankan tugas dan fungsi agar benar-benar diperuntukkan untuk negara dan juga pemerintah, kehadiran Jaksa Pengacara Negara sebetulnya menjadi niat baik dari Kejaksaan Republik Indonesia namun dalam hal ini terjadi perselisihan antara *das sollen* dan *das sein* yang tidak sejalan. Keinginan negara dalam menerbitkan peraturan ternyata tidak sejalan dengan apa yang dirasakan oleh masyarakat. Dilatarbelakangi oleh hal tersebut ditemukanlah ketidaksesuaian antara *das sollen* yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Lampiran Perja Nomor PER- 025/A/JA/11/2015 tanggal 17 November 2015 yang kemudian telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021, Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: Per-018/A/J.A/07/2014 tanggal 1 Juli 2014 tentang Standar Operating Prosedur (SOP) Pada Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara. Pada Huruf C. Definisi/ Pengertian-Pengertian angka

4. Kemudian *das sein* yang terjadi yaitu kurangnya kesadaran dan partisipasi masyarakat untuk berkonsultasi mengenai Sengketa perdata kepada Jaksa Pengacara Negara.⁷ Hal ini menyebabkan terjadinya ketimpangan hukum dari peran JPN yang fungsinya ada di dalam undang undang dengan implementasinya kepada masyarakat.

⁷ Simanjuntak, 2018, Kajian Yuridis Pemberian Bantuan Hukum Jaksa Pengacara Negara dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara (TUN), *Lex Administratum, Volume 6, Nomor 1*, hlm,10-16.

Pengimplementasian dari Peraturan Jaksa Agung Nomor 7 Tahun 2021 tersebut menjadi kurang maksimal. Terbukti dengan masih sedikitnya pemahaman yang dimiliki oleh masyarakat tentang fungsi dan peran dari Jaksa Pengacara Negara tersebut.⁸ Masyarakat masih bingung dan kebanyakan dari mereka lebih memilih menggunakan jasa advokat di dalam membantu menyelesaikan kasusnya dalam memberi nasehat hukum. Tentu hal ini akan lebih banyak di dalam menggunakan biaya apabila advokat tersebut tidak memberikan jasa gratis kepada masyarakat yang bersangkutan. Selama ini masyarakat selalu membayar pajak kepada pemerintah oleh karena itu tidak ada salahnya jika masyarakat memanfaatkan jasa yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara dalam hal bantuan hukum baik itu berupa nasehat hukum ataupun lain sebagainya. Dikarenakan Jaksa Pengacara Negara itu merupakan aparat dari pemerintah di dalam menjamin hak-hak keperdataan masyarakat itu sendiri. Kurangnya pemahaman mengenai tugas dan wewenang dari Jaksa Pengacara Negara ini yang dapat membantu masyarakat, terlihat dari kuesioner yang sempat saya berikan kepada masyarakat.⁹ Dari jawaban tersebut masih banyak masyarakat yang tidak memahami bagaimana bentuk peran dari Jaksa Pengacara Negara. Mirisnya lagi bahkan ada dari mereka yang masih tidak mengetahui apa itu Jaksa Pengacara Negara.

⁸ Suwari Akhmaddhian, 2018, *Asas-Asas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik untuk Mewujudkan Good Governace*”, *Logika Journal of Multidisciplinary Studies*, Vol. 09, No 01, hlm, 12.

⁹ Evy Ekawati, 2013, *Peranana Jaksa Pengacara Negara dalam Penanganan Perkara Perdata*, Yogyakarta, Genta Press, hlm, 92.

Penulis sebagai bagian dari instansi Kejaksaan Republik Indonesia terkhusus dalam bida perdata dan tata usaha negara merasakan keresahan akibat kurang masifnya masyarakat program tersebut yang sebetulnya diperuntukkan untuk memberikan pendampingan kepada negara dan masyarakat juga merupakan bagian dari negara. Penelitian ini merupakan bentuk penelitian secara empiris dengan melakukan wawancara kepada Kejaksaan Republik Indonesia untuk menjawab kelemahan atas hadirnya Jaksa Pengacara Negara yang dirasa kurang efektif dan cenderung hanya pemerintah yang menggunakan tugas mereka. Padahal secara garis besar kehadiran Jaksa Pengacara Negara hadir untuk memberikan pendampingan hukum kepada masyarakat agar keadilan dapat berdiri tegak ditengah-tengah kehidupan masyarakat Indonesia sebagai bentuk cita-cita luhur sebagai negara hukum.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas menarik bagi peneliti untuk mengambil judul : **REKONSTRUKSI REGULASI JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM BIDANG PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA BERBASIS KEADILAN.**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

- 1.2.4. Bagaimana pengaturan peran Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam bidang hukum perdata dan tata usaha negara dalam sistem hukum Indonesia saat ini.

- 1.2.5. Apa saja problematika yuridis dan praktis yang dihadapi dalam pelaksanaan peran Jaksa Pengacara Negara?
- 1.2.6. Bagaimana bentuk rekonstruksi regulasi yang ideal terhadap peran Jaksa Pengacara Negara Dalam Bidang Perdata Tata Usaha Negara Berbasis Keadilan?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1.3.1. Mengetahui dan menganalisis pengaturan peran Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam bidang hukum perdata dan tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 1.3.2. Mengidentifikasi hambatan dan tantangan dalam pelaksanaan fungsi Jaksa Pengacara Negara di tingkat normatif dan praktik.
- 1.3.3. Merumuskan model rekonstruksi regulasi yang ideal untuk memperkuat peran Jaksa sebagai Pengacara Negara yang berlandaskan prinsip keadilan substantif dan nilai-nilai konstitusional

1.4 Kegunaan Penelitian

Manfaat penelitian ini dilakukan yang nantinya memiliki hasil penelitian yang diharapkan mempunyai manfaat secara teoritis dan praktis. Dimana manfaat teoritis mengandung arti bahwasanya penelitian ini akan bermanfaat bagi pengkaji konseptual disiplin hukum. Sedangkan manfaat praktis yang mengandung arti bahwasanya penelitian ini akan mencakup nilai kemanfaatan dari segi perwujudan hukum dalam kenyataan. Tujuan penelitian yang mana dalam rangka penyusunan disertasi ini dapat dicapai, maka penelitian ini

diharapkan akan memiliki kontribusi, baik nantinya secara teoritis maupun secara praktis.

1.4.1. Kegunaan Secara Teoritis

Penelitian ini dilakukan dalam tujuan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu pidana, penelitian ini sebagai bentuk kemampuan dalam mengkaji dan mengulas tentang peran Jaksa Pengacara Negara dalam instansi Kejaksaan Republik Indonesia dalam menjalankan tugas sebagai kuasa hukum atau pendampingan hukum terhadap negara atau pemerintah dalam menghadapi perkara perdata guna memberikan pandangan hukum serta analisis hukum terkait perkara perdata baik berupa didalam persidangan maupun diluar persidangan dapat dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara.

1.4.2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dibutuhkan untuk menjadi landasan oleh Kejaksaan Republik Indonesia untuk meningkatkan efektivitas peran Jaksa Pengacara Negara dalam menjalankan tugasnya menjadu kuasa hukum yang ditunjuk oleh kejaksaan melalui surat kuasa untuk memberikan pendampingan hukum dan juga pandangan hukum kepada negara atau pemerintah dalam menghadapi perkara keperdataan baik secara litigasi maupun non litigasi. Penelitian ini juga dilakukan untuk menjawab hambatan-hambata yang dihadapi Jaksa Pengacara Negara seperti kurangnya atensi masyarakat terhadap kehadiran organ ini yang sebetulnya secara das sollen cukup baik namun secara das sein belum dapat berjalan secara efektif.

1.4.3. Manfaat Akademis

Sebagai syarat untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sultan Agung Semarang.

1.5 Kerangka Konseptual

Kerangka konsep merupakan abstraksi dari kerangka teori. Kerangka konseptual ini menggambarkan konsep khusus yang merupakan berkaitan dengan istilah yang akan diteliti dalam penelitian. Kaitan antara konsep satu terhadap konsep yang lainya dari masalah yang ingin diteliti. Dalam kerangka konsepsi menjelaskan definisi-definisi operasional dengan tujuan untuk menghindari perbedaan pengertian atau penafsiran yang berbeda dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu juga, penggunaan kerangka konsep juga bertujuan untuk menghubungkan atau menjelaskan secara panjang lebar tentang suatu topik yang akan dibahas.

Menurut Maria S.W. Sumardjono konsep adalah unsur-unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam satu bidang studi. Dengan demikian konsep merupakan penjabaran abstrak dari teori. Konsep yang menggambarkan abstraksi dari teori inilah yang dinamakan dengan kerangka konsep. Menurut Soerjono Soekanto kerangka konseptional adalah kerangka

yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang akan diteliti.¹⁰

Adapun peranan kerangka konsep atau kerangka pemikiran dalam penelitian sebagai berikut :

1. Sebagai orientasi dari masalah yang diteliti
2. Sebagai konseptualisasi dan klasifikasi yang memberikan petunjuk tentang kejelasan konsep, fenomena dan variabel atas dasar pengelompokan tertentu.
3. Sebagai generalisasi teori memberikan rangkuman terhadap generalisasi empirik dan antar hubungan dari berbagai proposisi yang didasarkan pada asumsi-asumsi tertentu baik yang akan diuji maupun yang telah diterima.

Oleh sebab itu dalam penulisan penelitian disertasi ini juga didefinisikan beberapa konsep dasar, agar secara operasional diperoleh hasil penulisan yang sesuai dengan tujuan yang ditentukan melalui judul tulisan, berikut beberapa definisi operasional yaitu:

1.5.1. Rekontruksi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata.¹¹ KBBI memberikan dua pengertian "rekonstruksi", yakni : pengembalian seperti semula; penyusunan "penggambaran" Kembali.

¹⁰ Gunardi, 2005. "Kerangka Konsep dan Kerangka Teori dalam penelitian Ilmu Hukum" *Jurnal Era Hukum No 1 TH. 13 September* . hlm 88

¹¹ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2008, Edisi Keempat, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm 727.

1. *James P. Chaplin*

Reconstruction merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan.¹²

2. *B.N Marbun.*

Rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, Penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.¹³

3. *Ali Mudhofir*

Rekonstruksionisme adalah salah satu aliran dalam filsafat pendidikan yang bercirikan radikal. Bagi aliran ini persoalan-persoalan pendidikan dan kebudayaan dilihat jauh kedepan dan bila perlu diusahakan terbentuknya tata peradaban yang baru.¹⁴

Jadi Rekonstruksi berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian yang sempurna, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai – nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi yang ideal. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa,

¹² James P. Chaplin, 1997, *Kamus Lengkap Psikologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.421.

¹³ B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal.469.

¹⁴ Ali Mudhofir, 1996, *Kamus Teori dan Aliran dalam Filsafat dan Teologi*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, hlm.213

fenomena- fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut

Berdasarkan uraian di atas maka dapat peneliti simpulkan maksud rekonstruksi dalam penelitian ini adalah pembaharuan sistem, bentuk sebagai “pemikiran ulang” atau penyusunan kembali mengenai nilai keadilan terhadap penerapan sanksi pidana pembunuhan oleh anak dibawah umur Sebagai Upaya memberikan efek jera bagi pelaku dan memberikan Perlindungan hukum dan rasa keadilan bagi keluarga korban.

1.5.2. Regulasi

Regulasi adalah suatu peraturan yang dirancang, dirumuskan, disusun atau dibuat sedemikian rupa untuk membantu mengendalikan suatu kelompok masyarakat, lembaga, organisasi, dan perusahaan dengan tujuan tertentu. Istilah regulasi banyak digunakan dalam berbagai bidang, sehingga definisinya memang cukup luas. Namun secara umum kata regulasi digunakan untuk menggambarkan suatu peraturan yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat.¹⁵

¹⁵<https://www.gamedia.com/literasi/regulasi/?srsltid=AfmBOopScTb5PMOsrFyXqocqCXGxWj0AcN2BEY2IvaXgiaP5TBPe7G2A> di akses 28 april 2025 pukul 20.00 wib

Regulasi diberlakukan pada berbagai macam elemen masyarakat dan lembaga masyarakat, baik itu untuk keperluan umum atau untuk kepentingan bisnis. Namun secara umum, istilah kata regulasi digunakan untuk menggambarkan suatu bentuk peraturan yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat.

1.5.3. Jaksa Pengacara Negara

Jaksa berasal dari bahasa Sanskerta Adhyaksa. Dalam pemerintahan Netherland (Belanda) pada tahun 1942, penyebutan istilah “J-A-X-A” selanjutnya ditulis “D-J-A-K- S-A” digunakan untuk penyebutan gelar dari para Petinggi dalam bidang hukum yang setingkat kedudukannya dengan seorang “Magistre” sedangkan pada tahun 1942 – 1945 pada saat penjajahan Negeri Matahari (Jepang) terjadi, “JAKSA” adalah penyebutan gelar untuk para pejabat hukum yang mempunyai kewenangan melakukan Penuntutan dalam permasalahan pidana.¹⁶

“JPN” diatur oleh peraturan perundang-undangan pada Pasal 24 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan, dalam PERPRES menjelaskan Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN) merupakan unsur pendukung Jaksa Agung dalam pelaksanaan fungsi dan wewenang lembaga Kejaksaan dalam bidang Keperdataan dan Tata Usaha Negara, yang memiliki kewajiban dan tanggung jawab kepada Jaksa Agung; dapat diartikan tugas, fungsi dan kewenangan Kejaksaan dalam bidang

¹⁶ Hamzah, Andi, 1995, *Jaksa diberbagai Negara Peranan dan Kedudukannya*, Jakarta: Grafika, 15

Keperdataan dan Tata Usaha Negara bertugas untuk bertindak mewakili pemerintahan di bidang perdata dengan didasari adanya kuasa khusus. JPN merupakan Jaksa dengan kewenangan untuk melaksanakan tugas terkait permasalahan Keperdataan dan Tata Usaha Negara berdasarkan kuasa khusus, sebagai perwakilan Negara juga pemerintah dalam perkara Keperdataan dan Tata Usaha Negara.

Dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-undang No. memberikan pengertian bahwa: “Dalam hal Keperdataan dan tata usaha negara, Lembaga Kejaksaan berdasarkan SKK dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah”. JPN mempunyai kewenangan melaksanakan fungsi serta kewajiban melalui SKK dari lembaga lain, seperti lembaga pemerintahan, BUMN, BUMD dan Pejabat Negara. Pengertian JPN dijelaskan secara terperinci dalam Undang-undang Kejaksaan, akan tetapi arti dari “kuasa khusus” dibidang keperdataan memiliki unsur kesamaan dengan “Pengacara”, yang mempunyai makna seseorang yang memberikan pendampingan kepada kliennya dalam hal bertindak untuk dan atas nama klien dengan dasar Surat Kuasa dalam beracara di Pengadilan.¹⁷ Sehingga Jaksa yang menerima SKK untuk mewakili Negara dan pemerintah dalam berperkara Perdata di Pengadilan, dapat diartikan secara hukum bahwa JPN merupakan Pengacara atau Advokat dari Negara dan Pemerintah.

¹⁷ Ibnu, Hajar. 2004, *Pengawan Advokat: Upaya Menuju Profesionalisme*, Al-Mawarid Edisi XII, hlm, 139.

Penjelasan pada Undang-undang Kejaksaan Pasal 30 ayat (2) menjelaskan bahwa lembaga Kejaksaan berdasarkan kewenangannya dapat bertindak di dalam atau diluar pengadilan dengan SKK, Kejaksaan melalui JPN mewakili Negara dan pemerintah dengan SKK untuk penyelesaian keperdataan dan tata Usaha Negara, sehingga JPN dapat bertindak dengan leluasa untuk menjalankan tugas, fungsi hukum dan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah unsur pembantu pimpinan dalam pelaksanaan tugas, fungsi dalam kewenangan lembaga Kejaksaan pada bidang Keperdataan serta tata usaha negara, yang memepunyai tanggung jawab secara penuh kepada Jaksa Agung. kewenangan lembaga Kejaksaan dalam hal keperdataan dan tata usaha Negara dijelaskan di dalam PERPRES Nomor 38 Tahun 2010 serta Peraturan Jaksa Agung Nomor Per- 025 /A / JA / 11 / 2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan, Bantuan Hukum, Penegakan Hukum, Tindakan Hukum Lain, Pertimbangan Hukum dan Pelayanan Hukum dalam masalah keperdataan dan Tata Usaha Negara, dari dua peraturan di atas menjelaskan bahwa JPN melakukan penerapan fungsi hukum yang berfungsi sebagai “*a Tool of Engineering*”, “*a Tool of Social Control*” dan Integrator, kewenangan JPN juga mempunyai tujuan berdasarkan pendapat Joseph Raz, bahwa JPN melakukan penerapan fungsi hukum secara Langsung yang bersifat primer yaitu dalam Penyelesaian perselisihan di luar jalur regular untuk memberikan kepastian hukum,

Keadilan dan kemanfaatan dari ketiga unsur tersebut mempunyai kesamaan dengan pendapat John Rawls bahwa tujuan hukum yang utama adalah untuk menciptakan dan mewujudkan *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan yang terbesar, untuk terbanyak orang), pandangan- pandangan tersebut sudah termaktub di dalam Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia yang mengatur beberapa tugas dan wewenang Jaksa lainnya, antara lain mengesampingkan perkara demi kepentingan umum, mengefektifkan penegakan hukum yang diberikan oleh undang-undang, mengajukan kasasi demi kepentingan umum kepada Mahkamah Agung dalam perkara pidana, keperdataan dan tata usaha negara.

Kewenangan JPN sejalan dengan pendapat dan pandangan Thomas Aquinas dalam memberikan keadilan yaitu keadilan umum (*iustitia generalis*) yaitu JPN bertindak berdasarkan kehendak Undang-undang bertujuan demi kepentingan umum dalam hal ini menciptakan ketertiban, keselarasan dan keseimbangan di dalam hukum karena keadilan merupakan tujuan hukum yang paling utama. JPN memiliki kewenangan yang sejalan dengan pandangan Jeremy Bentham yaitu Aliran utilitas yaitu *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan yang terbesar, untuk terbanyak orang), sebagai contohnya JPN dapat memberikan bantuan hukum dan pelayanan hukum bagi Negara dan warga masyarakat dalam permasalahan hukum serta memberikan pertimbangan hukum bagi Negara.

JPN dalam mewakili Negara memiliki pendekatan tertentu untuk menghadapi permasalahan keperdataan. Pendekatan yang dimaksud adalah dengan tidak menggunakan pendekatan sebagaimana Jaksa berlaku sebagai penuntut umum. Tetapi Jaksa akan melakukan penyelesaian suatu masalah keperdataan dengan cara, baik secara litigasi maupun non litigasi yang dalam hal ini dapat berlaku sebagai Penggugat ataupun Tergugat dalam litigasi, JPN lebih mengedepankan dan mengutamakan penyelesaian suatu perkara keperdataan dengan menggunakan jalur non litigasi, JPN juga tidak menggunakan atribut atau seragam kejaksaan. Pendekatan demikian merupakan pendekatan yang selama ini dilakukan oleh para JPN dan masih dirasakan efektif, adanya gugatan perdata dari masyarakat atau perselisihan antar lembaga Negara, dalam hal ini JPN dapat melakukan mediasi dan penyelesaian secara non litigasi sehingga akan tercipta keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan dalam penanganan perkara Perdata serta perselisihan antar lembaga Negara tersebut.

1.5.4. Jaksa Bidang Perdata Tata Usaha Negara

Eksistensi Kejaksaan RI selaku aparat hukum, sudah diketahui oleh masyarakat secara umum. Walaupun terjadi perubahan nama dan pemerintahan, tugas dan wewenang Kejaksaan masih sama tanpa perubahan, kewenangan tersebut adalah melaksanakan Penuntutan

terhadap perkara pidana dan bertindak selaku Penggugat atau Tergugat terhadap perkara keperdataan.¹⁸

1.5.5. Tinjauan Umum Tindak Pidana

Istilah tindak pidana berasal dari istilah yang dikenal dalam hukum pidana Belanda yaitu *Strafbaar feit*. *Strafbaar feit* terdiri dari tiga kata, yakni *straf*, *baar* dan *feit*. *Straf* diterjemahkan dengan pidana dan hukum. *Baar* diterjemahkan dapat atau boleh. *Feit* diterjemahkan tindak, peristiwa, pelanggaran dan perbuatan.¹⁹ Salah satu tugas Kejaksaan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara bertugas yakni mewakili pemerintah dalam beracara perdata yang biasanya dikenal dengan sebutan Jaksa Pengacara Negara. Lahirnya Jaksa Pengacara Negara dalam tubuh Kejaksaan dibentuk pada tahun 1991, yaitu pada masa kepemimpinan Suhadibroto. Kala itu konsep awal dibentuknya Jaksa Pengacara Negara ialah meniru dari Konsep Australia yang memiliki Solicitor-General sebagai Jaksa Pengacara Negara.² Namun perbedaannya ialah bahwa pengadopsian tersebut dilakukan dengan memasukan Jaksa Pengacara Negara berada didalam Kejaksaan, yang mana dinegara asalnya Jaksa Pengacara Negara merupakan sebuah kantor sendiri yang berisi profesional hukum. Fungsi keperdataan sebenarnya telah dimiliki Kejaksaan sebelum lahirnya Undang-undang nomor 5 tahun 1991, yaitu berdasarkan Koninklijk

¹⁸ Marwan, Effendi, 2005, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya Dari Persepektif Hukum*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, hlm, 73.

¹⁹ Adami Chazawi, 2007 *Pelajaran Hukum Pidana 1*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, , hlm 69

Besluit yang dimuat dalam S.1912/522 tentang *Vertegenwoordiging Van Den Landen in Rechten* (wakil Negara dalam Hukum).²⁰

Tugas dan Wewenang Kejaksaan di Bidang Perdata bukanlah hal yang baru karena dasar hukumnya dan pelaksanaannya telah ada sejak Perundang-undangan Hindia Belanda yang diatur dalam *Staatblaad* 1922 nomor 522 dan berbagai peraturan perundang-undangan yang tersebar yaitu dalam BW, Ordonansi Catatan Sipil, Ordonansi Kepailitan, Koninklijk Besluit (Putusan Raja) yang dimuat dalam *Staatsblaad* 1922 nomor 522 berjudul *Vertegenwoordiging Van Den Landen On Rechten* (mewakili Negara dalam Hukum), pasal 2 Koninklijk Besluit antara lain memuat ketentuan bahwa dalam sengketa-sengketa yang diadili menurut acara sipil (perdata) bertindak untuk Pemerintah Indonesia sebagai wakil Negara dalam tingkat pertama Opsir Yusitisi atau jaksa atau pegawai yang menjalankan tugas Jaksa.²¹

1.5.6. Nilai - nilai keadilan.

Keadilan untuk masyarakat majemuk seperti Indonesia belum juga dapat dilaksanakan. Persoalannya adalah bentuk keadilan tidak sejalan dengan pemahaman dan penilaian tentang keadilan. Keadilan merupakan suatu hal yang sangat sulit untuk diwujudkan. Keadilan merupakan dambaan bagi manusia untuk mendapatkan suatu kehidupan yang layak, yang terpenuhinya hak-hak mereka dalam menjalani kehidupan. Dalam

²⁰ Bintoro, 1997, *Perlunya Penegasan Lembaga Kejaksaan Kantor Pengacara Negara*, Medikom Adhyaksa, hlm, 12

²¹ Jam Datun, 1997, *Himpunan Informasi Dan Petunjuk Jam DATUN Tahun 1997*, Buku X, Jakarta, hlm, 207.

menjalankan kehidupan, manusia merupakan makhluk sosial yang tidak lepas dari kelemahan dan kekurangan. Kelemahan dan kekurangan inilah yang menyebabkan keadilan itu sulit untuk diwujudkan karena keadilan adalah milik Tuhan Yang maha Esa.

Sebagai bangsa yang majemuk, Indonesia mempunyai banyak suku bangsa, ras dan agama. Hal ini yang menyebabkan sulitnya mewujudkan keadilan yang diinginkan oleh bangsa yang majemuk seperti yang terjadi di Indonesia, karena definisi dari adil banyak ditafsirkan berbeda antara penafsiran oleh suku bangsa yang satu dengan suku bangsa yang lain.²² Akan tetapi bangsa Indonesia merupakan bangsa yang hidup dengan banyaknya budaya yang dapat memunculkan aturan-aturan hukum adat, kearifan lokal, dan kebiasaan yang menjadi pedoman atau landasan bagi terwujudnya keadilan.

Di Eropa keadilan telah menjadi pokok pembicaraan serius sejak awal munculnya filsafat Yunani. Pembicaraan keadilan memiliki cakupan yang luas, mulai dari yang bersifat etik, filosofis, hukum, sampai pada keadilan sosial. Banyak orang yang berpikir bahwa bertindak adil dan tidak adil tergantung pada kekuatan dan kekuatan yang dimiliki, untuk menjadi adil cukup terlihat mudah, namun tentu saja tidak begitu halnya penerapannya dalam kehidupan manusia. Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama mengandung arti bahwa

²² PDiH Jurnal Ilmu Hukum Volume 13 Nomor 25 Februari 2017.

suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif. Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui.

Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.²³ Keadilan adalah perekat tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Hukum diciptakan agar agar setiap individu anggota masyarakat dan penyelenggara negara melakukan sesuatu tindakan yang diperlukan untuk menjaga ikatan sosial dan mencapai tujuan kehidupan bersama atau sebaliknya agar tidak melakukan suatu tindakan yang dapat merusak tatanan keadilan. Jika tindakan yang diperintahkan tidak dilakukan atau suatu larangan dilanggar, tatanan sosial akan terganggu karena tercidernya keadilan. Untuk mengembalikan tertib kehidupan bermasyarakat, keadilan harus ditegakkan. Setiap pelanggaran akan mendapatkan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran itu sendiri.²⁴

²³ M. Agus Santoso, 2014 *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, , hlm. 85.

²⁴ *Jurnal Al-Manhaj*, Hukum dan Pranata Sosial Islam, Volume 5 No. 1 January-June 2023.

1.6 Kerangka Teori

Kerangka teori disertasi berisi penjelasan secara rinci yang dipakai dalam penelitian disertasi sebagai pisau analisis menjawab permasalahan disertasi dengan sistematika Teori Utama dan Teori Pendukung yang sangat tergantung pada judul penelitian disertasinya. Pada masa transisi masih dapat digunakan sistematika teori disertasi dengan pembagian grand teori, middle teori dan applied teori sebagai pisau analisis menjawab permasalahan disertasi.²⁵

Beranjak dari permasalahan penelitian sebagaimana dipaparkan di atas maka digunakan beberapa teori sebagai “*pisau*” analisis dalam proses mengungkap problematika yang telah diajukan pada bagian perumusan masalah berdasarkan latar belakang penelitian yang telah disajikan yang berarti cara atau hasil pandang adalah suatu konstruksi di alam ide imajinatif manusia tentang realitas-realitas yang ia jumpai dalam pengalaman hidupnya. Adapun teori-teori dimaksud dapat dikemukakan sebagai berikut :

1.6.1. Teori Keadilan dan Kepastian Hukum sebagai Grand Theory

1. Teori Keadilan (menurut Aristoteles)

Hukum perlu memperlakukan manusia secara adil, tidak menyamaratakan antara pelaku dengan korban kejahatan, jika korban kejahatan mendapatkan sanksi yang sama maka hukum dianggap tidak membawa manfaat dan kebaikan, padahal hukum diciptakan untuk membawa kebaikan dan kemajuan peradaban manusia.

²⁵ Buku pedoman disertasi PDIH Unissula, Hlm 5.

Keadilan pada hakikatnya adalah memperlakukan seseorang atau pihak lain sesuai dengan haknya. Yang menjadi hak setiap orang adalah diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya, sama derajatnya, dan sama hak dan kewajibannya, tanpa membedakan suku, keturunan, dan agamanya. Plato membagi keadilan menjadi keadilan individual dan keadilan bernegara. Menurutnya keadilan individual adalah kemampuan seseorang menguasai diri dengan cara menggunakan rasio.

Aristoteles, adalah seorang filosof pertama kali yang merumuskan arti keadilan. Ia mengatakan bahwa keadilan adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, fiat iustitia brevit mundus. Selanjutnya dia membagi keadilan dibagi menjadi dua bentuk yaitu:²⁶

1. keadilan distributif, adalah keadilan yang ditentukan oleh pembuat undang-undang, distribusinya memuat jasa, hak, dan kebaikan bagi anggota-anggota masyarakat menurut prinsip kesamaan proporsional.
2. keadilan korektif, yaitu keadilan yang menjamin, mengawasi dan memelihara distribusi ini melawan serangan-serangan ilegal. Fungsi korektif keadilan pada prinsipnya diatur oleh hakim dan menstabilkan kembali status quo dengan cara

²⁶ Esmi Warassih, 2015 *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, Pustaka Magister, Semarang, hlm 11.

mengembalikan milik korban yang bersangkutan atau dengan cara mengganti rugi atas miliknya yang hilang. Atau kata lainnya keadilan distributif adalah keadilan berdasarkan besarnya jasa yang diberikan, sedangkan keadilan korektif adalah keadilan berdasarkan persamaan hak) Plato, menurutnya keadilan hanya dapat ada di dalam hukum dan perundangundangan yang dibuat oleh para ahli yang khusus memikirkan hal itu Adil menyangkut relasi manusia dengan yang lain.

Selanjutnya menurut Aristoteles keadilan dibagi dalam lima bentuk, yaitu 1) keadilan komutatif, yaitu perlakuan terhadap seseorang tanpa melihat jasa- jasa yang dilakukannya, 2) keadilan distributif, yaitu perlakuan terhadap seseorang sesuai dengan jasa- jasa yang telah dibuatnya, 3) keadilan kodrat alam, yaitu memberi sesuatu sesuai dengan yang diberikan orang lain kepada kita, 4) keadilan konvensional, yaitu seseorang yang telah mentaati segala peraturan perundang-undangan yang telah diwajibkan, 5) keadilan menurut teori perbaikan adalah seseorang yang telah berusaha memulihkan nama baik orang lain yang telah tercemar.²⁷

Ketika suatu masyarakat telah menegara maka masyarakat tersebut memberikan kekuasaan kepada negara. Kekuasaan negara

²⁷ Esmi Warassih, *Ibid hlm 12*

mengatasi kekuasaan lain yang ada di dalam masyarakat, termasuk dalam kaitannya dengan soal hukum. Kekuasaan tersebut diberikan kepada negara supaya menjadi modal bagi negara dalam mencapai tujuan negara, yang pada hakekatnya adalah tujuan bersama dari masyarakat tersebut. Dalam perspektif negara demokrasi, untuk mencapai tujuan negara tersebut kekuasaan negara diselenggarakan oleh orang yang dipilih oleh masyarakat untuk itu, sehingga hal yang paling nyata dalam penyelenggaraan kekuasaan negara tersebut adalah orang, baik sebagai orang pribadi atau orang dalam pengertian secara kolektif kolegial sebagai suatu kesatuan penyelenggara negara. Dengan perkataan lain, pemegang kekuasaan negara sejatinya adalah orang juga.

Persoalan hukum dan keadilan mencuat ketika hukum menjadi urusan negara. Hal demikian terjadi karena hukum menjadi sesuatu yang sengaja dibentuk (by design) oleh kekuasaan negara, sehingga hukum merupakan substansi buatan yang artifisial. Ketika itulah terjadi polarisasi antara negara dengan hukumnya dan masyarakat dengan keadilannya. Hukum sendiri, keadilan sendiri, sehingga mencuatlah pertanyaan, apakah hukum itu telah menggantikan keadilan. Dengan demikian masihkah relevan mengajukan permasalahan mengenai keduanya. Atau

sekiranya masih relevan untuk mengajukan pertanyaan mengenai keduanya, apa kait mengait antara keduanya.²⁸

Untuk menjawab pertanyaan sebagaimana dikemukakan tersebut, berikut teori-teori mengenai hukum dan keadilan. Kapan, mengapa dan bagaimana hukum menjadi urusan negara. Suatu contoh, ketika manusia sampai pada tahap tertentu dalam sejarah perkembangannya, renaissance, manusia melihat dirinya sebagai “individu individu yang memiliki kebebasan”. Ketika itu muncul pertanyaan mendasar, bagaimana mewujudkan ketertiban dan keamanan bagi dirinya supaya setiap individu dengan kebebasannya itu dapat terjamin dan tidak mengancam keamanannya.

Ketika itulah manusia menemukan jawabannya, yaitu “menyerahkan hak kebebasan itu kepada suatu kekuasaan yang berdaulat, negara, melalui kontrak sosial” supaya dengan kekuasaan itu negara membuat hukum yang menjamin ketertiban dan keamanannya. Hukum sebagai jawaban atas kebutuhan manusia sebagai “individu yang bebas” tersebut masih tetap relevan ketika manusia memasuki tahap berikutnya dalam perjalanan sejarahnya, Aufklarung.²⁹

²⁸ Esmi Warassih, *Ibid hlm 12*

²⁹ Theo Huijber, 1982 *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*,: Kanisius, Yogyakarta, hlm 50-94

Ketika itu manusia melihat dirinya selain sebagai “individu yang bebas”, juga melihat sebagai manusia yang rasional, yang dengan rasionalitasnya itu “manusia mengetahui mana yang baik dan mana yang buruk bagi dirinya”, sehingga muncullah “persyaratan” bagi hukum yang diserahkan pembentukannya kepada negara tersebut harus: (i) rasional dan objektif; (ii) mencerminkan aspirasi rakyat.³⁰

UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis, kini, terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar tertulis, terutama pembukaan, memuat rekaman sejarah perjuangan rakyat untuk menjadi bangsa yang kemudian membentuk negara, kosmologi yang dimilikinya yang memberi arah dalam terbentuknya cita, fungsi, dasar dan tujuan bernegara. Hal-hal yang termuat di dalam pembukaan tersebut kemudian dirinci dalam bentuk hukum konstitusi yang menentukan lebih lanjut, antara lain, bagaimana mencapai tujuan bernegara dengan membentuk beberapa lembaga negara, menetapkan fungsi yang diembannya, menetapkan arah bagaimana fungsi dilaksanakan, dan bagaimana hubungan antarlembaga negara tersebut serta antara lembaga negara tersebut dengan rakyat.³¹

³⁰ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, 2006 *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Surabaya, , hlm. 2-4

³¹ Esmi Warassih, *Loc cit* hlm 15

Dengan demikian konstitusi merupakan dokumen kebudayaan suatu bangsa yang membentuk negara. Mengingat posisinya yang demikian maka ada pendapat yang menyatakan, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tak dapat diubah, karena perubahan berarti pembubaran negara yang dibentuk dan pembentukan negara baru yang secara filosofis berlainan dari negara yang pertama kali dibentuk. Selain itu, dalam perspektif hukum, negara merupakan tata hukum (sistem hukum). Dalam perspektif ini, sebagaimana diuraikan di atas, konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi, yang oleh karena posisinya tersebut konstitusi menjadi ukuran validitas hukum dan pembentukan hukum di bawahnya di dalam suatu negara, baik peraturan perundang-undangan maupun putusan pengadilan.

Adil, keadilan, dan keadilan sosial tertulis hampir dalam semua alinea Pembukaan UUD 1945, tepatnya tertulis di dalam 3 (tiga) alinea. Dari 3 (tiga) alinea tersebut, khusus dalam Alinea IV adil tertulis 1 (satu) kali keadilan sosial tertulis 2 (dua) kali, sehingga secara keseluruhan tertulis 3 (tiga) kali. Selanjutnya, dalam Alinea I tertulis 1 (satu) kali dan dalam Alinea II tertulis 1 (satu) kali. Jadi, secara keseluruhan di dalam

Pembukaan UUD 1945 tertulis 5 (lima) kali. Apa makna kesemuanya itu.³²

Termuatnya keadilan dalam berbagai bentuk kata dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai dokumen penting bagi negara dalam perspektif kenegaraan maupun hukum menunjukkan posisi pentingnya keadilan tersebut. Keadilan merupakan permasalahan yang fundamental dalam bernegara maupun ber hukum. Penting dan fundamentalnya keadilan dalam bernegara dan ber hukum terlihat dalam perspektif politik yang memandang negara sebagai kesatuan masyarakat politik sebagaimana diuraikan di muka berdasarkan teori Rawl dan teori Habermas.³³

Hal tersebut merupakan jawaban dari pertanyaan, bagaimana negara modern dengan masyarakat yang pluralistik, yang dengan demikian masing-masing golongan atau individu di dalamnya memiliki kepentingan masing-masing dan bahkan bersifat antinomi, namun mereka dapat bersatu di dalam satu komunitas politik yang disebut negara. Jawabannya adalah keadilan sosial. Keadilan sosial telah mengikat mereka menjadi suatu bangsa yang menegara.

Ukuran mengenai keadilan seringkali ditafsirkan berbeda-beda. Keadilan itu sendiripun bermacam macam, dalam berbagai

³² Esmi Warassih, *Ibid* hlm 11

³³ Esmi Warassih, *ibid* hlm 15

bidang , misalnya ekonomi, maupun hukum banyaknya peraturan hukum yang tumpul dalam memotong kesewenang-wenangan, hukum tak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai masalah yang seharusnya menjadi tugas hukum untuk Upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum tersebut merupakan proses yang dinamis yang memakan banyak waktu Upaya ini seringkali juga didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikan. Keseimbangan keadilan antara individu dengan masyarakat tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Menilai suatu keadilan dalam suatu masyarakat tidak pernah mungkin apabila tanpa ikatan antara individu satu dengan individu yang lainnya.

Dalam praktik peradilan di Indonesia, aparat penegak hukum cenderung berpikir legalistic, seperti halnya dengan kasus Nenek Minah di mana pemetikan buah kakao berujung pada proses hukum. Vonis yang diberikan berdasarkan pembuktian formal perkara pidana menyimpulkan bahwa petinggi hanya mengutamakan kepastian hukum. Aparat penegak hukum jika dilihat dari sisi legalistik tidaklah keliru. Namun, jika dilihat dari sisi mencapai keadilan, tentu hal tersebut telah menimbulkan luka yang besar di hati masyarakat Indonesia. Hukum dianggap tidak sejalan dengan keadilan hukum yang berkembang di masyarakat.

Tentunya hal tersebut menjadi ironi, seolah-olah hukum dipisahkan dari rasa keadilan yang tumbuh dan berkembang di masyarakat itu sendiri.³⁴

Padahal hukum itu diciptakan untuk manusia, bukan manusia yang mengabdikan pada hukum. Sejalan dengan hal tersebut, dibutuhkan upaya dalam mewujudkan penegakan hukum Indonesia yang responsif. Maka dari itu, para aparat penegak hukum tidak dapat hanya memperhatikan dan merujuk pada teks Undang-Undang Dasar (UUD). Para aparat harus bisa melihat dan memperhatikan lebih jauh nilai-nilai kearifan lokal yang hidup dan berkembang di masyarakat luas. Dengan kata lain, hukum haruslah mengabdikan pada masyarakat sendiri keadilan-restoratif/).

Keadilan sebenarnya ada dimana-mana, sebagaimana hukum-pun juga ada dimana-mana. Keadilan dapat muncul dalam berbagai bentuk, baik keadilan sosial, ekonomi, politik dan sebagainya, akan tetapi semuanya memang mahal harganya. Hukum nasional (yang dalam bahasa akademik disebut hukum positif), tidak bisa menjadi penjamin terwujudnya keadilan itu (Sudjito) Keadilan, kemakmuran dan kebahagiaan, tidak akan jatuh dari langit, dan tidak akan hadir sebagai bagian kehidupan manusia tidak berusaha untuk mendapatkannya.³⁵

³⁴ Esmi Warassih, *Ibid* hlm 15

³⁵ Esmi Warassih, *Ibid* hlm 15

Bahkan, terkadang manusia (baik secara individu maupun kelompok) telah berusaha secara maksimal dengan mendayagunakan akal pikirannya, akan tetapi keadilan, kemakmuran dan kebahagiaan tetap jauh juga dari kenyataan. Kenyataan dan berbagai pengalaman pahit yang hadir dalam kehidupan, kiranya semakin menyadarkan kita bahwa kehidupan di dunia ini memang sekedar sebuah permainan. Terserahlah pada kita, mau berperan sebagai apa dalam permainan itu. Apakah kita menjadi sutradara, pemeran yang serakah, sekedar pemain komedi, ataukah penonton? Dari permasalahan diatas maka penulis mencoba menyajikan mengenai Kedudukan hukum dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan di Indonesia.

Rasa keadilan masyarakat seringkali terusik karena cara penegakan hukum pidana yang sangat formalistik. Yang mana dalam praktik penegakan hukumnya menempatkan prosedur menjadi dasar legalitas untuk menegakkan keadilan, bahkan lebih penting dari keadilan itu sendiri. Padahal saat ini masyarakat merasa aparaturnya perlu menjalankan penegakan hukum pidana dengan melakukan seleksi perkara seperti tindak pidana ringan, perkara anak dan perempuan yang berhadapan dengan hukum, serta perkara penyalahgunaan narkoba yang seringkali mengundang reaksi masyarakat secara luas.³⁶

³⁶ Esmi Warassih, *Ibid* hlm 18

Keadilan menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif. Kepada keadilanlah hukum positif berpangkal. Sedangkan nilai konstitutif, karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum. Apabila, dalam penegakan hukum cenderung pada nilai kepastian hukum atau dari sudut peraturannya, maka sebagai nilai ia telah menggeser nilai keadilan dan kegunaan. Hal ini dikarenakan, didalam kepastian hukum yang terpenting adalah peraturan itu sendiri sesuai dengan apa yang dirumuskan. Begitu juga ketika nilai kegunaan lebih diutamakan, maka nilai kegunaan akan menggeser nilai kepastian hukum maupun nilai keadilan karena yang penting bagi nilai kegunaan adalah kenyataan apakah hukum tersebut berguna bagi masyarakat. Demikian juga, ketika yang diperhatikan hanya nilai keadilan, maka akan menggeser nilai kepastian hukum dan kegunaan. Sehingga, dalam penegakan hukum harus ada keseimbangan antara ketiga nilai tersebut.

Gustav Radbruch menuturkan bahwa hukum adalah pengemban nilai keadilan. Karena keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Keadilan harus berpangkal hukum positif dan harus juga menjadi unsur mutlak bagi hukum, tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hokum. Namun bila mengacu pada asas prioritas, Gustav Radbruch

mengemukakan bahwa untuk menerapkan hukum secara tepat dan adil dalam memenuhi tujuan hukum maka yang diutamakan adalah keadilan, kemudian kemanfaatan setelah itu kepastian hukum.³⁷

Kajian mengenai keadilan dirasa sangat umum dan luas. Oleh karena itu perlu pembatasan yang lebih ringkas terkait konsep keadilan terutama konsep keadilan di Indonesia. Indonesia yang berfalsafah Pancasila memiliki konsep keadilan tersendiri yaitu keadilan bermartabat sebagaimana yang dikemukakan oleh Teguh Prasetyo. Keadilan bermartabat adalah “keadilan bermartabat memandang pembangunan sistem hukum yang khas Indonesia. Bagaimana sistem hukum positif memberi identitas dirinya, ditengah-tengah pengaruh yang sangat kuat dari sistem-sistem hukum dunia yang ada saat ini dan dengan sangat keras seolah-olah melakukan kedalam cara berhukum bangsa Indonesia.³⁸

2. Keadilan Sosial Ala John Rawls

John Rawls dalam buku *A Theory of Justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar

³⁷ Esmi Warassih, *Ibid* hlm 18

³⁸ Esmi Warassih, *Ibid* hlm 19

memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.³⁹

Istilah perbedaan sosial ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas. Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus.⁴⁰

Rawls mengerjakan teori mengenai prinsip-prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi teori utilitarisme sebagaimana dikemukakan Hume, Bentham, dan Mill. Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri dan pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap. Rawls juga berpendapat bahwa teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh masyarakat. Memang boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat.

³⁹ Rawls, John, 2006 *Teori keadilan :Dasar-dasar Filsafat Politik untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dalam negara*, Terjemahan Uzair Hamzah Dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar Yogyakarta, hlm 25

⁴⁰*Ibid*, hlm. 27

Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. *Pertama*, situasi ketidaksamaan menjamin maksimum minimal bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya, situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. *Kedua*, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini, semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama, dan perbedaan lain yang bersifat primordial harus ditolak.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu: *pertama*, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. *Kedua*, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik

(*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.⁴¹

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: *Pertama*, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. *Kedua*, setiap aturan harus memposisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidakadilan yang dialami kaum lemah.

John Rawls menyatakan dua prinsip keadilan yang dipercaya akan dipilih dalam posisi awal. Di bagian ini, John Rawls hanya akan membuat komentar paling umum dan karena itu formula pertama dari prinsip-prinsip ini bersifat tentatif. Kemudian John Rawls mengulas sejumlah rumusan dan merancang langkah demi langkah pernyataan final yang akan diberikan nanti. John Rawls yakin bahwa tindakan ini membuat penjelasan berlangsung dengan alamiah.

⁴¹ John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University Press, 1973, yang sudah diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 69

Pernyataan-pernyataan dari dua prinsip tersebut berbunyi sebagai berikut.⁴² *Pertama*, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. *Kedua*, ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga (a) dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang; dan (b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang. Ada dua frasa ambigu pada prinsip kedua, yakni “keuntungan semua orang” dan “sama-sama terbuka bagi semua orang”. Pengertian frasa-frasa itu secara lebih tepat yang akan mengarah pada rumusan kedua. Versi akhir dari dua prinsip tersebut diungkapkan dalam mempertimbangkan prinsip pertama.

Dalam mengembangkan keadilan sebagai *fairness*, dalam banyak hal akan mengabaikan konsepsi umum tentang keadilan dan justru mengulas kasus khusus dua prinsip dalam urutan. Keuntungan dari prosedur ini, bahwa sejak awal persoalan prioritas diakui, kemudian diciptakan upaya untuk menemukan prinsip-prinsip untuk mengatasinya. Orang digiring untuk memperhatikan seluruh kondisi di mana pengetahuan tentang yang absolut memberi penekanan pada kebebasan dengan menghargai keuntungan sosial dan ekonomi, sebagaimana didefinisikan oleh *leksikal order* dua prinsip tadi, akan jadi masuk akal.

⁴²*Ibid*, hlm. 72

Urutan ini tampak ekstrim dan terlampau spesial untuk menjadi hal yang sangat menarik, namun ada lebih banyak justifikasi daripada yang akan terlihat pada pandangan pertama. Atau setidaknya seperti yang akan disebutkan. Selain itu, perbedaan antara hak-hak dan kebebasan fundamental dengan keuntungan sosial dan ekonomi menandai perbedaan di antara nilai sosial primer yang seharusnya dimanfaatkan. Perbedaan yang ada dan urutan yang diajukan hanya bersandar pada perkiraan. Namun penting untuk menunjukkan kalimat utama dari konsepsi keadilan yang masuk akal, dan dalam kondisi, dua prinsip dalam tata urutan serial tersebut bisa cukup berguna.

Kenyataan bahwa dua prinsip tersebut bisa diterapkan pada berbagai lembaga punya konsekuensi tertentu. Berbagai hal menggambarkan hal ini. *Pertama*, hak-hak dan kebebasan yang diacu oleh prinsip-prinsip ini adalah hak-hak dan kebebasan yang didefinisikan oleh aturan publik dari struktur dasar. Kebebasan orang ditentukan oleh hak dan kewajiban yang dibentuk lembaga-lembaga utama masyarakat. Kebebasan merupakan pola yang pasti dari bentuk-bentuk sosial. Prinsip pertama menyatakan bahwa seperangkat aturan tertentu, aturan-aturan yang mendefinisikan kebebasan dasar, diterapkan pada semua orang secara sama dan membiarkan kebebasan ekstensif yang sesuai dengan kebebasan bagi semua. Satu alasan untuk membatasi hak-hak yang

menentukan kebebasan dan mengurangi kebebasan bahwa hak-hak setara sebagaimana didefinisikan secara institusional tersebut saling mencampuri.

Hal lain yang harus diingat bahwa ketika prinsip-prinsip menyebutkan person atau menyatakan bahwa semua orang memperoleh sesuatu dari ketidaksetaraan, acuannya person yang memegang berbagai posisi sosial atau jabatan atau apapun yang dikukuhkan oleh struktur dasar. Dalam menerapkan prinsip kedua diasumsikan bahwa dimungkinkan untuk memberi harapan akan kesejahteraan pada individu-individu yang memegang posisi-posisi tersebut. Harapan ini menunjukkan masa depan hidup mereka sebagaimana dilihat dari status sosial mereka. Secara umum, harapan orang-orang representatif bergantung pada distribusi hak dan kewajiban di seluruh struktur dasar. Ketika hal ini berubah, harapan berubah.

Dapat diasumsikan bahwa harapan-harapan tersebut terhubung dengan menaikkan masa depan orang yang representative pada satu posisi, berarti kita meningkatkan atau menurunkan masa depan orang-orang representatif di posisi-posisi lain. Hal ini bisa diterapkan pada bentuk-bentuk institusional, prinsip kedua (atau bagian pertamanya) mengacu pada harapan akan individu-individu representatif. Kedua prinsip tersebut tidak bisa diterapkan pada distribusi nilai-nilai tertentu pada individu-

individu tertentu yang bisa diidentifikasi oleh nama-nama pas mereka. Situasi di mana seseorang mempertimbangkan bagaimana mengalokasikan komoditas-komoditas tertentu pada orang-orang yang membutuhkan yang diketahui tidak berada dalam cakupan prinsip tersebut. Mereka bermaksud mengatur tatanan institusional dasar dan tidak boleh mengasumsikan bahwa terdapat banyak kesamaan dari sudut pandang keadilan antara porsi administratif berbagai nilai pada person-person spesifik dengan desain yang layak tentang masyarakat. Intuisi *common sense* mengenai porsi administratif mungkin merupakan panduan yang buruk bagi desain tata masyarakat.

Sekarang prinsip kedua menuntut agar setiap orang mendapat keuntungan dari ketimpangan dalam struktur dasar. Berarti pasti masuk akal bagi setiap orang representative yang didefinisikan oleh struktur ini, ketika ia memandangnya sebagai sebuah titik perhatian, untuk memilih masa depannya dengan ketimpangan daripada masa depannya tanpa ketimpangan. Orang tidak boleh menjustifikasi perbedaan pendapatan atau kekuatan organisasional karena orang-orang lemah lebih diuntungkan oleh lebih banyaknya keuntungan orang lain. Lebih sedikit penghapusan kebebasan yang dapat diseimbangkan dengan cara ini. Dengan diterapkan pada struktur dasar, prinsip utilitas akan memaksimalkan jumlah harapan orang-orang representatif

(ditekankan oleh sejumlah orang yang mereka wakili, dalam pandangan klasik) dan hal ini akan membuat kita mengganti sejumlah kerugian dengan pencapaian hal lain.

Dua prinsip tersebut menyatakan bahwa semua orang mendapat keuntungan dari ketimpangan sosial dan ekonomi. Namun jelas bahwa ada banyak cara yang membuat semua orang bisa diuntungkan ketika penataan awal atas kesetaraan dianggap sebagai standar. Bagaimana memilih di antara berbagai kemungkinan ini? Pada prinsipnya harus jelas sehingga dapat memberikan kesimpulan yang pasti.

3. Teori Keadilan dalam Filsafat Hukum Islam

Masalah keadilan, menurut hukum Islam, tidak terlepas dari filsafat hukum Islam dan teori mengenai tujuan hukum Islam yang pada prinsipnya adalah bagaimana mewujudkan “*kemanfaatan*” kepada seluruh umat manusia, yang mencakupi “*kemanfaatan*” dalam kehidupan di dunia maupun di akherat. Tujuan mewujudkan “*kemanfaatan*” ini, sesuai dengan prinsip umum Al-Qur’an, yaitu:

- 1) *al-Asl fi al-manafi al-hall wa fi al-mudar al man’u* (segala yang bermanfaat dibolehkan, dan segala yang mudarat dilarang);
- 2) *la darara wa la dirar* (jangan menimbulkan kemudaratan dan jangan menjadi korban kemudaratan);

3) *ad-Darar yuzal* (bahaya harus dihilangkan).⁴³

Lebih lanjut dalam gagasan Islam tentang keadilan dimulai dari diskursus tentang keadilan ilahiah, apakah rasio manusia dapat mengetahui baik dan buruk untuk menegakkan keadilan di muka bumi tanpa bergantung pada wahyu atau sebaliknya manusia itu hanya dapat mengetahui baik dan buruk melalui wahyu (Allah).

Pada optik inilah perbedaan-perbedaan teologis di kalangan cendekiawan Islam muncul. Perbedaan-perbedaan tersebut berakar pada dua konsepsi yang bertentangan mengenai tanggung jawab manusia untuk menegakkan keadilan ilahiah, dan perdebatan tentang hal itu melahirkan dua mazhab utama teologi dialektika Islam yaitu: mu`tazilah dan asy`ariyah.

Tesis dasar Mu`tazilah adalah bahwa manusia, sebagai yang bebas, bertanggung jawab di hadapan Allah yang adil. Selanjutnya baik dan buruk merupakan kategori-kategori rasional yang dapat diketahui melalui nalar yaitu tak bergantung pada wahyu. Allah telah menciptakan akal manusia sedemikian rupa sehingga mampu melihat yang baik dan buruk secara obyektif.⁴⁴

4. Teori Kepastian Hukum

Teori Kepastian Hukum ialah elemen fundamental dari sasaran hukum dan dipahami sebagai instrumen dalam merealisasikan

⁴³Achmad Ali, 2012, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Cet IV, Prenada Media Goup, Jakarta, hlm. 216 - 217.

⁴⁴<http://diqa-butar-butar.blogspot.com/2011/09/teori-teori-keadilan.html>

keadilan.⁴⁵ Wujud konkret kepastian hukum tercermin pada pengoperasian serta penegakan aturan secara konsisten tanpa membedakan status subjek hukumnya. Berlandaskan prinsip ini, setiap masyarakat dapat memproyeksikan konsekuensi yuridis yang akan diterima saat melakukan perbuatan hukum tertentu, sehingga menciptakan ketertiban yang dapat diprediksi dalam interaksi sosial dan sistem peradilan.⁴⁶

Berdasarkan pemikiran Gustav Radbruch, terdapat empat unsur esensial yang menyusun konsep kepastian hukum, antara lain:

- 1) Sifat hukum yang positif, menempatkan perundang-undangan sebagai rujukan utama.
- 2) Landasan hukum adalah fakta, yang berarti aturan lahir dari fenomena nyata.
- 3) Redaksi hukum dalam peraturan harus disusun secara presisi untuk meminimalisir kesalahan interpretasi serta mendukung kelancaran implementasi di lapangan.
- 4) Regulasi yang telah berlaku tidak selayaknya diubah dengan frekuensi yang terlalu tinggi.⁴⁷

Jan Michiel Otto, mengatakan kepastian hukum meliputi beberapa hal yang dinyatakan⁴⁸, antara lain:

- 1) Tersajinya peraturan-peraturan hukum yang jelas, konsisten dan mudah terakses setiap orang. Hal tersebut diundangkan oleh

⁴⁵ Ana Fauzia, Fathul Hamdani, dan Deva Gama Rizky Octavia, "The Revitalization of the Indonesian Legal System in the Order of Realizing the Ideal State Law". *Progressive Law Review* 3, No. 1 (2021): 12–25, <https://doi.org/10.36448/plr.v3i01.46>. Diakses pada 06 Oktober 2025.

⁴⁶ Fathul Hamdani et al., "Fiksi Hukum: Idealita, Realita, dan Problematikanya di Masyarakat", *Primagraha Law Review* 1, no. 2 (2023): 71–83.

⁴⁷ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012) hlm 19.

⁴⁸ Suhartoyo. *Analisis Yuridis Pertanggungjawaban Hukum Pidana Korporasi Menurut Teori Kepastian Hukum Jan Michiel Otto*. *Jurnal Global Ilmiah*. Vol. 2, No. 10 (Juli 2025), hlm 791. <https://doi.org/10.55324/jgi.v2i10.246>. Diakses pada 06 Oktober 2025.

kekuasaan negara. Aturan hukum tersebut dapat dimengerti oleh masyarakat dan tidak menimbulkan interpretasi.

- 2) Instansi-instansi pemerintah dapat menerapkan semua peraturan perundang-undangan dengan konsisten dan taat. Pemerintah melaksanakan hukum dengan tegas dan pasti terhadap apa yang menjadi ketentuan yang berlaku.
- 3) Masyarakat menerima muatan dan menyesuaikan perilaku dengan aturan-aturan yang berlaku. Masyarakat menghormati semua ketentuan yang berlaku dan mendapat sanksi bagi yang melanggar hukum.
- 4) Para hakim tidak berpegang teguh pada aturan-aturan hukum yang berlaku dalam penyelesaian sengketa hukum.
- 5) Keputusan hakim dilaksanakan secara konkrit.

1.6.2. Teori Sistem Hukum menurut Lawrence M. Friedman sebagai

Middle Theory

Teori Sistem Hukum menurut Lawrence M. Friedman, seorang profesor di bidang hukum, sejarawan, yang juga pakar sejarah hukum Amerika, dan penulis produktif, bahwa ada tiga elemen utama dari sistem hukum (*legal system*), yaitu: struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum tersebut. Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

1. Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Dalam teori Lawrence M. Friedman, hal ini disebut sebagai sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan UU No. 8 Tahun 1981 meliputi: mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain.

Terdapat adagium yang menyatakan “*fiat justitia et pereat mundus*” yaitu meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten, dan independen. Seberapa bagus suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan, dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan

hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

Tentang struktur hukum, Friedman menjelaskan sebagai berikut:

“To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction... Structure also means how the legislature is organized...what procedures the police department follow, and so on. Structure, in way, is a kind of cross section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Di Indonesia misalnya, jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan (Achmad Ali, 2002: 8).

2. **Substansi Hukum** (*Legal Substance*)

Dalam teori Lawrence M. Friedman, hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law in the books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian peraturan perundang-undangan juga telah menganut sistem *Common Law* atau Anglo Saxon) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak

tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia.

Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas Legalitas dalam KUHP. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat dihukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya” sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

Substansi hukum, menurut Friedman, yaitu: *“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books”*. Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam system itu. Jadi, substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

1. Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Kultur hukum, menurut Lawrence M. Friedman (2001:8), adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem

hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu sendiri tak berdaya seperti pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin, sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, teori Friedman tersebut dapat kita jadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum di Indonesia. Polisi adalah bagian dari struktur bersama dengan organ jaksa, hakim, advokat, dan lembaga permasyarakatan. Interaksi antar komponen pengabdian hukum ini menentukan kokohnya struktur hukum. Walau demikian, tegaknya

hukum tidak hanya ditentukan oleh kokohnya struktur, tetapi juga terkait dengan kultur hukum di dalam masyarakat.

Mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat *“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force wich determines how law is used, avoided, or abused”*. Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat ke arah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata

lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksananya.

Senada atau sependapat dengan M. Friedman, Sajipto Rahardjo menyebutkan bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atas fundamental hukum dan sistem hukum. Beberapa fundamental hukum diantaranya legislasi, penegakan, dan peradilan, sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur, dan kultur hukum. Kesemuanya itu sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum. Dari beberapa definisi tersebut, dapat kita artikan bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup. Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhan warga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah dibuat.

Menurut Achmad Ali jika suatu aturan hukum dapat ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat diartikan bahwa aturan hukum

tersebut efektif. Namun demikian, meskipun sebuah aturan yang ditaati dapat dikatakan efektif, derajat keefektifannya masih bergantung pada kepentingan mentaatinya. Jika ketaatan masyarakat terhadap suatu aturan hukum karena kepentingan yang bersifat *compliance* (takut sanksi), maka derajat ketaatannya dinilai sangat rendah. Berbeda ketika ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat *internalization*, yakni ketaatan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatan seperti inilah yang merupakan derajat ketaatan tertinggi.

1.6.3. Teori Efektivitas Penegakan Hukum dan Pemulihan Aset Sebagai *Applied Theory*

1. Teori Efektivitas Penegakan Hukum

Teori Efektivitas Hukum ialah pola perilaku yang teratur dan pantas, di mana hukum dipandang sebagai tindakan konsisten dengan tujuan spesifik. Keberhasilan penegakan hukum sangat ditentukan oleh kelancaran implementasi norma tersebut di lapangan. Guna menjamin fungsionalitasnya, aparat wajib memiliki kapasitas dalam mengeksekusi sanksi secara tegas. Penjatuhan sanksi yang nyata merupakan bukti empiris bahwa sistem hukum telah beroperasi secara efektif..⁴⁹

Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa dalam sistem hukum terdapat dua jenis aturan utama, yaitu hukum substantif dan hukum

⁴⁹ Soerjono Soekanto. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007, hlm 110.

prosedural. Hukum substantif berisi ketentuan yang menetapkan perbuatan-perbuatan yang diperbolehkan dan yang dilarang oleh hukum. Sementara itu, hukum prosedural mengatur bagaimana cara menjalankan atau menegakkan hukum substantif tersebut, termasuk tata cara dan mekanisme yang harus dipatuhi agar penerapannya berjalan sesuai aturan.⁵⁰

Menurut Jan Michiel Otto, penegakan hukum yang efektif memerlukan instansi penegak hukum yang mempunyai kewenangan menjamin kepastian hukum. Hal ini bermakna bahwa pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan pasti, terbuka, dan transparan, sehingga masyarakat umum dapat mengetahuinya. Tujuan utama adalah untuk mencapai ketertiban dan keadilan di masyarakat.⁵¹

2. Teori Pemulihan Aset (*Asset Recovery Theory*)

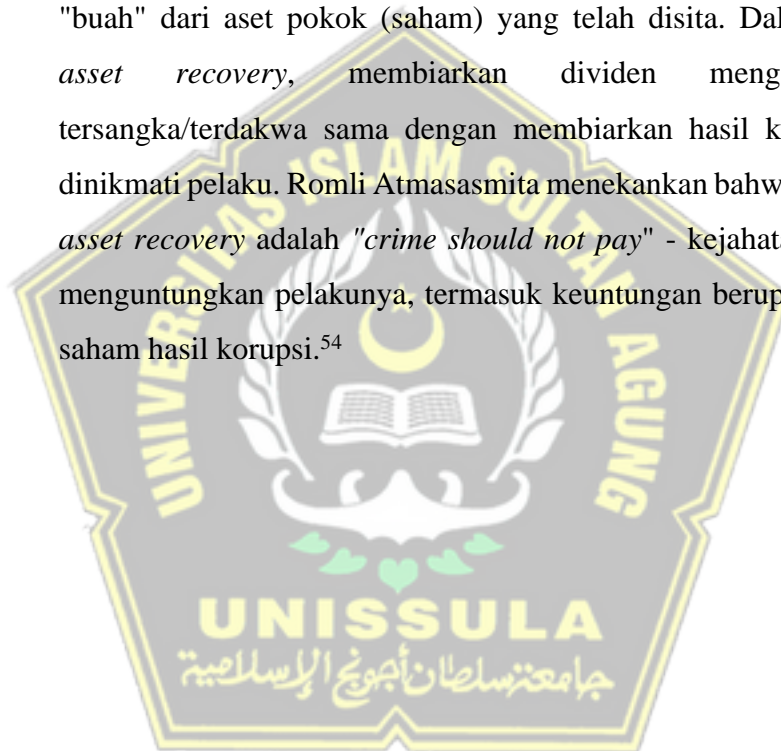
Pemulihan aset ialah sistem penegakan hukum bagi negara terdampak korupsi guna mencabut, mengeksekusi, serta menghapuskan hak penguasaan harta kriminal dari tangan pelaku melalui serangkaian prosedur hukum, baik pidana ataupun perdata. Kekayaan hasil korupsi, yang tersimpan di dalam negeri ataupun mancanegara, diidentifikasi, dibekukan, disita, dirampas, dan dipulihkan kepada negara korban kejahatan rasuah tersebut. Langkah ini bertujuan merehabilitasi defisit keuangan negara akibat praktik koruptif sekaligus memutus akses pelaku dalam memanfaatkan harta kejahatan sebagai modal tindak pidana lanjutan. Lain halnya, mekanisme ini dirancang untuk menciptakan efek jera yang signifikan bagi para narapidana korupsi maupun masyarakat luas agar tidak melakukan pelanggaran serupa, sehingga integritas sistem finansial dan supremasi hukum nasional tetap

⁵⁰ Syifa Nadya Azzahra, et al., *Analisis Yuridis Tindak Pidana Korupsi Suap Berdasarkan Teori Kepastian Hukum*, Jurnal Multimedia Dehasen. Vol 4 No. 3 (2025) : 595.

⁵¹ Yuliana, S, *Perkembangan Doktrin Pertanggungjawaban Pidana Korporasi dalam Hukum Indonesia*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 25 (3) (2018), hlm 422.

terjaga melalui proses perampasan aset yang akuntabel.⁵² Pengembalian hasil korupsi adalah skema penegakan hukum yang menuntut adanya proses eliminasi hak materiil pelaku oleh negara korban melalui mekanisme hukum privat atau publik. Langkah tersebut dijalankan melalui penyitaan, pembekuan, dan perampasan dalam kompetensi domestik ataupun lintas batas negara supaya aset-aset terkait dapat dikembalikan seutuhnya kepada otoritas negara yang legal.⁵³

Teori ini sangat relevan karena dividen merupakan "hasil" atau "buah" dari aset pokok (saham) yang telah disita. Dalam perspektif *asset recovery*, membiarkan dividen mengalir kepada tersangka/terdakwa sama dengan membiarkan hasil kejahatan tetap dinikmati pelaku. Romli Atmasasmita menekankan bahwa prinsip dasar *asset recovery* adalah "*crime should not pay*" - kejahatan tidak boleh menguntungkan pelakunya, termasuk keuntungan berupa dividen dari saham hasil korupsi.⁵⁴

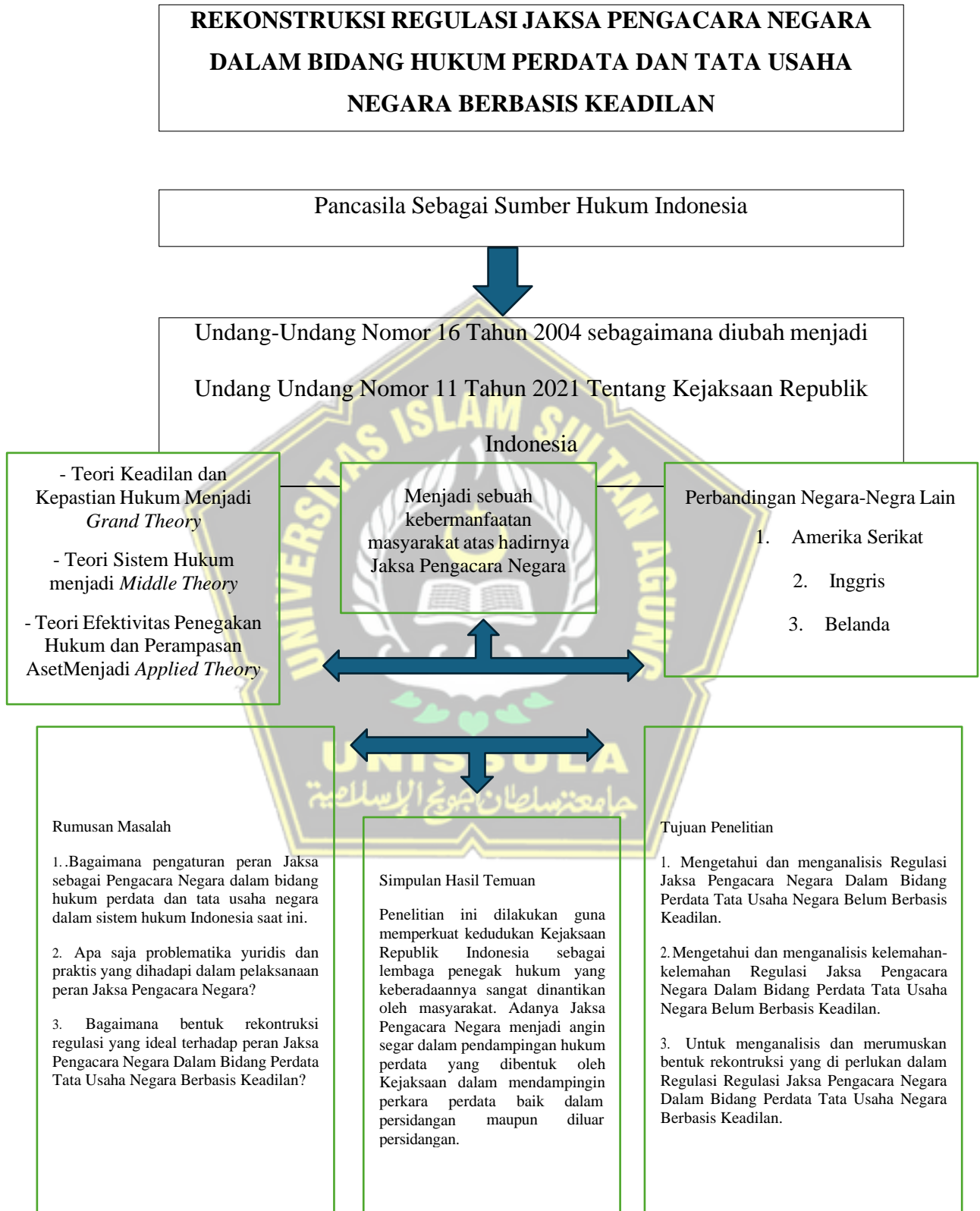


⁵² Purwaning M Yanuar. *Pengembalian Aset Hasil Korupsi Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 dalam Sistem Hukum Indonesia*. Bandung: Alumni, 2007, hlm. 104.

⁵³ Indriyanto Seno Adji. *Korupsi dan Penegakan Hukum*. Jakarta: Diadit Media, 2009, hlm 104-105.

⁵⁴ Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan. Aspek Internasional*, Bandung: Refika Aditama, 2004, hlm. 259.

KERANGKA PEMIKIRAN



1.7 Metode Penelitian

Metode penelitian digunakan untuk menganalisis permasalahan yang diangkat secara akurat dan faktual dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah pula. Menurut Soerjono Soekanto⁵⁵, penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri atas :

1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian digunakan oleh peneliti untuk menentukan cara pandang yang akan diterapkan dalam melihat realitas sosial.⁵⁶ Di mana cara pandang tersebut akan mempengaruhi pemahaman dan tindakan peneliti sehingga menimbulkan interpretasi tertentu terhadap fenomena yang terjadi.

Paradigma merupakan suatu asumsi yang dipegang, konsep atau proposisi yang mengarahkan cara berfikir atau sebagai cara mendasar

⁵⁵ Soerjono Soekanto, 1981 *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta,. Hlm 43

⁵⁶ Martono Nanang, 2015 *Metode Penelitian Sosial*, Jakarta : Rajawali Pers, , hlm. 178

untuk mempersepsi, menilai dan melakukan tindakan terhadap sesuatu yang berkaitan dengan sesuatu yang secara khusus tentang visi realitas.⁵⁷

Sebagai penelitian kualitatif, maka paradigma penelitian disertasi lebih relevan menggunakan paradigma kritis dan konstruktivisme, yaitu suatu paradigma yang tidak saja mencoba untuk menjelaskan sebuah realitas sosial, tetapi juga membongkar ideologi yang telah ada.⁵⁸ Dalam kaitannya dengan penelitian ini, maka paradigma kritis digunakan untuk melihat kenyataan atau realitas terkait dengan Peranan Jaksa Pengacara Negara dalam melakukan pendampingan hukum terhadap negara dan juga pemerintah.

Paradigma konstruktivisme menurut Teguh Prasetyo, di dalamnya mengalir teori-teori hukum yang lebih bersifat empiris, misalnya teori sistem hukum (*legal system theory*) yang dikembangkan Friedmaan, yang mendasari pada kajian empiris atau sosiologis.⁵⁹ Dalam kaitannya dengan penelitian disertasi ini, paradigma konstruktivisme digunakan untuk membangun konstruksi hukum Peranan Kejaksaan dalam mensosialisasikan kepada masyarakat atas kehadiran Jaksa Pengacara Negara dalam melakukan bantuan hukum baik didalam maupun diluar pengadilan dalam bidang hukum perdata.

⁵⁷ Lexy Moelong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, Bandung : PT. Remaja Rosda Karya, 2014, h. 49.

⁵⁸ Muh. Tahir, *Pengantar Metode Penelitian Pendidikan*, Makassar : Universitas Muhammadiyah Makassar, 2014, hlm. 58

⁵⁹ Teguh Prasetyo dan Abdul Hali, Barkatullah. *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 74-75.

Penulis dalam penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme, suatu paradigma yang memandang bahwa ilmu hukum itu tak hanya berurusan dengan peraturan perundang-undangan semata. Hukum sebagai sesuatu yang harus diterapkan, dan lebih cenderung untuk menonjol nilai keadilan dan kegunaannya bagi masyarakat. Kajian hukum dan penegakannya hanya berkisar tentang apa yang benar dan yang tidak benar, apa yang salah dan yang tidak salah dan bentuk-bentuk lain yang lebih bersifat preskriptif.

Metodelogi hermeneutis dan dialektis. Sifat variable dan personal (*intramental*) dari konstruksi sosial menunjukkan bahwa konstruksi individu hanya dapat diciptakan dan disempurnakan melalui interaksi antara dan di antara peneliti dengan para responden. Beragam konstruksi ini diinterpretasikan menggunakan teknik-teknik hermenetik konvensional dan dikomparasikan serta diperbandingkan melalui pertukaran dialektis. Tujuan akhirnya adalah untuk mendapatkan sebuah konstruksi *consensus* yang lebih matang dan canggih daripada semua konstruksi sebelumnya (termasuk, tentu saja, konstruksi etika peneliti).⁶⁰

2. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis *sosiologis* yang meneliti implementasi peraturan melalui narasumber yang memiliki kompetensi didalam bidang yang sedang diteliti, secara spesifik

⁶⁰ Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, 2009, *Handbook of Qualitative Research*, diterjemahkan oleh Dariyatno, Badrus Samsul Fata, Abi, John Rinaldi, Putaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 137.

penelitian ini dilakukan dengan metode tanya jawab terhadap jaksa Pengacara Negara didalam naungan bidang perdata tata usaha negara. Disertasi ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang berkenaan dengan konsep tentang sanksi pidana pembunuhan oleh anak dibawah umur sebagai bentuk perlindungan hukum dan menciptakan rasa keadilan bagi keluarga korban dan juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) yang terjadi di indoensia dan terkait dengan penelitian, juga menggunakan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) peraturan tentang hukum pidana penyalahgunaan obat terlarang yang ada di negara-negara lain

3. Tipe Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam menyelesaikan disertasi ini adalah metode penelitian yuridis deskriptif analisis, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*data sekunder*) atau penelitian hukum perpustakaan⁶¹, lalu dideskripsikan dalam analisa dan pembahasannya.

4. Jenis dan Sumber Data

Penulisan penelitian menggunakan beberapa jenis sumber data, diataranya sebagai berikut :

⁶¹ Ediwarman, 2010, *Monograf, Metodologi Penelitian Hukum*, Medan: Program Pascasarjana Univ. Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, hlm. 24.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang utama, yakni bahan hukum yang mempunyai sifat otoritatif.⁶² Bahan hukum primer merupakan hasil wawancara dengan Jaksa Pengara Negara pada Kejaksaan Negeri Jakarta Pusat.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang dapat memperjelas bahan primer, bahan ini berfungsi sebagai penguat sekaligus menegaskan data primer. Bahan primer diperoleh dari studi kepustakaan buku, artikel, jurnal dan sumber bacaan lainnya,⁶³ data primer dalam penelitian ini meliputi yang memuat peraturan-peraturan sebagai berikut :

- 1) Kitab Undang-Undang Acara Perdata
- 2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia
- 3) Undang-Undang nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

c. Bahan Hukum Tersier

d. Sumber bahan hukum tersier yang akan digunakan oleh penulis dapat diambil dari situs web, buku elektronik, dan jurnal elektronik.⁶⁴

⁶² *Ibid* hlm 135-136

⁶³ Peter Mahmud Marzuki *Ibid* hlm 137

⁶⁴ *Ibid* hlm 140

5. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian disertasi ini dilakukan dengan mengadakan penelitian wawancara langsung terkait implementasi undang-undang terkait dengan fakta di lapangan. Peneliti akan mencari narasumber untuk kemudian dilakukan wawancara terhadap pihak yang dirasa memiliki kompetensi dan wewenang untuk menjawab pertanyaan yang diajukan oleh penulis.

Metode wawancara yang dilakukan merupakan hasil identifikasi atas temuan penulis terhadap isi penelitian untuk dikembangkan melalui pertanyaan yang diajukan kepada narasumber guna mendapatkan data dan juga fakta yang terjadi di lapangan untuk menjawab kebutuhan data oleh penulis.

6. Metode Analisis Data

Data yang berhasil dikumpulkan dari hasil penelitian wawancara kemudian dianalisis dengan menggunakan metode kuantitatif, yaitu dengan cara menguraikan data dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis. Analisa data kualitatif, yaitu dengan menyajikan data yang dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber data yang terkumpul, mempelajari data, menelaah, menyusunnya dalam satu satuan, yang kemudian dikategorikan pada tahap berikutnya, dan memeriksa keabsahan data serta menafsirkannya dengan analisis sesuai

dengan kemampuan daya nalar peneliti untuk membuat kesimpulan penelitian.⁶⁵

Adapun sarana atau alat untuk menganalisis data dalam penelitian ini menggunakan interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis. Interpretasi gramatikal dilakukan dengan cara menguraikan makna kata atau istilah menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya. Interpretasi sistematis dilakukan dengan menafsirkan peraturan perundang-undangan. Penarikan kesimpulan dalam penelitian ini diawali dari hal-hal yang bersifat umum menuju hal-hal yang bersifat khusus.

1.8 Originalitas Penelitian

Berdasarkan pengetahuan dan penelusuran promovendus dari hasil-hasil penelitian yang sudah ada, didapati bahwa penelitian yang berkaitan dengan judul disertasi tentang : REKONSTRUKSI REGULASI JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM BIDANG HUKUM PERDATA DAN TATA USAHA BERBASIS KEADILAN

belum pernah diteliti sebelumnya, baik itu dilihat dari topik maupun substansi permasalahan yang diteliti. Namun demikian, terdapat beberapa penelitian disertasi yang relevan dengan penelitian yang sedang diteliti oleh promovendus. Beberapa penelitian disertasi terdahulu yang relevan dengan penelitian ini, dapat dilihat pada tabel berikut di bawah ini :

⁶⁵ Bambang Sunggono, Op.cit, hlm. 125

Table 1.

Perbandingan dan Relevansi Originalitas Penelitian

No	Judul/Promovendus Disertasi	Permasalahan Penelitian	Pembaruan Penelitian
1	Reformulasi Kewenangan Penyidik Oleh Kejaksaan Sebagai Pengendali Perkara Didik Kurniawan Desertasi Universitas Lampung	Kondisi eksisting kewenangan penyidikan oleh Kejaksaan sebagai pengendali perkara (dominus litis) tidak dapat diterapkan terhadap penanganan seluruh tindak pidana; Urgensi reformulasi kewenangan penyidikan oleh Ke- jaksanaan sebagai pengendali perkara (dominus litis) karena	Praktik penghentian penyidik-an melalui keadilan restoratif oleh Penyidik Kepolisian setelah pelimpahan berkas per-kara ke JPU di Kejaksaan, menimbulkan beberapa per-masalahan, yakni: timbul kan tumpang-tindih kewenangan, membuat penanganan suatu perkara menjadi tersendat dan berlarut-larut, terjadinya gesekan antara institusi penegak hukum karena asas diferensiasi fungsional yang diatur dalam KUHAP, dan sebagainya. Setelah berkas dilimpahkan, kewenangan penuntutan berada di tangan JPU, sehingga penghentian perkara oleh Penyidik dapat dianggap sebagai intervensi terhadap kewenangan JPU. Penghentian

		<p>adanya kendala dan permasalahan yang dihadapi oleh Penyidik dan Jaksa Penuntut Umum dalam hubungan di-ferensiasi fungsional yang menyebabkan penanganan perkara pidana tidak ter selesaikan dengan cepat, sederhana dan berbiaya di ringan.</p> <p>Bentuk kewenangan penyidikan oleh Kejaksaan sebagai pengendali perkara seba (dominus litis) yang akan kew datang,</p>	<p>perkara setelah pelimpahan berkas dapat menciptakan ketidakpastian hukum. Proses yang sudah berjalan hingga tahap penuntutan tiba-tiba di-hentikan, yang dapat menimbulkan pertanyaan mengenai konsistensi dan prediktabilitas sistem hukum. Penghentian perkara oleh Penyidik setelah pelimpahan berkas dapat mengabaikan asas dominus litis yang di-miliki oleh Jaksa. Keadilan restoratif tidak hanya dipan-dang sebagai perdamaian atau penghentian perkara.</p>
--	--	---	---

dimplementasikan
an dengan
penambahan tugas
dan fungsi
kewenangan
penyidikan oleh
Kejaksaan di yang
mana Jaksa
Penuntut Umum
sebagai
koordinator dan
henti pengendali
penyidikan dapat
melakukan
monitoring,
evaluasi dan
supervisi serta
dilakukan
penyidikan
tambahan atau
lanjutan, yang
penataannya tidak
terbatas pada



perundang-
undangan seperti
KUHAP dan milik
KUHP (substansi
hukum), tetapi juga
penataan struktur
undang hukum perlu
diakukan
perubahan fungsi
lembaga tetapi
penyidikan
menjadi bagian
adalah dari
penuntutan melalui
serta pendekatan
religius,
kontekstual dan
komparatif.



2	<p>Kendala dan Solusi Bantuan Hukum Dalam Perkara Pidana</p> <p>Ahamad Ruslan</p> <p>Desertasi Universitas Hasanudin</p>	<p>Permasalahan bantuan hukum tahun 2005, yang didasarkan pada aspek sosial dan yuridis serta khusus masalah pidana. Belum dilaksanakan ketika kebijakan negara mendasarkan masalah bantuan hukum pada UU tentang Bantuan Hukum.</p>	<p>Permasalahan bantuan hukum tahun 2005, yang didasarkan pada aspek sosial dan yuridis serta khusus masalah pidana. Belum dilaksanakan ketika kebijakan negara mendasarkan masalah bantuan hukum pada UU tentang Bantuan Hukum.</p>
3	<p>Hak Konstitusi Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan Hukum</p> <p>Heri Gunawan</p> <p>Desertasi Universitas Pasundan</p>	<p>Sehubungan dengan kebijakan untuk menjamin keadilan dari Negara atas pemberian bantuan hukum bagi masyarakat yang tidak mampu,</p>	<p>Perspektif keadilan sebagai orientasi filosofis, yang dilaksanakan dengan kebijakan pemerintah atas dasar UU Bantuan Hukum sebagai produk legislatif. Tidak saja dalam lapangan pidana tetapi bantuan hukum dalam seluruh lapangan peradilan.</p>

		<p>khususnya dalam pendampingan hukum pidana tidak maksimal dilaksanakan karena kendala birokrasi dan struktur masyarakat.</p>	
--	--	--	--

1.9 Sistematika Penulisan

- BAB I** Pendahuluan; berisi latar belakang masalah, rumusan permasalahan, tujuan penelitian disertai, kegunaan penelitian disertai, kerangka konseptual, kerangka teori, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.
- BAB II** Tinjauan Pustaka; berisi konsep-konsep, teori, hasil studi pustaka penulis yang berhubungan dengan Rekonstruksi Regulasi Jaksa Pengacara Negara Dalam Hukum Tata Pedara Tata Usaha Negara Berbasis Keadilan
- BAB III** Regulasi Peran Jaksa Pengacara Negara Dalam Pendampingan Perkara Perdata
- BAB IV** kelemahan-kelemahan Regulasi Jaksa Pengacara Negara Dalam Bidang Perdata Tata Usaha Negara Belum Berbasis Keadilan

BAB V rekontruksi yang di perlukan dalam peran Jaksa Pengacara Negara dalam bidang Perdata Tata Usaha Negara Berbasis Keadilan

BAB VI Penutup yang berisi Kesimpulan dan Saran.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Umum Tentang Jaksa Pengacara Negara

2.1.1. Pengertian Jaksa Pengacara Negara

Pada kalimat "Jaksa Pengacara Negara", terdapat 3 (tiga) suku kata yakni, Jaksa, Pengacara dan Negara, yang mana pengertian masing-masing kata dapat dijumpai pada kamus :

1. Jaksa adalah penuntut dalam suatu perkara yang merupakan wakil pemerintah.
2. Pengacara (Advokat) adalah pembela dalam perkara hukum, ahli hukum yang berwenang sebagai penasehat atau terdakwa.
3. Negara adalah organisasi dalam suatu wilayah tertentu yang diatur oleh kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati rakyat.⁶⁶

Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa dengan kuasa khusus, bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah dalam kasus atau perkara perdata atau tata usaha negara .⁶⁷ Sedangkan Jaksa atau Penuntut Umum adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk bertindak sebagai penuntut umum terhadap pelanggar hukum pidana dimuka pengadilan serta melaksanakan putusan pengadilan

⁶⁶ 1Em Zul Fajri dan Ratu Aprillia Senja, *kamus lengkap bahasa Indonesia karangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), h.60

⁶⁷ Himpunan petunjuk Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN), XXII, Penerbit:Kejaksaan Agung R.I. h.2

(eksekusi) yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan Undang-Undang.⁶⁸

Pengacara atau Advokat adalah pembela perkara, penasehat hukum, seseorang yang bertindak di dalam suatu perkara untuk kepentingan yang berperkara, dalam perkara perdata untuk tergugat/penggugat dan dalam perkara pidana untuk terdakwa. Bantuan seorang pengacara itu tidak diharuskan, kecuali dalam perkara pidana dimana terdakwa ada kemungkinan dijatuhi hukuman mati.

Penggunaan istilah “Penasihat Hukum” pada dasarnya memiliki kelemahan yang sifatnya mendasar. Pertama, istilah penasehat hukum itu secara denotatif atau pun konotatif bermakna pasif. Padahal peranan profesi itu dapat kedua-keduanya, yaitu pasif ketika hanya memberikan nasihat-nasihat hukum tertentu yang biasa berbentuk lisan atau tertulis (seperti *legal opinion/audit*), tetapi bisa aktif ketika melakukan pembelaan di depan pengadilan (*litigasi*) termasuk ketika menjalankan kuasa dalam penyelesaian suatu kasus alternatif (*alternative dispute resolution*) seperti negosiasi, mediasi, dan arbitrase.⁶⁹

Kedua, secara normatif sebagaimana telah diatur dalam RO, seorang *advocaat en procereur* dapat bertindak baik secara pasif maupun aktif dalam mengurus sesuatu hal yang perlu pertimbangan hukum atau mengurus perkara yang dikuasakan kepadanya. Kapan harus aktif dan

⁶⁸ Marbun BN, *Kamus Hukum Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), h.88

⁶⁹ Supriadi, *op.cit.*,h.57

kanan harus pasif semuanya tergantung tuntutan penanganan masalahnya. Sejauh ini sistem dalam kaitannya dengan profesi ini tidak membedakan yang boleh bertindak dan tidak boleh bertindak di hadapan pengadilan seperti di Inggris, antara *solicitor* dan *barrister*.⁷⁰

Istilah “Negara” yang berasal dikenal sekarang mulai timbul pada *zaman renaissance* di Eropa dalam abad ke-15, pada masa itu telah mulai di gunakan oleh orang istilah “Lo Stato” yang berasal dari bahasa Italia yang kemudian menjelma menjadi perkataan “L’Etat” dalam bahasa Perancis, “*the state*” dalam bahasa Inggris, atau “Der State” dalam bahasa Jerman, “De staat” dalam bahasa Belanda.⁷¹ Negara adalah suatu persekutuan bangsa dalam satu wilayah yang jelas batas-batasnya, dan mempunyai pemerintahan sendiri, yang mempunyai unsur negara terdapat didalamnya wilayah, penduduk, pemerintahan dan memiliki kedaulatan ke dalam dan keluar. Pemerintahan adalah sebagai penyelenggara negara.

Menurut Prof.G. Pringgodigdo, SH. Negara adalah suatu organisasi kekuasaan atau organisasi kewibawaan yang harus memenuhi persyaratan unsur-unsur tertentu, yaitu harus ada : Pemerintahan yang berdaulat, wilayah tertentu dan Rakyat yang hidup dengan teratur sehingga merupakan suatu *nation* (bangsa).

⁷⁰ *Ibid.*h.58

⁷¹ Kansil, C.S.T, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008). h.2

Dari penjelasan di atas, dari segi bahasa dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan "Jaksa Pengacara Negara" adalah Jaksa yang bertindak sebagai Pengacara, pembela perkara mewakili Negara dalam mengajukan sesuatu tuntutan.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sebagai berikut:

1. Jaksa.

Merujuk pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Undang-undang (UU) Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Republik Indonesia Pasal 1 Ayat (1), Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh Undang-undang untuk bertindak sebagai Penuntut Umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan Undang-Undang.⁷²

Sedangkan wewenang lain dari Kejaksaan sebagaimana Pasal 1 Ayat (1) diatas dibidang perdata jika merujuk Undang-undang (UU) Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, pasal 30 Ayat (2) adalah Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan

⁷² Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia No.16 Tahun 2004.(Bandung:Citra Umbara,2004), h.3

dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

2. Pangacara (Advokat).

Merujuk pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2003 Advokat Pasal 1 Ayat (1), Advokat adalah orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik didalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini. Dan dalam Pasal 3 Ayat (1) huruf c “tidak berstatus pegawai negeri sipil atau pejabat Negara” yang dimaksud dengan “Pegawai Negara” dan “Pejabat Negara”, adalah Pegawai Negeri sebagaimana di maksud dalam Pasal 2 Ayat (1) dan Pejabat Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam Pasal 2 Ayat (1) ditentukan bahwa Pegawai Negeri Terdiri dari :

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

Pasal 11 Ayat (1) ditentukan bahwa Pejabat Negara terdiri dari :

- a. Presiden dan wakil Presiden;
- b. Ketua, Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua , Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;

- d. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Pengadilan;
 - e. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
 - f. Ketua, wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
 - g. Menteri dan Jabatan yang setingkat Menteri;
 - h. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
 - i. Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - j. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota; dan
 - k. Pejabat Negara lainnya yang di tentukan oleh undang-undang.⁷³
- Dari penjelasan di Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Jelaslah bahwa Kejaksaan tidak ada disebutkan sebagai Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara yang dimaksudkan, artinya mengacu kepada

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Undang-undang (UU) Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 30 Ayat (2) dan Keppres Nomor 86 Tahun 1999 tentang

⁷³ Undang-Undang Advokat Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2003. (Jakarta:asa mandiri),h.72

Organisasi dan Tata Usaha Negara, makna “kuasa khusus” artinya
kejaksaan dengan Surat Kuasa Khusus dapat menjadi Pengacara untuk
Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, BUMN dan BUMD.

Jaksa sebagai penerima surat kuasa khusus mewakili negara
berperkara Perdata di pengadilan, Dapat diistilahkan diistilahkan atau
disebut sebagai pengacara atau advokat, apalagi jika merujuk pada
Undang-Undang Republik

Indonesia Nomor Undang-undang (UU) Nomor 11 Tahun 2021
tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang
Kejaksaan Republik Indonesia pasal 30 Ayat (2) adalah di bidang
Perdata dan Tata Usaha Negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat
bertindak baik di dalam maupun di luar Pengadilan untuk dan atas nama
negara atau pemerintah, di mana Undang-Undang ini sama sekali tidak
menyebutkan bahwa Jaksa adalah juga sebagai pengacara negara atau
Jaksa Pengacara Negara (JPN).

Sebutan Jaksa Pengacara Negara (JPN) secara eksplisit tidak
tercantum dalam Undang-Undang Nomor Undang-undang (UU) Nomor
11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16
Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Undang-Undang
sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, serta Keppres
Nomor 55 Tahun 1991 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja
Kejaksaan Republik Indonesia. Namun, makna “kuasa khusus” dalam
bidang keperdataan dengan sendirinya identik dengan “pengacara.”

Berdasarkan asumsi tersebut, istilah pengacara negara, yang adalah terjemahan dari *landsadvocaten* versi *Staatblad* 1922 Nomor 522 Pasal 3, tidak dikenal secara luas oleh masyarakat dan pemerintah.⁷⁴

2.1.2. Landasan Hukum Tugas Jaksa Pengacara Negara

Tugas kejaksaan di bidang perdata telah ada sejak tahun 1922 yaitu berdasarkan pada ketentuan yang diatur dalam *staatsblad* Nomor 522 Tahun 1922 dan sampai saat ini eksistensinya tidak pernah dicabut. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, tugas Kejaksaan di bidang perdata tersebut lebih dimantapkan, bahkan ditambah dengan tugas di bidang tata usaha negara sehubungan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Tugas di bidang perdata dan tata usaha negara tersebut selanjutnya diselenggarakan berdasarkan KEPPRES Nomor 55 Tahun 1991 tentang tugas dan wewenang kejaksaan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, KEPJA Nomor : KEP-035/J.A/3/1992 tentang struktur organisasi Kejaksaan Agung Republik Indonesia, KEPJA lainnya, INSJA, serta petunjuk JAM DATUN.⁷⁵

Tugas Kejaksaan di bidang perdata diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1999,

⁷⁴ (<http://datunkejaritakengon.blogspot.com/p/artikel-hukum.html>. pada tanggal 07 Desember 2025 pukul 20;30.)

⁷⁵ Profil Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara Pada Tahun Ke-11, *Op.Cit.*,

KEPRES Nomor 86 Tahun 1999, dan KEPJA Nomor KEP-115/J.A/10/1999, sebagai berikut :

1. Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 27 Ayat 2 :*“Di bidang perdata dan tata usaha Negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama Negara atau pemerintah”*
2. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 117 Pengadilan Negeri dapat membubarkan Perseroan atas permohonan Kejaksaan berdasarkan alasan kuat Perseroan melanggar kepentingan umum.
3. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang kepailitan Pasal 2 Ayat 1.
4. Pasal 30 Ayat (2) Undang-undang (UU) Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia
5. Pasal 632 PERPRES RI No. 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.
6. Peraturan Jaks Agung Republik Indonesia Nomor : 040 / A/J.A / 12 / 2010 Tentang Standar Operating Prosedur (SOP) Pelaksanaan Tugas, Fungsi dan Wewenang Perdata Dan Tata Usaha Negara.

7. Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : KEP-157/A/JA/11/2012 Tentang Administrasi Perkara Perdata Dan Tata Usaha Negara.

2.1.3. Tugas Jaksa Pengacara Negara

Sesuai amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Undang-undang (UU) Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia pasal 30 ayat (2), dan mengacu kepada Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: 040/A.J.A/12/2010 tanggal 13 Desember 2010 Kejaksaan diberi tugas dan fungsi di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) selaku jaksa pengacara negara yang antara lain meliputi :

1. Bantuan Hukum yaitu tugas Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam perkara perdata maupun tata usaha Negara untuk mewakili lembaga Negara, instansi pemerintah di pusat/daerah, BUMN/BUMD berdasarkan surat kuasa khusus, baik sebagai penggugat maupun sebagai tergugat yang dilakukan secara litigasi maupun nonlitigasi serta di dalam maupun di luar negeri, misalnya : negosiasi, mediasi dan fasilitasi. Di dalam melaksanakan Tugas sebagai Jaksa Pengacara Negara hal-hal yang dilakukan di dalam memberikan bantuan hukum adalah sebagai berikut :

a. Setiap permohonan yang diterima oleh KABAG TU/KAUR TU, selambat-lambatnya dalam waktu 2 (dua) hari harus sudah diteruskan dan diterima oleh unit pelaksana secara berjenjang.

b. Selambat-lambatnya dalam waktu 4 (empat) hari, unit pelaksana harus sudah selesai membuat telaahan dan menyampaikan kepada Jaksa Agung RI/JAM DATUN, KAJATI, KAJARI:

1) Selambat-lambatnya dalam waktu 2 (dua) hari, unit pelaksana harus sudah selesai membuat telaahan dan menyampaikan kepada JAM DATUN, ASDATUN, KASI DATUN secara berjenjang. Disertai konsep Nota Dinas JAM DATUN kepada Jaksa Agung RI, ASDATUN kepada KAJATI, KASI DATUN kepada KAJARI;

2) Dalam waktu 1 (satu) hari, JAM DATUN, ASDATUN, KASI DATUN harus sudah melaporkan telaahan tersebut kepada Jaksa Agung RI, KAJATI, KAJARI dan selanjutnya menunggu disposisi Jaksa Agung RI, KAJATI, KAJARI.

3) Apabila dipandang perlu, JAM DATUN/SES JAM DATUN/Direktur, KAJATI/ASDATUN, KAJARI/KASI DATUN dapat memerintahkan unit pelaksana untuk melakukan pemaparan/*ekspose* terhadap telaahan,

maka waktu pelaporan kepada Jaksa Agung RI, KAJATI, KAJARI dapat ditambah 1 (satu) hari.

- c. Dalam waktu 1 (satu) hari setelah disposisi Jaksa Agung RI, KAJATI, KAJARI diterima, JAM DATUN, ASDATUN, KASI DATUN harus sudah meneruskannya disertai petunjuk kepada unit pelaksana melalui SES JAM DATUN dan Direktur, ASDATUN, KASI DATUN.
- d. Selambat-lambatnya dalam waktu 2 (dua) hari setelah menerima petunjuk dari JAM DATUN, KAJATI, KAJARI, unit pelaksana harus sudah selesai membuat net konsep Surat Kuasa Substitusi.
- e. Apabila permohonan tidak disertai Surat Kuasa Khusus (SKK), dalam waktu 1 (satu) hari setelah menerima petunjuk dari JAM DATUN, KAJATI, KAJARI, unit pelaksana memberitahukan kepada pemohon/pemberi kuasa agar segera menyerahkan SKK. Selanjutnya dalam waktu paling lambat 2 (dua) hari setelah menerima SKK dari pemohon/pemberi kuasa, unit pelaksana harus sudah selesai mempersiapkan Surat Kuasa Substitusi dan menyerahkan secara berjenjang kepada Jaksa Agung RI/JAM DATUN, KAJATI/AS DATUN, KAJARI/KASI DATUN untuk ditanda tangani.
- f. Penyelesaian pemberian bantuan hukum dalam kedudukan sebagai penggugat secara non litigasi:

- 1) Selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari, Unit Pelaksana harus sudah menyelesaikan pemberian bantuan hukum.
- 2) Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari telah menyelesaikan tugasnya, maka paling lambat 1 (satu) hari sesudahnya unit pelaksana harus sudah menyampaikan laporan akhir kepada JAM DATUN, KAJATI, KAJARI, dilampiri dengan konsep surat Jaksa Agung RI/JAM DATUN, KAJATI/AS DATUN, KAJARI/KASI DATUN kepada pemberi kuasa.
- 3) Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari unit pelaksana belum bisa menyelesaikan tugasnya, maka dalam waktu 1 (satu) hari sesudahnya Unit pelaksana harus sudah melaporkan kepada JAM DATUN, KAJATI, KAJARI secara berjenjang untuk meminta perpanjangan waktu.
- 4) Dalam waktu 1 (satu) hari setelah menerima laporan unit pelaksana tersebut pada butir (b), JAM DATUN, KAJATI, KAJARI sudah memberikan persetujuan perpanjangan waktu untuk paling lama 30 (tiga puluh) hari dan tidak dapat di perpanjang lagi.
- 5) Dalam waktu 3 (tiga) hari setelah menerima laporan akhir dari unit pelaksana, JAM DATUN, KAJATI,

KAJARI harus sudah memberitahukan kepada pemberi kuasa disertai dengan kesimpulan dan saran, selanjutnya upaya non litigasi dinyatakan selesai.

g. Penyelesaian bantuan hukum dalam kedudukan sebagai penggugat secara litigasi :

1) Selambat-lambatnya dalam waktu 10 (sepuluh) hari sejak SKK ditandatangani, unit pelaksana harus sudah selesai menyusun draft gugatan dan menyampaikan kepada JAMDATUN, KAJATI, KAJARI secara berjenjang untuk mendapatkan petunjuk.

2) Selambat-lambatnya dalam waktu 2 (dua) hari sesudah draft gugatan diterima, JAM DATUN, KAJATI, KAJARI harus sudah memberikan petunjuk. Apabila dipandang perlu, JAM DATUN/SES JAM DATUN/Direktur, KAJATI/AS DATUN, KAJARI/KASI DATUN dapat memerintahkan unit pelaksana untuk melakukan pemaparan/ *Ekspose* terhadap draft gugatan tersebut, maka waktu penyusunan draft gugatan dapat ditambah 3 (tiga) hari.

3) Selambat-lambatnya dalam waktu 1 (satu) hari setelah draft gugatan disetujui oleh JAM DATUN, KAJATI, KAJARI, unit pelaksana harus sudah mendaftarkan gugatan ke pengadilan.

4) Satu hari sebelum jadwal persidangan, unit pelaksana harus sudah selesai menyusun/mempersiapkan replik, bukti-bukti surat, saksi, ahli dan kesimpulan yang akan diajukan dalam persidangan. Apabila dipandang perlu, JAM DATUN/SES JAM DATUN/Direktur, KAJATI/AS DATUN, KAJARI/KASI DATUN dapat memerintahkan Unit Pelaksana untuk melakukan pemaparan (*ekspose*) terhadap replik dan kesimpulan selambatnya-lambatnya 2 (dua) hari sebelum sidang.

5) Segera setelah ada putusan hakim, unit pelaksana melaksanakan Tugas terhadap putusan Pengadilan Tingkat Pertama :

a) Dalam hal pemberi kuasa menginginkan agar dilakukan upaya hukum banding, maka selambat-lambatnya dalam waktu 7 hari (tujuh) hari setelah putusan pengadilan dibacakan, unit pelaksana harus sudah menyampaikan permohonan banding ke pengadilan dengan menandatangani Akta Permohonan Banding.

b) Selambat-lambatnya dalam waktu 10 (sepuluh) hari sejak permohonan banding, unit pelaksana harus sudah selesai menyusun Memori Banding dan menyerahkan ke Pengadilan dengan menandatangani Akta Penyerahan Memori Banding,

c) Dalam hal pihak tergugat mengajukan banding, selambat-lambatnya dalam waktu 10 (sepuluh) hari setelah Memori Banding diterima, unit pelaksana harus sudah selesai membuat Kontra Memori Banding dan menyerahkan ke pengadilan dengan menandatangani Akta Penyerahan Kontra Memori Banding.

6) Terhadap Putusan Pengadilan Tingkat Banding :

a) Dalam hal pemberi kuasa menginginkan agar di lakukan upaya hukum kasasi, maka selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah menerima pemberitahuan Putusan Pengadilan Tinggi, unit pelaksana harus sudah menyampaikan permohonan kasasi ke Pengadilan dengan menandatangani Akta Permohonan Kasasi.

b) Selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari sejak permohonan kasasi, unit pelaksana harus sudah selesai menyusun memori kasasi dan menyerahkan ke pengadilan dengan menandatangani Akta Penyerahan Memori Kasasi.

c) Dalam hal pihak tergugat menyampaikan permohonan kasasi, selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah menerima memori kasasi, unit pelaksana harus sudah selesai membuat Kontra Memori Kasasi dan

menyerahkan ke Pengadilan dengan menandatangani Akta Penyerahan Kontra Memori Kasasi.

7) Terhadap Putusan Kasasi :

a) Dalam hal pemberi kuasa menginginkan agar dilakukan upaya hukum peninjauan kembali (PK), Selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak alasan untuk pengajuan Peninjauan Kembali ditemukan, unit pelaksana harus sudah mengajukan permohonan Peninjauan Kembali dan Menyerahkan Memori Peninjauan Kembali ke Pengadilan dengan menandatangani Akta Penyerahan Memori Peninjauan Kembali.

b) Dalam hal pihak tergugat mengajukan Peninjauan Kembali, selambat-lambatnya dalam waktu 10 (sepuluh) hari setelah memori Peninjauan Kembali diterima, unit pelaksana harus sudah selesai membuat Kontra Memori Peninjauan Kembali dan menyerahkan ke Pengadilan dengan menandatangani Akta Penyerahan Kontra Memori Peninjauan Kembali.

7) Penyelesaian Bantuan Hukum dalam kedudukan sebagai Tergugat :

a) Selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari sebelum hari sidang, unit pelaksana harus sudah selesai menyusun atau

mempersiapkan dan menyampaikan Konsep Jawaban, Duplik, bukti-bukti surat, saksi, ahli dan kesimpulan yang akan diajukan dalam persidangan kepada JAM DATUN, KAJATI, KAJARI secara berjenjang.

b) Segera setelah ada putusan Pengadilan, unit pelaksana melaksanakan kegiatan terhadap Putusan Pengadilan Tingkat Pertama:

(1) Dalam hal ini pemberi Kuasa menginginkan agar dilakukan upaya hukum banding, maka selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah putusan Pengadilan di bacakan, unit pelaksana harus sudah menyampaikan permohonan banding ke Pengadilan dengan Menandatangani Akta Permohonan Banding.

(2) Selambat-lambatnya dalam waktu 7 (hari) sejak Akta Permohonan Banding dan menyerahkan ke Pengadilan dengan menandatangani Akta Penyerahan Memori Banding.

(3) Dalam hal pihak penggugat mengajukan banding, selambatlambatnya dalam waktu 7(tujuh) hari setelah memori banding diterima, unit pelaksana harus sudah selesai membuat kontra Memori Banding dan menyerahkan ke pengadilan dengan menandatangani Akta Penyerahan Kontra Memori Banding.

c) Terhadap Putusan Pengadilan Tingkat Banding :

(1) Dalam hal Pemberi Kuasa menginginkan agar dilakukan upaya hukum kasasi, maka selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah pemberitahuan putusan banding diterima, unit pelaksana harus sudah menyampaikan permohonan Kasasi ke Pengadilan dengan menandatangani Akta Permohonan Kasasi.

(2) Selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari sejak Akta Permohonan kasasi ditandatangani, unit pelaksana harus sudah selesai menyusun Memori Kasasi dan menyerahkan ke Pengadilan dengan menandatangani Akta Penyerahan Memori Kasasi.

(3) Dalam pihak pihak penggugat mengajukan permohonan kasasi, selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah menerima memori kasasi, unit pelaksana harus sudah selesai membuat Kontra memori kasasi dan menyerahkan ke Pengadilan dengan menandatangani akta penyerahan kontra memori kasasi.

d) Terhadap Putusan Kasasi :

(4) Dalam hal pemberi kuasa menginginkan agar di lakukan upaya hukum peninjauan kembali (PK), selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak alas an untuk pengajuan Peninjauan Kembali di temukan, unit

pelaksana harus sudah mengajukan Permohonan peninjauan kembali dan menyerahkan memori peninjauan kembali ke Pengadilan dengan menandatangani Akta Penyerahan Memori Peninjauan Kembali. Dalam hal Pihak Pengugat Mengajukan Peninjauan Kembali, selambat-lambatnya dalam waktu 10 (sepuluh) hari setelah memori Peninjauan Kembali diterima, unit pelaksana harus sudah selesai membuat Kontra Memori Peninjauan Kembali dan menyerahkan Memori Peninjauan Kembali ke Pengadilan dengan menandatangani Akta Penyerahan Kontra Memori Peninjauan Kembali.

2. Pertimbangan Hukum yaitu tugas Jaksa Pengacara Negara untuk Memberikan Pendapat hukum (*legal opinion*) dan atau Pendampingan Hukum (*Legal Assistance*) di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara atas dasar permintaan dari lembaga Negara, instansi pemerintahan di pusat/daerah, BUMN/BUMD, yang pelaksanaannya berdasarkan surat perintah Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara, Kepala Kejaksaan Tinggi, dan Kepala Kejaksaan Negeri

Didalam melaksanakan tugas ini kejaksaan tidak melakukan “intervensi” terhadap instansi lain, tetapi kejaksaan menjadi mitra kerja dan sumber untuk memperoleh pertimbangan hukum di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara. Adapun Persiapan yang

dilakukan Jaksa Pengacara Negara didalam Melaksanakan Pemberian Pertimbangan Hukum :

a. Setiap permohonan pendapat hukum (*legal Opinion*) atau pendampingan hukum (*legal Assistance*) yang diterima oleh KABAG TU/KAUR TU, selambat-lambatnya dalam waktu 2 (dua) hari harus sudah diteruskan dan diterima oleh unit pelaksana secara berjenjang.

b. Selambat-lambatnya dalam waktu 4 (empat) hari, unit pelaksana harus sudah selesai membuat telaahan dan menyampaikan kepada Jaksa Agung RI, KAJATI, KAJARI :

1) Selambat-lambatnya dalam waktu 2 (dua) hari, unit pelaksana harus sudah selesai membuat telaahan dan menyampaikan kepada JAM DATUN, ASDATUN, KASI DATUN.

2) Dalam waktu 1 (satu) hari, JAM DATUN, ASDATUN, KASI DATUN harus sudah melaporkan telaahan tersebut kepada Jaksa Agung RI, KAJATI, KAJARI dan selanjutnya menunggu disposisi Jaksa Agung RI, KAJATI, KAJARI.

3) Apabila dipandang perlu, JAM DATUN/SES JAM DATUN/Direktur, KAJATI/ASDATUN, KAJARI/KASI DATUN dapat memerintahkan unit pelaksana untuk melakukan pemaparan/*ekspose* terhadap telaahan, maka

waktu pelaporan kepada Jaksa Agung RI, KAJATI, KAJARI dapat ditambah 1 (satu) hari.

c. Dalam waktu 1 (satu) hari setelah disposisi Jaksa Agung RI, KAJATI, KAJARI diterima, JAM DATUN, ASDATUN, KASI DATUN meneruskannya disertai petunjuk kepada unit pelaksana.

d. Dalam waktu 1 (satu) hari setelah menerima petunjuk dari JAM DATUN, KAJATI, KAJARI, maka unit pelaksana harus sudah selesai membuat net konsep surat Perintah, dan meyerahkan secara berjenjang kepada Jaksa Agung RI/JAM DATUN, KAJATI, KAJARI untuk ditandatangani.

e. Pelaksanaan Pemberian Pertimbangan Hukum :

1) Selambat-lambatnya dalam waktu 5 (lima) hari, unit pelaksana harus sudah selesai membuat draft Pendapat Hukum (*legal opinion*) dan menyampaikan kepada Jaksa Agung RI/JAM DATUN, KAJATI/AS DATUN, KAJARI/KASI DATUN secara berjenjang, di sertai konsep

Nota Dinas dari JAM DATUN kepada Jaksa Agung RI atau konsep Nota Dinas Direktur kepada JAM DATUN, AS DATUN kepada KAJATI, KASI DATUN kepada KAJARI

2) Selambat-lambatnya dalam waktu 2 (dua) hari setelah pendapat hukum (*legal Opinion*) ditandatangani Jaksa Agung RI/JAM DATUN, KAJATI, KAJARI, maka

KABAG/KAUR TU harus sudah menyampaikan Pendapat Hukum (*legal opinion*) tersebut kepada Pemohon.

f. Dalam rangka Pendampingan Hukum (*legal Assistance*) :

1) Dalam hal pemohon meminta pertimbangan hukum dalam rangka pendampingan hukum (*legal assistance*), Maka pelaksanaannya oleh unit pelaksana berdasarkan Surat Perintah JAM DATUN, KAJATI, KAJARI.

2) Apabila dipandang perlu, JAM DATUN/SES JAM DATUN/direktur, KAJATI/AS DATUN, KAJARI/KASI DATUN dapat memerintahkan unit pelaksana untuk melakukan pemaparan/*ekspose* terhadap permasalahan berkaitan dengan pendampingan hukum (*Legal Assistance*),

Contoh :

a) Pertimbangan /pendapat hukum dalam bentuk Legal Opinion diberikan kepada PT. Jasa Marga Oleh Jaksa Pengacara Negara.

b) Pertimbangan hukum diberikan dalam rapat Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkompinda) oleh Jaksa Pengacara Negara .

c) Pertimbangan hukum diberikan dalam menyusun peraturan daerah oleh Jaksa Pengacara Negara .

3. Pelayanan Hukum yaitu Tugas Jaksa Pengacara Negara untuk memberikan penjelasan tentang masalah hukum Perdata dan Tata

Usaha Negara kepada anggota masyarakat yang meminta Pelayanan hukum ini sangat luas artinya dan berbagai macam bentuknya, misalnya : konsultasi, opini, informasi, nasehat hukum dan sebagainya. Adapun pelaksanaan pemberian pelayanan hukum oleh Jaksa Pengacara Negara adalah :

- a. Dalam hal permohonan di ajukan secara tertulis selambatlambatnya dalam waktu 2 (dua) hari, unit pelaksana harus sudah selesai membuat draft penjelasan atau tanggapan atas permasalahan hukum yang disampaikan oleh pemohon, dilengkapi dengan net Konsep surat JAM DATUN/Direktur, KAJATI/AS DATUN, KAJARI kepada Pemohon.
 - b. Dalam waktu 1 (satu) hari setelah surat kepada pemohon ditandatangani oleh JAM DATUN/Direktur, KAJATI/AS DATUN, KAJARI/KASIDATUN, KABAG/KAUR TU harus sudah menyampaikan surat tersebut kepada Pemohon.
 - c. Dalam hal permohonan di ajukan secara lisan, unit pelaksana yang di tunjuk harus sudah memberikan Pelayanan hukum kepada Pemohon pada hari itu juga.
4. Penegakan Hukum yaitu tugas Jaksa Pengacara Negara untuk mengajukan gugatan atau permohonan kepada pengadilan di bidang Perdata sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka memelihara ketertiban hukum, kepastian hukum dan melindungi kepentingan Negara dan pemerintah serta

hak-hak keperdataan masyarakat, antara lain: pembatalan perkawinan, pembubaran Perseroan Terbatas (PT) dan pernyataan pailit. Adapun pelaksanaan penegakan hukum oleh Jaksa Pengacara Negara :

- a. Selambat-lambatnya dalam waktu 10 (sepuluh) hari sejak SKK ditandatangani, Unit Pelaksana harus sudah selsesai menyusun draft gugatan/pemohon dan menyampaikan kepada JAM DATUN, KAJATI, KAJARI secara berjenjang untuk mendapatkan petunjuk.
- b. Selambat-lambatnya dalam waktu 2 (dua) hari sesudah draft gugatan atau permohonan diterima, JAM DATUN, KAJATI, KAJARI harus sudah meberikan petunjuk.
- c. Dalam waktu 1 (satu) hari setelah draft gugatan atau permohonan disetujui oleh JAM DATUN, KAJATI, KAJARI, unit pelaksana harus sudah mendaftarkannya ke Pengadilan.
- d. Prosedur Penyelesain perkara dilaksanakan dengan mempedomani tahap pelaksanaan bantuan hukum dalam kedudukan sebagai penggugat, contoh :

- 1) Jaksa Pengacara Negara dapat menuntut pembatalan suatu perkawinan yang dilakukan dimuka wali nikah yang tidak sah atau tanpa dihadiri oleh dua orang saksi. Dasar ketentuan ini adalah pasal 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

2) Melakukan gugatan pembayaran uang pengganti berdasarkan putusan pengadilan. Dasar ketentuan ini adalah pasal 34 c Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pembrantasan Tindak Pidana Korupsi, atau pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

5. Tindakan hukum lain yaitu tugas Jaksa Pengacara Negara untuk bertindak sebagai mediator atau fasilitator dalam hal terjadi sengketa atau perselisihan antar instansi pemerintah/pemerintah daerah, BUMN di bidang perdata dan tata usaha Negara. Hal ini merupakan tindakan hukum di bidang perdata dan tata usaha Negara di dalam rangka menyelamatkan kekayaan Negara atau didalam rangka memulihkan dan melindungi kepentingan masyarakat maupun kewibawaan pemerintah. Tindakan hukum lain ini merupakan tindakan yang tidak termasuk dalam penegakan hukum, bantuan hukum, pelayanan hukum, dan pertimbangan hukum. Adapun pelaksanaan pemberian bantuan mediasi dalam tindakan hukum lain:

- a. Selambat-lambatnya dalam waktu 2 (dua) hari setelah menerima surat perintah, unit pelaksana harus sudah mengundang para pihak untuk menyampaikan keinginan masing-masing.

- b. Selambat-lambatnya dalam waktu 5 (lima) hari setelah para pihak menyampaikan keinginannya, unit pelaksana harus sudah selesai menyusun draft alternatif penyelesaian kasus. draft alternatif penyelesaian kasus oleh unit pelaksana disampaikan kepada JAM DATUN, KAJATI, KAJARI secara berjenjang dalam waktu 1 (satu) hari sesudah selesai menyusunnya.
- c. Selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari setelah selesai pemaparan atau *ekspose*, unit pelaksana harus sudah menyerahkan alternatif penyelesaian kasus kepada para pihak untuk mendapat persetujuan.
- d. Selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari setelah para pihak mensepakati penyelesaian kasus, unit pelaksana harus sudah selesai membuat draft berita acara kesepakatan dan penyampaian kepada para pihak untuk diteliti dan memperoleh persetujuan.
- e. Selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari setelah mendapat persetujuan dari para pihak, unit pelaksana harus sudah selesai menyempurnakan draft Berita Acara Kesepakatan.
- f. Dalam waktu 1 (satu) hari setelah draft berita acara kesepakatan selesai di sempurnakan, unit pelaksana harus

sudah mengundang para pihak untuk menandatangani Berita Acara Kesepakatan.

- g. Selambat-lambatnya dalam waktu 5 (lima) hari setelah penandatanganan Berita Acara Kesepakatan, unit pelaksana harus sudah membuat draft Akta Perdamaian dan menyampaikannya kepada para pihak untuk diteliti dan memperoleh persetujuan. Apabila draft akta perdamaian disetujui oleh para pihak tanpa ada koreksi, maka dalam waktu 1 (satu) hari unit pelaksana harus sudah menentukan waktu penandatanganan Akta Perdamaian. Apabila draft Akta Perdamaian masih terdapat koreksi oleh para pihak, maka dalam waktu 2 (dua) hari unit pelaksana harus sudah selesai menyempurnakan dan menentukan waktu penandatanganan.
- h. Selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari, unit pelaksana harus sudah selesai melaksanakan proses mediasi. Contoh menjadi mediator dalam menyelesaikan masalah perdata Negara, pemerintah atau kepentingan umum terkait.

2.1.4. Visi Dan Misi Jaksa Pengacara Negara

1. Menyelamatkan Kekayaan Negara

Sesuai dengan era reformasi untuk membasmi korupsi demi menyelamatkan keuangan atau kekayaan negara, maka satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara dibentuk untuk turut serta berperan menyelamatkan dan memulihkan keuangan atau

kekayaan negara melalui penegakan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran antara lain dengan menggunakan instrumen hukum perdata dan tata usaha negara sesuai dengan Pasal 34 c Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, Pasal 18 Ayat (1) huruf b dan Pasal 32,33,34 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

2. Menegakkan Kewibawaan Pemerintah

Didalam menyelenggarakan pemerintah, lebih-lebih dalam era reformasi, akan banyak kegiatan yang melibatkan peran aktif pemerintah, baik badan hukum maupun pejabat tata usaha negara, dalam hubungan dengan masyarakat. Tidak jarang kewibawaan pemerintah terganggu sehingga perlu upaya untuk melindungi dan menegakkan kewibawaan pemerintah tersebut.

Sesuai dengan posisinya berdasarkan hukum positif, atau satuan kerja JAM DATUN dibentuk untuk turut serta berperan melalui upaya-upaya tertentu dengan menggunakan instrumen hukum perdata atau tata usaha negara dan pemerintah.

3. Melindungi kepentingan umum

Tidak jarang kepentingan umum dirugikan sebagai akibat dari perbuatan suatu badan hukum atau perseorangan. Dengan di bentuknta Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara,

diharapkan Kejaksaan dapat turut serta berperan untuk melindungi kepentingan umum⁷⁶

2.1.5. Tujuan Jaksa Pengacara Negara

Tujuan Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara atau Jaksa *Pengacara Negara* yang menjadi landasan dan pedoman yang harus menjadi acuan dalam melaksanakan tugas dan fungsi satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN) adalah sebagai berikut :

1. Menjamin Tegaknya Hukum.

Sebagaimana tujuan hukum pada umumnya, tujuan Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara ialah mewujudkan keadilan (filosofis) memelihara ketertiban dan kepastian hukum (yuridis) serta melindungi kepentingan umum (sosiologi), sehingga hukum perlu ditegakkan agar tujuan hukum itu dapat terwujud dan terpelihara.

Dalam hal ini satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN) turut bertanggung jawab dalam penegakan hukum di bidang perdata dan tata usaha Negara sebagai wakil atau berbuat untuk dan atas nama Negara, pemerintah serta kepentingan umum.

2. Menyelamatkan Kekayaan Negara

⁷⁶ Himpunan petunjuk Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN).XXII,*op.cit.*,h.2

Sesuai dengan tuntutan era reformasi untuk membasmi korupsi demi menyelamatkan keuangan atau kekayaan negara, maka satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN) di bentuk untuk turut serta berperan menyelamatkan dan memulihkan keuangan atau kekayaan Negara melalui penegakan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran antara lain dengan menggunakan instrument Hukum Perdata dan Tata Usaha Negara sesuai dengan Pasal 34 c Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, Pasal 18 Ayat (1) huruf b dan Pasal 32, 33, 34 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

3. Menegakkan Kewibawaan Pemerintah

Di dalam menyelenggarakan pemerintah, lebih-lebih dalam era reformasi, akan banyak kegiatan yang melibatkan peran aktif pemerintah, baik badan hukum maupun pejabat Tata Usaha Negara, dalam hubungan dengan masyarakat. Tidak jarang kewibawaan pemerintah terganggu sehingga perlu upaya untuk melindungi dan menegakkan kewibawaan pemerintah tersebut.

4. Melindungi Kepentingan Umum

Tidak jarang Kepentingan Umum dirugikan sebagai akibat dari perbuatan suatu badan hukum atau perseorangan . Dengan dibentuknya satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN) , diharapkan Kejaksaan dapat turut

serta berperan untuk melindungi kepentingan umum dan memulihkan kerugian yang di akibatkan oleh perbuatan melawan hukum.⁷⁷

2.1.6. Fungsi Jaksa Pengacara Negara

Satuan Kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN) mempunyai yang bersifat eksternal maupun internal.

1. Fungsi eksternal

Berkaitan dengan tugas wewenang penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, pelayanan hukum serta tindakan hukum lainnya, satuan kerja Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN) mempunyai fungsi antara lain;

- a. Membatalkan suatu perkawinan yang dilakukan dimuka catatan sipil yang tidak berwenang, wali nikah yang tidak sah atau tanpa di hadiri oleh dua orang saksi (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974).
- b. Meminta kepada pengadilan untuk menyatakan suatu keadaan pailit terhadap perorangan atau badan hukum demi kepentingan umum (UndangUndang Nomor 4 Tahun 1998).
- c. Melakukan gugatan pembayaran uang pengganti atas putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dalam perkara tindak pidana korupsi. Contoh kasus adalah perkara

⁷⁷ Pengarahan Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara Pada Raker Kejaksaan 5 juni 2000,*Op,cit*, h.11

Dr.Ir. Arie Lastario Kusumadewa, Msc, di mana yang bersangkutan digugat oleh kejaksaan untuk membayar uang pengganti sebesar Rp.300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah), karena berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1396/K/Pid/1994 yang bersangkutan dijatuhi pidana pembayaran yang pengganti sejumlah itu, dan tidak pernah memenuhi kewajibannya untuk melunasi pidana pembayaran uang ganti tersebut.

- d. Melakukan gugatan ganti kerugian, biaya pemulian serta tindakan hukum lainnya yang timbul dari perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian keuangan atau kekayaan negara. Contohnya adalah kasus putusnya kabel laut di Surabaya milik PT. PLN (Persero), dimana pihak perusahaan yang merusaknya (tergugat) dihukum dengan membayar ganti kerugian senilai kerugian yang di timbulkan.
- e. Pemberian bantuan dan pelayanan hukum kepada lembaga negara dan instansi pemerintah baik sebagai penggugat maupun tergugat di pengadilan perdata dan sebagai tergugat dalam pengadilan tata usaha negara.
- f. Pembinaan kerja sama, pelaksanaan koordinasi, pemberian saran pertimbangan, bimbingan serta petunjuk teknis dalam penanganan perkara perdata dan Tata Usaha Negara dengan instansi terkait di

pusat maupun di daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung.

g. Pelaksanaan tindakan hukum di dalam maupun di luar pengadilan, mewakili kepentingan keperdataan dari negara, pemerintah dan masyarakat baik berdasarkan jabatan maupun kuasa khusus di dalam atau luar negeri;⁷⁸

2. Fungsi Internal

Fungsi internal ini bersifat managerial, sebagai upaya agar tugas dan wewenang Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN) dapat dilaksanakan secara optimal.

- a. Perumusan kebijaksanaan teknis kegiatan yustial perdata dan tata usaha Negara berupa pemberian bimbingan dan pembinaan dalam bidang tugasnya.
- b. Perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian kegiatan, pelaksanaan, bantuan, pertimbangan dan pelayanan hukum, pelaksanaan gugatan uang pengganti atas putusan pengadilan, gugatan ganti kerugian dan tindakan hukum lain terhadap perbuatan yang merugikan keuangan Negara, mewakili dan membela kepentingan Negara dan pemerintah serta pengadministrasiannya;
- c. Pembinaan kerja sama, pelaksanaan koordinasi, pemberian saran pertimbangan, bimbingan serta petunjuk teknis dalam

⁷⁸ *Ibid*,h.12

penanganan perkara perdata dan Tata Usaha Negara oleh para Jaksa Pengacara Negara, sesuai dengan peraturan perundang-perundangan dan kebijaksanaan yang diterapkan oleh Jaksa Agung;

d. Pembinaan kerja sama dengan instansi terkait dan aparatur penyidik serta penuntut umum dalam penanganan perkara yang menimbulkan kerugian keuangan/perekonomian Negara.

Pelaksanaan tindakan hukum di dalam maupun di luar pengadilan, mewakili kepentingan keperdataan dari Negara, pemerintah dan masyarakat baik berdasarkan jabatan maupun kuasa khusus di dalam atau di luar negeri.

2.2 Tinjauan Hukum Acara Perdata

Sebelum membahas pengertian hukum acara perdata, terlebih dahulu penulis akan menjelaskan hukum perdata yang merupakan hukum atau substansi yang akan diatur tata cara pelaksanaannya oleh hukum acara perdata.

2.2.1. Pengertian Hukum Perdata

Hukum perdata merupakan ketentuan-ketentuan yang mengatur segala macam hak dan kewajiban subjek hukum. Hukum perdata juga biasa dengan hukum privat karena mengatur tentang hak-hak keperdataan seseorang.⁷⁹ Di Indonesia dasar Hukum perdata adalah Kitab Undangundang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang merupakan

⁷⁹ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perdata : Hukum Benda*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1981, hal 1

hasil dari kodifikasi produk hukum belanda yakni *Burgerlijk Wetboek* (BW). Istilah hukum perdata berasal dari istilah bahasa belanda yakni *burgerlijkrecht* yang merupakan serangkaian peraturan-peraturan hukum yang mengatur interaksi orang satu dengan yang lain dan berfokus untuk mengatur keperluan seseorang. Asal muasal lahirnya *burgerlijkrecht* pun juga merupakan turunan dan kodifikasi peraturan lain yakni Code Napoleon yang merupakan produk hukum negara Perancis. Banyak aturan-aturan mendasar yang *burgerlijkrecht* ambil dari Code Napoleon untuk dijadikan sebagai hukum keperdataannya. Tidak mengherankan jika hukum perdata yang berlaku di Indonesia sekarang memiliki banyak kesamaan dengan hukum perdata yang dimiliki negara Belanda dan Perancis.⁸⁰

Selanjutnya para ahli hukum perdata memberikan pendapatnya tentang apa yang dimaksud dengan hukum perdata. Berikut adalah pendapatnya:

1. Menurut **L.J. van Apeldoorn** Hukum Perdata adalah peraturan-peraturan hukum yang objeknya ialah kepentingan-kepentingan khusus dan yang soal akan dipertahankannya atau tidak, diserahkan kepada yang berkepentingan.
2. Menurut **R. Subekti**, hukum perdata adalah segala hukum yang mengatur kepentingan-kepentingan orang.

⁸⁰ Martha Eri Safira, *Hukum Perdata*, Edisi I, (Ponorogo: CV. Nata Karya) 2017, hlm. 11-

3. Menurut **Van Dunne**, pada abad ke-19 menjelaskan bahwa “Suatu peraturan yang mengatur tentang hal-hal yang sangat esensial bagi kebebasan individu, seperti orang dan keluarganya, hak milik dan perikatan. Sedangkan hukum publik memberikan jaminan yang minimal bagi kehidupan pribadi”

Dasar pemberlakuan hukum perdata juga merupakan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Dalam pasal 1 aturan peralihan UUD 1945 pada intinya menjelaskan bahwa segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama masih belum ada peraturan perundang-undangan yang menggantikannya.⁸¹ Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengertian hukum perdata menitikberatkan substansinya terhadap pengaturan tentang perlindungan subjek hukum perorangan. Perlu diperhatikan, disebutkan dalam teori ilmu hukum bahwa subyek hukum tidak hanya terbatas pada orang atau individu, disebutkan subyek hukum lain yakni badan hukum. Oleh karenanya dapat diartikan bahwa hukum perdata adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum (tertulis maupun tidak tertulis) yang mengatur hubungan antara subyek hukum satu dengan subyek hukum yang lain dalam hubungan kekeluargaan dan di dalam pergaulan kemasyarakatan.⁸²

⁸¹ *Ibid*, hlm. 22

⁸² Indah Sari, *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) Dalam Hukum Pidana dan Hukum Perdata*, Volume 11, No 1, Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara, 2020 hlm. 63-65

2.2.2. Pengertian Hukum Acara Perdata

Jika sebelumnya telah dijelaskan pengertian dari hukum perdata yang tata cara pelaksanaannya diatur oleh hukum acara perdata. Sekarang akan membahas terkait apa yang dimaksud dengan hukum acara perdata. Hukum acara perdata juga disebut sebagai hukum perdata formil, yaitu kesemuanya kaidah hukum yang menentukan dan mengatur cara bagaimana melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban perdata sebagaimana yang diatur dalam hukum perdata materiil⁸³

Ahli hukum keperdataan juga memberikan pendapatnya terkait apa yang dimaksud dengan hukum acara perdata. Berikut adalah beberapa pendapat para ahli:

- a. Menurut **Sudikno Mertokusumo** hukum acara perdata adalah peraturan hukum yang mengatur bagaimana caranya menjamin ditaatinya hukum perdata materiel dengan perantara hakim. Hukum acara perdata mengatur bagaimana caranya mengajukan tuntutan hak, memeriksa serta memutuskan dan pelaksanaan daripada putusan-nya. Tuntutan hak dalam hal ini tidak lain adalah tindakan yang bertujuan memperoleh perlindungan hukum yang

⁸³ Ny. Retno Wulan S. dan Iskandar O, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktik*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 1

diberikan oleh pengadilan untuk mencegah “*eigenrichting*” atau tindakan menghakimi sendiri.⁸⁴

- b. Menurut **R. Soepomo** dalam bukunya *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, Hukum Acara Perdata yaitu “dalam peradilan perdata tugas hakim ialah mempertahankan tata hukum perdata (*hurgelijk rechtsorde*), menetapkan apa yang ditentukan oleh hukum dalam suatu perkara”⁸⁵⁸⁶
- c. Menurut **Wirjono Prodjodikoro**, hukum acara perdata adalah sebagai rangkaian peraturan-peraturan yang memuat tata cara bagaimana orang harus bertindak terhadap dan di muka pengadilan dan cara bagaimana pengadilan itu harus bertindak, satu sama lain untuk melaksanakan berjalannya peraturan-peraturan hukum perdata.⁸⁷

Berdasarkan pemaparan para ahli terkait hukum acara perdata, dapat diartikan bahwa hukum acara perdata merupakan kaidah-kaidah hukum terkait pelaksanaan hukum keperdataan yang didasarkan pada Kitab Undang-undang Hukum Acara perdata (KUHAPerdata) melalui perantara lembaga peradilan atau lembaga Kehakiman. Kitab undang-undang hukum acara perdata juga merupakan hasil kodifikasi produk

⁸⁴ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm. 2

⁸⁵ Soepomo. R, 1994, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, Jakarta, Pradnya Piramita, hlm.

⁸⁶ .

⁸⁷ Wirjono Prodjodikoro, 1984, *Hukum Acara Perdata di Indonesia* Cetakan ke-Sembilan, Jakarta, Penerbit Sumur Bandung, hlm. 14.

hukum belanda yakni “*Herzien Inlandsch Reglement*” disingkat HIR dan “*Rechtreglement voor de*

Buitengewesten” disingkat RBg. Pada awalnya HIR diperuntukkan untuk ketentuan hukum beracara di wilayah Jawa dan Madura, sedangkan RBg diperuntukkan untuk ketentuan hukum beracara di wilayah luar Jawa dan Madura.⁸⁸ Hubungan antara hukum perdata dengan hukum acara perdata tentu tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Hukum perdata tidak dapat dilaksanakan jika tidak terdapat mekanisme untuk pelaksanaannya, sehingga dengan adanya hukum acara perdata membuat tujuan dari hukum perdata dapat dilaksanakan. Selain itu, aparaturnegara yang berwenang untuk melaksanakan hukum acara perdata adalah lembaga kehakiman yakni Peradilan Umum. Dalam pasal 2 UU No. 2 tahun 1986 pada intinya menjelaskan bahwa peradilan umum merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat yang ingin mencari keadilan.⁸⁹

Pelaksanaan hukum acara perdata adalah melalui aparat penegak hukum yang ditunjuk oleh negara. Seperti yang diatur dalam UU No. 2 tahun 1986 yang menjelaskan bahwa peradilan dilaksanakan oleh kekuasaan kehakiman. Pengadilan adalah lembaga atau instansi resmi yang menjalankan sistem peradilan seperti memeriksa, mengadili, dan

⁸⁸ Astri Dwi Andriani, Rian Sacıpto, *Tinjauan Eskplorasi Sejarah Negara Hukum Di Indonesia*

Dalam Perspektif Konstitusi, Volume 1, No.2, Smart Law Journal, 2022, hlm. 122-134

⁸⁹ Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang *Peradilan Umum*,

memutus suatu perkara. Pengadilan Negeri merupakan instansi yang dibentuk untuk melaksanakan proses peradilan bagi masyarakat apabila hak-hak hukumnya direnggut atau tidak mendapat jaminan dari negara. Bentuk sistem Peradilan yang dijalankan oleh Pengadilan adalah forum publik yang resmi dan dilaksanakan berdasarkan hukum acara yang berlaku di Indonesia.

2.3 Tinjauan Umum Mengenai Pengadilan Tata Usaha Negara

2.3.1. Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara

Kompetensi berasal dari bahasa Latin yaitu *competentia* yang berarti *hetgeen aan iemand toekomt* (apa yang menjadi wewenang seseorang).⁹⁰ Dalam Bahasa Indonesia sering istilah itu diterjemahkan dalam “kewenangan”, “kekuasaan atau hak”, yang dikaitkan dengan badan yang menjalankan kekuasaan kehakiman sehingga badan itu menjadi *competere*.⁹¹ Zairin Harahap mengemukakan 3 (tiga) cara untuk mengetahui kompetensi dari suatu pengadilan untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara, *Pertama*, dapat dilihat dari pokok sengketyanya (*geschilpunt, fundamentum petendi*), *Kedua*, dengan melakukan pembedaan atas atribusi (*absolute competentie atau attributie van rechtsmacht*) dan delegasi (*relatieve competentie atau distributie van*

⁹⁰ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cetakan ke-4, Alumni, Bandung, 2010, hlm. 65.

⁹¹ *Ibid.*

distributie van rechtsmacht), *Ketiga*, dengan melakukan pembedaan atas kompetensi absolut dan kompetensi relatif.⁹²

Kompetensi relatif dan kompetensi absolut PTUN, dijabarkan sebagai berikut:

a. Kompetensi Relatif PTUN

Secara normatif, kompetensi relatif PTUN, diatur dalam ketentuan Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1986, *jo.* UU No. 9 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa:

- (1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.
- (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Kemudian berkaitan dengan tingkat pengadilan yang berwenang untuk mengadili dalam sengketa TUN, diatur dalam ketentuan Pasal 50 dan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1986.

Dalam ketentuan Pasal 50 UU No. 5 Tahun 1986, menyatakan bahwa: “Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang

⁹² Zairin Harahap, *Op. Cit*, hlm. 28.

memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama”.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1986, menyatakan bahwa:

- (1) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding.
- (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara juga bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam daerah hukumnya.
- (3) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.
- (4) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 50 dan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1986 tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa pada prinsipnya PTUN mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama, sedangkan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (selanjutnya ditulis PT TUN) berwenang untuk

menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat banding, akan tetapi di lain pihak PTUN menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama untuk sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986.

Kompetensi relatif PTUN selain berkaitan dengan tingkat Pengadilan yang berwenang sebagaimana diatur dalam Pasal 50 dan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1986 tersebut di atas, bahwa kompetensi relatif PTUN, menurut Yuslim berkaitan pula dengan asas umum hukum acara, yang mengemukakan pendapatnya bahwa “Kompetensi relatif (*distributie van rechtsmacht*) berkaitan erat dengan asas umum hukum acara, yakni asas *actor sequitor forum rei* (yang berwenang adalah pengadilan tempat kedudukan tergugat). Meskipun asas umum hukum acara mengatur asas *actor sequitor forum rei*, tetapi karena

PTUN memiliki kekhasan mengenai tempat kedudukan calon tergugat, maka pembentuk UU PTUN membuat norma hukum yang dapat mengakomodasi kekhasan tersebut”.⁹³ Hal ini mengandung arti bahwa kompetensi relatif peradilan tata usaha negara berkaitan dengan tempat kedudukan atau tempat kediaman para pihak, sebagaimana telah diatur dalam ketentuan Pasal 54 UU No. 5 Tahun 1986, yang menyatakan bahwa:

⁹³ Yuslim, *Op. Cit.*, hlm. 43.

- (1) Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.
- (2) Apabila tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- (3) Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan.
- (4) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat.
- (5) Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta.

- (6) Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan tergugat.

Berpijak pada ketentuan Pasal 54 UU No. 5 Tahun 1986 tersebut di atas maka pada prinsipnya gugatan diajukan ke PTUN di tempat kedudukan Tergugat, sedangkan yang bersifat eksepsional di Pengadilan TUN tempat kedudukan Penggugat diatur kemudian setelah ada Peraturan Pemerintah, akan tetapi sampai sekarang ini Peraturan Pemerintah yang dimaksud belum ada sehingga belum dapat diterapkan.⁹⁴

b. Kompetensi Absolut PTUN

Kompetensi absolut PTUN secara normatif telah diatur dalam ketentuan Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986, yang menyatakan bahwa: “Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara”. Dengan perkataan lain bahwa pada hakikatnya kompetensi absolut dari PTUN yakni untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau Pejabat TUN akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk

⁹⁴ Ujang Abdullah, *Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, hlm. 4., diakses pada situs: http://ptun-palembang.go.id/upload_data/KOMPETENSI%20PTUN.pdf.

sengketa kepegawaian, dan apabila badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan atau menolak keputusan yang dimohonkan seseorang sampai batas waktu yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan hal itu merupakan kewajiban badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.⁹⁵ Dengan demikian, menurut S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD., kompetensi absolut PTUN minimal mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:⁹⁶

1. Yang bersengketa (pihak-pihak) adalah orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
2. Objek Sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara yakni penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Keputusan yang dijadikan obyek sengketa itu berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara;
4. Keputusan yang dijadikan sebagai obyek sengketa itu bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

⁹⁵ Pasal 1 angka 10, Pasal 3 dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *jo.* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁹⁶ S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD., *Op. Cit.*, hlm. 186.

2.3.2. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara

Secara normatif, pengertian Keputusan Tata Usaha Negara, tercantum dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009, sebagai berikut: “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”. Berkaitan dengan pengertian Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tersebut di atas, Tjandra, W. Riawan berpendapat bahwa:⁹⁷ “Keputusan Tata Usaha Negara mengandung beberapa unsur, yakni sebagai berikut:

1. Penetapan Tertulis

Penjelasan pasal tersebut menggariskan bahwa istilah “penetapan tertulis” terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formatnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya.

⁹⁷ Riawan, W. Tjandra, *Op.Cit.*, hlm. 18. Bandingkan unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara yang dikemukakan oleh Ridwan HR., dalam Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 143-156.

Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian.

2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif.

3. Berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Tindakan hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Yang dimaksud dengan “peraturan perundangundangan” ialah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah serta semua Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang juga bersifat mengikat secara umum.

4. Bersifat Konkrit, Individual, dan Final

Bersifat konkrit, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara tidak ditujukan untuk umum, tetapi

tetentu baik alamat maupun hal yang dituju. Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

5. Menimbulkan Akibat Hukum Bagi Seseorang atau Badan Hukum Perdata

Menimbulkan akibat hukum artinya perbuatan hukum yang diwujudkan dalam pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada seseorang atau badan hukum perdata.

Selanjutnya menurut Riawan, W. Tjandra, bahwa unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara, pada prinsipnya meliputi:⁹⁸

1. Dari segi pembuatnya: dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan kegiatan yang bersifat eksekutif (urusan pemerintahan).
2. Wujud materilnya: berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yaitu tindakan Hukum Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.
3. Dari segi sifatnya: konkret, individual dan final.

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 20.

4. Dari segi akibatnya: menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Rumusan ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tersebut di atas, menurut Paulus Effendi Lotulung, dapat dipahami bahwa suatu KTUN adalah produk yang diterbitkan oleh pejabat TUN (atau jabatan TUN) berdasarkan wewenang yang ada padanya (*attributie*) atau diberikan padanya dalam bidang urusan pemerintah (*delegatie*).⁹⁹

Konstruksi definisi atau pengertian Keputusan Tata Usaha Negara, sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tersebut mengalami perubahan yang signifikan seiring dengan diberlakukannya UU No. 30 Tahun 2014, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Irvan Mawardi bahwa:¹⁰⁰

“Konstruksi tentang definisi KTUN kemudian mengalami perubahan signifikan setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang ini secara signifikan memperluas makna Keputusan Tata Usaha Negara”. Kemudian menurut Irvan Mawardi, perluasan makna Keputusan Tata Usaha Negara

⁹⁹ Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan, Op. Cit.*, hlm. 27.

¹⁰⁰ *Ibid.*

tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 dan Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014”.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 UU No. 30 Tahun 2014, menyatakan bahwa:

“Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

Berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 angka 7 UU No. 30 Tahun 2014 tersebut di atas, Irvan Mawardi berpendapat bahwa:¹⁰¹

“Pasal ini menunjukkan arti yang cukup luas tentang definisi sebuah KTUN, yakni hanya menggunakan 3 kriteria saja, yakni berupa ketetapan tertulis, dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan dan ketetapan tersebut dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan. Pada UU Nomor 51 Tahun 2009 Pasal 1 angka 9 kriteria KTUN lebih sempit, yakni penetapan tertulis itu harus bersifat konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum”.

Dalam Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014, menyatakan bahwa:

¹⁰¹ Irvan Mawardi, *Konstruksi Baru Tentang Keputusan Tata Usaha Negara Yang Dapat Diuji Di PTUN (Menyambut Kehadiran UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (bagian-1)*, diakses pada situs: <http://ptun-samarinda.go.id/index.php/berita/berita-terkini/25artikel/43-konstruksi-baru-tentang-keputusan-tata-usaha-negara-yang-dapat-diuji-di-ptun>.

”Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang- Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti lebih luas¹⁰²;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.”

Berkaitan dengan ketentuan Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 tersebut di atas, menurut Irvan Mawardi memiliki beberapa pemaknaan, yakni sebagai berikut:⁹⁶

“*Pertama*, bahwa Pasal 87 ini menunjukkan bahwa UU Administrasi Pemerintahan tidak secara tegas menghapus

¹⁰² Dalam Penjelasan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dijelaskan sebagai berikut: ”Yang dimaksud dengan “final dalam arti luas” mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang”. ⁹⁶Irvan Mawardi, *Loc. Cit.*

ketentuan KTUN pada pasal 1 ayat 9 Undang- Undang Nomor 51 Tahun 2009, namun menurut Pasal 87 ini, ketentuan KTUN tersebut harus memiliki pemaknaan baru, yakni pemaknaan yang lebih luas berupa a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d. bersifat final dalam arti lebih luas; e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat. *Kedua*, Pasal 87 ini menunjukkan bahwa Pasal 1 angka 7 UU Administrasi Pemerintahan tidak serta menghapus kriteria-kriteria KTUN yang diatur dalam UU No 51 tahun 2009 mengingat kriteriakriteria tersebut masih diakui eksistensinya sepanjang diberikan pemaknaan yang lebih luas terhadap makna sebuah KTUN. *Ketiga*, ada beberapa kriteria KTUN yang diatur dalam UU No 51 tahun 2009 yang mengalami revitalisasi yakni:

1. Penetapan Tertulis. Penetapan tertulis tidak sekedar tindakan formal dalam bentuk tulisan, namun sebuah penetapan juga harus dimaknai dalam bentuk tindakan faktual, meskipun tidak dalam bentuk tertulis. Artinya pejabat tata usaha negara dapat dikatakan telah mengeluarkan sebuah penetapan tidak hanya sekedar dilihat

dari adanya tindakan hukum (*recht handelingen*) dalam bentuknya terbitnya sebuah *beschikking* akan tetapi penetapan juga dimaknai dalam bentuk dan atau tindakan faktual (*feitelijke handelingen*). Secara teoritis *feitelijke handelingen* selama ini dipahami bukan bagian dari tindakan hukum pemerintah namun merupakan tindakan faktual/nyata yang dilakukan tanpa atau memiliki dasar hukum. Masuknya Tindakan Faktual sebagai bagian dari KTUN sebagai obyek gugatan dalam sengketa TUN merupakan bagian yang tak terpisahkan dari adanya ketentuan tentang Diskresi yang diatur dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 32 UU AP tersebut. Sebelumnya dalam pasal 1 ayat 9 disebutkan Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. UU AP memberikan ruang bagi pejabat TUN untuk menerbitkan diskresi. Dalam konteks pembatalan diskresi inilah kemudian PTUN berwenang untuk memeriksa, menguji, mengadili dan memutuskan. Namun apabila menggunakan kriteria

KTUN versi UU no 51 tahun 2009 maka lingkup kewenangan (*intra vires*) Pengadilan Tata Usaha Negara saat ini adalah hanya terbatas pada pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*). Namun dengan ketentuan pasal 87 UU AP di atas maka tindakan faktual (*feitelijk handelingen*) yang sering menjadi perbuatan melawan hukum oleh pemerintah/OOD (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) secara hukum menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya.

2. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya. Kalimat dalam pasal 87 memperluas sumber terbitnya KTUN yang berpotensi menjadi sengketa di PTUN. Selama ini berdasarkan Pasal 2 huruf e Undang-Undang PTUN No 9 tahun 2004 ada 1 sumber KTUN yang dikecualikan sebagai KTUN, yakni KTUN mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia. Pada perkembangannya, tata usaha Tentara Nasional Indonesia saat ini sepenuhnya berada di lingkungan eksekutif, baik yang dikoordinasikan melalui Departemen Pertahanan maupun Markas Besar TNI di bawah komando Panglima TNI. Pertanyaannya apakah dengan adanya bunyi pasal 87 di atas menghapus pengecualian sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 2 huruf e Undang-Undang No 9 Tahun 2004.

3. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum. Selama ini berdasarkan pasal 53 ayat 2 UU No 9 tahun 2004 tentang PTUN makna menimbulkan akibat hukum dapat ditelusuri oleh adanya kerugian hukum. Dalam pengujian sengketa, Hakim PTUN dalam mengkonstruksi kerugian hukum berdasarkan adanya fakta kerugian hukum yang langsung, berdasarkan asas kausalitas dan menimbulkan kerugian yang nyata. Adanya kerugian langsung dan nyata dapat ditelusuri apabila KTUN yang dipersoalkan tersebut memiliki hubungan hukum dengan orang atau badan hukum perdata. Namun dengan adanya klausul "berpotensi menimbulkan akibat hukum" menyebabkan adanya perluasan makna terhadap *legal standing* orang atau badan hukum perdata yang akan menggugat di PTUN. Yakni apabila adanya sebuah KTUN yang berpotensi merugikan, meskipun kerugian tersebut belum nyata dan tidak bersifat langsung, maka KTUN tersebut sudah dapat digugat di PTUN. Apabila ditelisik lebih jauh, klausul "berpotensi menimbulkan akibat hukum" yang menjadi kriteria KTUN memiliki relevansi dengan diaturnya Tindakan Faktual dalam hal ini dalam bentuk Diskresi dalam UU AP ini.

Sebagai tindakan faktual, diskresi diterbitkan atas dasar adanya kekosongan hukum, atau belum adanya hukum yang mengatur bagi pejabat TUN untuk melakukan tindakan pemerintah. Dengan lahir dari kemungkinan kekosongan hukum, maka lahirnya tindakan faktual berpotensi merugikan pihak-pihak lain yang terkait dengan tindakan pemerintah tersebut.

4. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat. Klausul ini menambah makna baru dari Individual dalam kriteria sebuah KTUN dan memperluas peluang legal standing warga masyarakat atau kelompok dalam mengajukan gugatan di PTUN. Menurut Pasal 1 ayat 15 UU Administrasi Pemerintahan Warga Masyarakat adalah seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan Keputusan dan/atau Tindakan. Secara teks nampak tidak ada perubahan baru antara definisi Warga Masyarakat sebagaimana diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan dengan kriteria KTUN sebagaimana diatur dalam UU No 51 tahun 2009 yakni keduanya menggunakan istilah "seseorang atau badan hukum perdata". Namun hilangnya redaksi "Individual" baik dalam Pasal 1 ayat 7 dan Pasal 87 menunjukkan bahwa semangat KTUN yang dikehendaki oleh UU Administrasi Pemerintahan bukan semata-mata KTUN yang

menunjukkan relasi sempit antara negara dengan privat seorang warga negara. UU Administrasi Pemerintahan memberikan kandungan makna yang lebih jauh bahwa meskipun KTUN itu secara teks terkait pada Individu tertentu, namun tetap KTUN itu secara universal berlaku bagi Warga Masyarakat secara keseluruhan”.

2.3.3. Macam/Bentuk Keputusan Tata Usaha Negara

Secara teoritis dalam hukum administrasi negara dikenal ada beberapa macam/bentuk dan sifat keputusan, yakni sebagai berikut:¹⁰³

1. Keputusan Deklaratoir dan Keputusan Konstitutif

Keputusan Deklaratoir adalah keputusan yang tidak mengubah hak dan kewajiban yang telah ada, tetapi sekadar menyatakan hak dan kewajiban tersebut (*rechtsvaststellende beshickking*).

Keputusan mempunyai sifat deklaratoir manakala keputusan itu dimaksudkan untuk menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum atau keputusan itu maksudnya mengakui suatu hak yang sudah ada, sedangkan manakala keputusan itu melahirkan atau menghapuskan suatu hubungan hukum, atau keputusan itu

¹⁰³ Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 157-161., lihat pula Sadjijono, *Op. Cit.*, hlm. 93-95., dan lihat pula Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 57-63. P. de Haan sebagaimana dikutip dan dijabarkan oleh Philipus M. Hadjon, menyebutkan macam-macam keputusan yang hampir senada dengan apa yang dikemukakan para ahli hukum administrasi, yakni sebagai berikut: (a) *persoonlijk en zakelijk* (KTUN Perorangan dan Kebendaan), (b) *rechtsvaststellend en rechtsscheppend* (KTUN Deklaratif dan Konstitutif), (c) *vrij en gebonden* (KTUN Bebas dan Terikat), (d) *belastend en begunstigend* (KTUN yang Memberi Beban dan yang Menguntungkan), (e) *eenmalig en voortdurend* (KTUN Seketika/Kilat dan KTUN Langgeng), lihat dalam Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, *Op. Cit.*, hlm. 144-147.

menimbulkan suatu hak baru yang sebelumnya tidak dipunyai oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan itu, maka ia disebut dengan keputusan yang bersifat konstitutif (*rechtscheppend beschikking*).

2. Keputusan yang Menguntungkan dan Keputusan yang Memberi Beban

Keputusan yang bersifat menguntungkan (*beguinstigende beschikking*) artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu yang tanpa adanya keputusan itu tidak akan ada atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada, sedangkan keputusan yang memberi beban (*belastende beschikking*) adalah keputusan yang meletakkan kewajiban yang sebelumnya tidak ada atau keputusan mengenai penolakan terhadap permohonan untuk memperoleh keringanan.

3. Keputusan *Eenmalig* dan Keputusan yang Permanen

Keputusan *eenmalig* adalah keputusan yang hanya berlaku sekali atau keputusan sepintas lalu, yang dalam istilah lain disebut keputusan yang bersifat kilat (*vluctige beschikking*), sedangkan keputusan yang permanen adalah keputusan yang memiliki masa berlaku yang relatif lama.

4. Keputusan yang Bebas dan Keputusan yang Terikat

Keputusan yang bersifat Bebas adalah keputusan yang didasarkan pada kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) atau kebebasan bertindak yang dimiliki oleh pejabat tata usaha negara baik dalam bentuk kebebasan kebijaksanaan maupun kebebasan interpretasi, sedangkan keputusan yang terikat adalah keputusan yang didasarkan pada kewenangan pemerintahan yang bersifat terikat (*gebonden bevoegdheid*), artinya keputusan itu hanya melaksanakan ketentuan yang sudah ada tanpa adanya ruang kebebasan bagi pejabat yang bersangkutan.

5. Keputusan Positif dan Keputusan Negatif

Keputusan Positif adalah keputusan yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi yang dikenai keputusan, sedangkan Keputusan Negatif adalah keputusan yang tidak menimbulkan perubahan keadaan hukum yang telah ada.

6. Keputusan Perorangan dan Keputusan Kebendaan

Keputusan Perorangan (*persoonlijk beschikking*) adalah keputusan yang diterbitkan berdasarkan kualitas pribadi orang tertentu atau keputusan yang berkaitan dengan orang, sedangkan Keputusan Kebendaan (*zakelijk beschikking*) adalah keputusan yang diterbitkan atas dasar kualitas kebendaan atau keputusan yang berkaitan dengan benda.

Dalam praktek pemerintahan di Indonesia, bentuk Keputusan Tata Usaha Negara sangat beraneka ragam.¹⁰⁴ Dalam rangkaian norma hukum, Keputusan Tata Usaha Negara merupakan norma penutup.¹⁰⁵ Dampak suatu keputusan terhadap orang, yang kepadanya keputusan itu ditujukan, maka kita dapat membuat pembagian sebagai berikut:¹⁰⁶

- a. Keputusan-keputusan dalam rangka ketentuan-ketentuan larangan dan/atau perintah (*gebod*);
- b. Keputusan-keputusan yang menyediakan sejumlah uang;
- c. Keputusan-keputusan yang membebankan suatu kewajiban keuangan;
- d. Keputusan-keputusan yang memberikan suatu kedudukan; -
Keputusan penyitaan.

Secara normatif dalam peraturan perundang-undangan Peradilan Tata Usaha Negara, yakni UU No. 5 Tahun 1986, *jo.* UU No. 9 Tahun 2004, *jo.* UU No. 51 Tahun 2009, terdapat 3 (tiga) macam/bentuk Keputusan Tata Usaha Negara, yakni sebagai berikut:

1. Keputusan Tata Usaha Negara Positif (Pasal 1 angka 10 UU No. 51 Tahun 2009);
2. Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif (Pasal 3 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986);

¹⁰⁴ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, *Op. Cit.*, hlm. 125.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 125-126. Lihat pula Sadjijono, *Op. Cit.*, hlm. 92-93.

3. Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Negatif (Pasal 3 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986).

Di lain pihak, Ujang Abdullah mengemukakan pendapatnya bahwa:¹⁰⁷

“Dalam praktek keputusan-keputusan Badan/Pejabat TUN yang berpotensi menimbulkan sengketa TUN, yaitu antara lain:

1) Keputusan tentang Perijinan

Secara yuridis suatu ijin adalah merupakan persetujuan yang diberikan pemerintah (Badan/Pejabat TUN) kepada seseorang atau badan hukum perdata untuk melakukan aktivitas tertentu.

2) Keputusan tentang Status Hukum, Hak dan Kewajiban

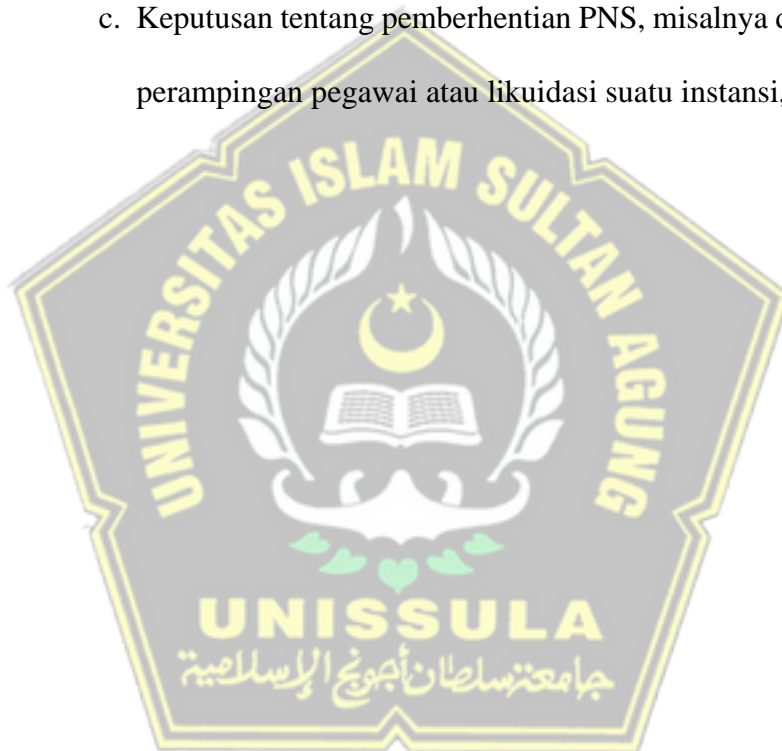
a. Status hukum perorangan atau Badan Hukum Perdata, misalkan: akta kelahiran, akta kematian, akta pendirian/pembubaran badan hukum, KTP, Ijazah, Sertifikat (Tanda Lulus Ujian), dsb);

b. Hak/ Kewajiban perorangan atau Badan Hukum Perdata terhadap suatu barang untuk jasa, misalkan: pemberian/pencabutan hak atas tanah, hak untuk melakukan pekerjaan, dsb).

3) Keputusan tentang Kepegawaian

¹⁰⁷ Ujang Abdullah, *Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sistem Peradilan di Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 6-8. ¹⁰² *Ibid.*, hlm. 96.

- a. Keputusan tentang mutasi PNS, dimana pegawai yang dimutasi keberatan karena merasa dirugikan, menghambat karier atau karena mutasi itu dianggap hukuman disiplin terselubung;
- b. Keputusan tentang hukuman disiplin PNS, dimana pegawai yang bersangkutan menganggap hukuman itu tidak sesuai prosedur atau tidak adil;
- c. Keputusan tentang pemberhentian PNS, misalnya dalam rangka perampangan pegawai atau likuidasi suatu instansi, dsb.



BAB III

**PENGATURAN PERAN JAKSA SEBAGAI PENGACARA NEGARA
DALAM BIDANG HUKUM PERDATA DAN TATA USAHA NEGARA
DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA**

**3.1. Peranan Jaksa Sebagai Pengacara Negara Dalam Perkara Perdata dan
Tata Usaha Negara**

Kejaksaan merupakan salah satu institusi dalam penegakan hukum yang dituntut independen serta mandiri. Maksudnya ialah, institusi penegak hukum ini harus bebas dari adanya intervensi dari pihak luar. Independensi serta kemandirian tersebut dipakai agar proses penegakan hukum demi kepentingan penegakan hukum itu sendiri dapat dilakukan secara jujur, adil, transparan serta dapat mendapatkan tujuan hukum yang sebenarnya. Kejaksaan juga dituntut agar menjunjung tinggi hakikat dalam penegakan hukum yaitu ialah asas praduga tidak bersalah (*fair trial*) di dalam asas yang menganggap sama di mata hukum (*equality before the law*). Kejaksaan berperan sebagai lembaga penegakan hukum, pemeliharaan, serta perlindungan masyarakat dengan tanggung jawab dapat memastikan kepatuhan terhadap peraturan hukum di Indonesia. Jaksa Pengacara Negara, berdasarkan hukum yang berlaku memiliki tugas, fungsi dan wewenang yang tertentu. Dalam penegakan hukum jaksa memiliki tujuan untuk mewujudkan prinsip-prinsip keadilan, kepastian hukum, dan manfaat sosial dalam praktiknya. Upaya dalam penegakan hukum yang dilakukan oleh

kejaksaan tidak hanya berkaitan dengan tindak pidana, tetapi juga mencakup perkara-perkara perdata dan administrasi negara.

Tugas serta kewenangan jaksa dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dapat dilihat berdasarkan Undang-undang Kejaksaan, baik di dalam Undang-undang No 16 Tahun 2004 dan Undang-undang No 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan, walaupun ada sedikit perubahan yang dikatakan atau yang telah di tulis dalam perundang-undangan tersebut, yang dikatakan dalam undang-undang No 11 Tahun 2021 atas perubahan undang-undang No 16 Tahun 2004 bahwa “Jaksa Agung merupakan penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia” dalam undang-undang sebelumnya tidak disebutkan secara spesifik mengenai Pengacara Negara. Dalam ranah Perdata dan Tata Usaha Negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah maupun kepentingan umum. Jaksa Pengacara Negara merupakan Jaksa dengan kuasa khusus, yang bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintahan dalam kasus atau perkara Perdata ataupun Tata Usaha Negara.

Sebagai pengacara negara, yang memiliki fungsi dan tugas yaitu meliputi pemulihan keuangan dan/atau aset negara, yang mana jaksa tersebut dapat bertindak sebagai seorang penggugat ataupun tergugat terhadap para pihak yang telah melakukan penggelapan keuangan atau aset negara. Sebagai seorang jaksa, mereka juga memiliki peranan dan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, seperti menjadi penuntut umum dan

menjalankan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, serta kewenangan-kewenangan lain yang diatur dalam Undang-undang. Kemudian salah satu kewenangan lain tersebut adalah sebagai Jaksa Pengacara Negara. Di dalam perkara perkara perdata dan tata usaha negara, seorang Jaksa Pengacara Negara memiliki tugas untuk membela hak-hak negara dalam pemulihan harta kekayaan atau aset yang telah merugikan Negara. Berdasarkan Undang-undang Kejaksaan Republik Indonesia No. 11 Tahun 2021, pada pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) serta pasal 30 ayat (2) menjelaskan bahwa tugas dan wewenang kejaksaan sebagai seorang Jaksa dan Pengacara Negara. Ketika jaksa diberikan kuasa untuk beracara dalam suatu perkara perdata, maka keberadaan empat pasal dalam undang- undang tersebut mengatur kewenangan jaksa. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menegaskan bahwa Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai Penuntut Umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.

Salah satu bentuk wewenang lain yang dimaksud tersebut adalah kewenangan untuk bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara. Jaksa Pengacara Negara diberi wewenang membela Negara atau mewakili dalam membela hak-hak negara dalam mengambil harta kekayaan atau aset hasil korupsi. Jaksa Pengacara Negara bukanlah masalah atau hal yang baru karena telah menjadi hukum. Meskipun tugas wewenang kejaksaan dibidang

perdata bukanlah hal yang baru, karena secara formal dan meterieel telah ada sejak jaman penjajahan Belanda, namun materi ini dimuat lagi didalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi UU 11 Tahun 2021, yaitu pada pasal 30 ayat (2). Hal ini merupakan upaya dari kekuasaan legislatif didalam rangka memantapkan kedudukan dan peranan kejaksaan agar lebih mampu dan berwibawa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam negara hukum yang berdasarkan Pancasila, sebagai negara yang sedang membangun. Kekuasaan legislatif menegaskan peranan, tugas dan fungsi kejaksaan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, di dalam Undang-Undang RI Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, dalam rangka memantapkan kedudukan dan peranan kejaksaan untuk turut serta menjaga dan menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta melindungi kepentingan rakyat melalui penegakan hukum. Pada pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa Jaksa Agung merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Indonesia.

Pada Pasal 18 ayat (2) menjelaskan bahwa Jaksa Agung, baik karena kuasa khusus atau karena jabatannya bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam bidang perdata, tata usaha negara, dan ketatanegaraan didalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama negara, pemerintahan dan kepentingan umum. Jaksa Agung adalah pemimpin yang tertinggi pada institusi kejaksaan di Indonesia. Meskipun kedudukannya bersifat sementara, Jaksa Agung bertanggungjawab kepada presiden sebagai kepala Eksekutif yang memiliki wewenang untuk mengangkat dan juga

memberhentikan Jaksa Agung. Selanjutnya pada pasal 30 ayat (2) menjelaskan bahwa 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. Lembaga kejaksaan sebagai suatu bagian dari pemerintahan memiliki peranan yang penting sebagai penegak hukum.

Dalam Undang-undang No 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, mengatur terkait tugas dan wewenang Jaksa di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dalam pasal 30 ayat (2). Frasa “Jaksa Pengacara Negara” terdiri dari tiga kata yaitu Jaksa, Pengacara dan Negara yang masing-masing memiliki arti yaitu: a. Jaksa Jaksa adalah penuntut dalam suatu perkara yang merupakan wakil dari pemerintah. Pengacara Penacara atau yang sering di sebut advokat adalah sebagai pembela dalam suatu perkara hukum, ahli hukum yang berwenang sebagai penasihat terdakwa c. Negara Negara adalah organisasi dalam suatu wilayah tertentu yang diatur oleh kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat Selain itu, Pasal 35 pada butir d mengatur bahwa Kejaksaan dapat mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara.

Dalam ranah litigasi, JPN bertindak sebagai representasi resmi negara apabila terdapat gugatan perdata maupun sengketa tata usaha negara yang menyangkut tanah Presiden. Gugatan tersebut umumnya berkaitan dengan klaim kepemilikan, penguasaan fisik, atau keberatan atas penetapan hak atas tanah oleh pejabat pertanahan. Dalam hal ini, JPN memiliki kewenangan untuk

menyusun dan mengajukan jawaban, replik, duplik, serta alat bukti yang menegaskan status tanah sebagai tanah negara dan menolak dalil kepemilikan privat pihak penggugat.

Di samping itu, JPN berperan penting dalam menegaskan doktrin bahwa penguasaan lama, itikad baik, atau pengelolaan fisik oleh pihak ketiga tidak serta-merta melahirkan hak kepemilikan atas tanah negara, khususnya tanah yang diperuntukkan bagi fungsi kenegaraan. Argumentasi ini menjadi krusial dalam praktik peradilan, mengingat banyak sengketa tanah negara berawal dari lemahnya pengamanan aset dan pembiaran penguasaan fisik oleh masyarakat atau badan hukum tertentu. Selain itu sesuai dengan Asta Cita Presiden Prabowo Subianto tentang pemberian rumah kepada Masyarakat, JPN juga berperan untuk membantu dan mengawasi setiap dokumen-dokumen hukum agar tidak menjadi sengketa di kemudian hari, yang mana tanah-tanah yang digunakan sebagai lahan untuk Pembangunan perumahan adalah tanah hasil sitaan korupsi, sehingga JPN dinilai perlu mengawasi sampai pada pemberesan peralihan hak nya, dalam hal ini inkrachtnya putusan tipikor tersebut sehingga menjadi dasar yang kuat untuk dilakukannya eksekusi.¹⁰⁸

3.2. Tugas dan Kewenangan Jaksa Pengacara Negara

Jika kita membuka lembar demi lembar Undang-undang Nomor Undang-undang (UU) Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, maka tidak

¹⁰⁸ Hasil Wawancara dengan Direktur Perdata pada JAMDATUN

ditemui satu pun pasal atau ayat yang memberikan definisi atau pengertian tentang jaksa pengacara Negara, atau dengan perkataan lain, atau dengan perkataan lain pengertian jaksa pengacara negara secara eksplisit tidak tercantum dalam Undang-Undang tersebut, namun makna “kuasa khusus” dalam bidang keperdataan dengan sendirinya identik dengan “pengacara”. Kalau dilihat dari kata Jaksa Pengacara Negara, terdapat 3 (tiga) kata yakni Jaksa, Pengacara dan Negara, yang mana pengertian masing-masing kata dapat dijumpai pada kamus :

- a. Jaksa adalah penuntut dalam suatu perkara yang merupakan wakil pemerintah;
- b. Pengacara (Advokat) adalah pembela dalam perkara hukum, ahli hukum yang berwenang sebagai penasihat atau terdakwa;
- c. Negara adalah organisasi dalam suatu wilayah tertentu yang diatur oleh kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati rakyat.

Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa dengan kuasa khusus, bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah dalam kasus atau perkara perdata atau tata usaha negara.¹⁰⁹ Sedangkan Jaksa atau Penuntut Umum adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.¹¹⁰

¹⁰⁹ Himpunan petunjuk Jaksa Agung Muda Perdata Dan Tata Usaha Negara (JAM DATUN), XXII, Penerbit:Kejaksaan Agung R.I. hlm.2

¹¹⁰ Rocky Marbun, dkk, 2012, Kamus Hukum Indonesia, Transmedia Pustaka, Jakarta, hlm.143

Pengacara atau Advokat adalah pembela perkara atau penasehat hukum yaitu seseorang yang bertindak di dalam suatu perkara untuk kepentingan yang berperkara, dalam perkara perdata untuk tergugat/penggugat serta dalam perkara pidana untuk terdakwa. Bantuan seorang pengacara itu tidak diharuskan, kecuali dalam perkara pidana dimana terdakwa ada kemungkinan dijatuhi hukuman mati. Penggunaan istilah “Penasihat Hukum” pada dasarnya memiliki kelemahan yang sifatnya mendasar. Pertama, istilah penasehat hukum itu secara denotatif atau pun konotatif bermakna pasif. Padahal peranan profesi itu dapat kedua-keduanya, yaitu pasif ketika hanya memberikan nasihat-nasihat hukum tertentu yang biasa berbentuk lisan atau tertulis (seperti legal opinion/audit), tetapi bisa aktif ketika melakukan pembelaan di depan pengadilan (litigasi) termasuk ketika menjalankan kuasa dalam penyelesaian suatu kasus alternatif (alternative dispute resolution) seperti negosiasi, mediasi, dan arbitrase.¹¹¹

Kedua, secara normatif sebagaimana telah diatur dalam RO, seorang advocaat en procureur dapat bertindak baik secara pasif maupun aktif dalam mengurus sesuatu hal yang perlu pertimbangan hukum atau mengurus perkara yang dikuasakan kepadanya. Kapan harus aktif dan kapan harus pasif semuanya tergantung tuntutan penanganan masalahnya. Sejauh ini sistem dalam kaitannya dengan profesi ini tidak membedakan yang boleh bertindak

¹¹¹ Evy Lusia Ekawati, 2013. Peranan Jaksa Pengacara Megara Dalam Penanganan Perkara Perdata Sudi Kasus Penyelesaian Tunggakn Listrik Antar Pelanggan Dengan Perusahaan Listrik Negara, Genta Press, Yogyakarta, hlm. 57

dan tidak boleh bertindak di hadapan pengadilan seperti di Inggris, antara solicitor dan barrister.¹¹²

Istilah “Negara” yang berasal dikenal sekarang mulai timbul pada zaman renaissance di Eropa dalam abad ke-15, pada masa itu telah mulai di gunakan oleh orang istilah “Lo Stato” yang berasal dari bahasa Italia yang kemudian menjelma menjadi perkataan “L’Etat” dalam bahasa Perancis, “the state” dalam bahasa Inggris, atau “Der State” dalam bahasa Jerman, “de staat” dalam bahasa Belanda.¹¹³ Negara adalah suatu persekutuan bangsa dalam satu wilayah yang jelas batas-batasnya, dan mempunyai pemerintahan sendiri, yang mempunyai unsur negara terdapat di dalamnya wilayah, penduduk, pemerintahan dan memiliki kedaulatan ke dalam dan keluar. Pemerintahan adalah sebagai penyelenggara negara. Dari penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan "Jaksa Pengacara Negara" adalah Jaksa yang bertindak sebagai Pengacara, pembela perkara mewakili negara dalam mengajukan sesuatu tuntutan.

dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi Undang- Undang 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia itu sendiri, yakni pada Tugas dan Wewenang (BAB III), Pasal 30 yang menyatakan:

Pasal 30

¹¹² bid, hlm 58

¹¹³ Kansil, C.S.T, 2008. Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Jakarta: Rineka Cipta, hlm.2

(2) Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

(3) Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:

- a. peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
- b. pengamanan kebijakan penegakan hukum;
- c. pengawasan peredaran barang cetakan;
- d. pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
- e. pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
- f. penelitian dan pengembangan hukum serta statistic criminal.

Dari sekian wewenang Kejaksaan di atas, yang menarik perhatian penulis adalah wewenang dimana Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam ataupun di luar pengadilan untuk mewakili Negara atau pemerintah dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi UU 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

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

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

Dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 24 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia di atas, membuat hal ini semakin menarik perhatian penulis, dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi UU 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia hanya menyebutkan bahwa wewenang kejaksaan dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara: (2) Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

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

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

Dari bentukan tugas dan wewenangnya sebagaimana yang dimaksud di atas dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dikenal dengan istilah Pengacara Negara, terjemahan dari *Lansadvocaat* versi Pasal 3 *Staatblaad* 1922 Nomor 522.4 Lebih lanjut Kejaksaan mengistilahkan Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN) sebagai “Kantor Pengacara Negara”. Istilah yang diberikan oleh Kejaksaan ini mengakibatkan dampak yuridis yang tidak kecil, dimana menuai pro dan kontra dari berbagai kalangan baik akademisi, praktisi.¹¹⁴

Secara historis Jaksa Pengacara Negara (JPN) lahir dalam tubuh Kejaksaan pada tahun 1991. Saat itu konsep ini lahir dengan meniru dari Konsep Australia yang memiliki *Solicitor General* sebagai Jaksa Pengacara Negara, yang menjadi pembeda adalah di Negara asalnya Jaksa Pengacara Negara merupakan sebuah Kantor sendiri yang berisi profesional hukum,

¹¹⁴ Muhamad Jusuf, 2014, *Hukum Kejaksaan*, Surabaya: Laksbang Justitia, h. 15.

sementara di Indonesia Jaksa Pengacara Negara tergabung dalam Kejaksaan Agung.⁶ Kendati di atur dengan dasar hukum setingkat Undang-Undang istilah “Jaksa Pengacara Negara” atau “Kantor Pengacara Negara” sama sekali tidak di temukan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi UU 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia ataupun dalam Peraturan Presiden Nomor.

Berdasarkan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi UU 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Pasal 24 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia peran Jaksa dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dilakukan dengan kuasa khusus untuk dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan. Status Jaksa Pengacara Negara tentu menuai tanya secara Yuridis, termasuk Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat mengingat peran Jaksa Pengacara Negara memiliki implikasi yang sangat besar terhadap lingkup hukum privat, karena di dalam bidang Perdata Pengacara tidak berhadapan dengan Jaksa. Lantaran dalam bidang Perdata merupakan perkara individu melawan individu, Pengacara melawan Pengacara lainnya. Masuknya Kejaksaan dalam bidang Perdata sebagai Pengacara Negara menegaskan posisi ini. Selain itu, segala hal yang berkenaan dengan Penasihat Hukum, Konsultan Hukum, termasuk

Pengacara telah di atur dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat.¹¹⁵

Untuk dapat menjadi Pengacara (advokat) dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat telah mengatur sedemikian rupa untuk dapat di angkat menjadi Pengacara, salah satu diantaranya sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c: “tidak berstatus sebagai pegawai negeri atau pejabat negara” Selanjutnya dalam Pasal 20 ayat (3) juga menegaskan hal serupa: (3) “Advokat yang menjadi pejabat negara, tidak melaksanakan tugas profesi Advokat selama memangku jabatan tersebut”

Pada bagian Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 Tentang Advokat menjelaskan yang dimaksud dengan “pegawai negeri” dan “pejabat negara” yang terdapat dalam Pasal 3 ayat (1) huruf c: “Yang dimaksud dengan “pegawai negeri” dan “pejabat negara”, adalah, pegawai negeri sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan “pejabat negara” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokokpokok Kepegawaian.”

Namun setelah perkembangan Jaksa pengacara diperjelas lagi didalam Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021

¹¹⁵ Ali Salmande, Jaksa Pengacara Negara akan Dihilangkan, diakses pada 22 November 2021, Dari: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4dad52d2429e9/jaksa-pengacara-negara-akan-dihilangkan>

Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Ke.Jaksanaan Republik Indonesia yaitu :

- (1) Jaksa Agung merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Jaksa Agung dengan kuasa khusus ataupun karena kedudukan dan jabatarnya bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, di bidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan di semua lingkungan peradilan, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara.

Tidak hanya itu, Jaksa Agung sebagai pengacara negara ini yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UU No.11 Tahun 2021 itu dapat bersama-sama dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan/atau menteri lain yang ditunjuk oleh Presiden dapat menjadi kuasa dalam menangani perkara di Mahkamah Konstitusi (MK).

Dengan demikian, seorang jaksa yang mewakili negara dan pemerintah dalam perkara perdata dan tata usaha negara disebut Jaksa Pengacara Negara. Keberadaan Jaksa Pengacara Negara ini dipertegas melalui Peraturan Presiden (Perpres) No.38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Bahkan ruang lingkupnya tidak hanya menangani perkara perdata dan tata usaha negara saja, tetapi juga dalam hal bidang ketatanegaraan bila melihat UU Kejaksaan yang baru yakni UU No.11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan RI. Dalam Pasal 24 ayat (1) Perpres No.38 Tahun 2010 itu

disebutkan Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan tugas dan wewenang kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara.

Pasal 24 ayat (2) Perpres No.38 Tahun 2010 itu disebutkan lingkup bidang perdata dan tata usaha negara mencakup penegakan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lainnya kepada negara atau pemerintah, meliputi lembaga/badan negara, lembaga/instansi pemerintah pusat dan daerah, BUMN/BUMD di bidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat. Hal ini juga dituangkan dalam Peraturan Jaksa Agung No.006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia dalam Pasal 444.

3.3. Batas Kewenangan Jaksa Sebagai Pengacara Negara

Undang-Undang Kejaksaan mengatur dan menetapkan peran dan tugas-tugas tambahan bagi jaksa, seperti pengawasan terhadap pelaksanaan putusan bebas bersyarat dan menjadi jaksa Pengacara Negara jika negara terlibat dalam gugatan perdata. Jika seorang warga atau badan hukum mengajukan permohonan kepada hakim Tata Usaha Negara untuk memeriksa keabsahan tindakan administratif yang diambil oleh pejabat pemerintah terhadap mereka. Jaksa memiliki kewenangan untuk bertindak di dalam maupun diluar pengadilan atas nama negara. Mereka

dapat bertindak sebagai penggugat maupun sebagai tergugat serta berperan sebagai kuasa hukum pemerintahan, termasuk badan usaha milik negara dan daerah. Namun perlu di catat bahwa menurut pasal 30 pada ayat (2) Undang-undang kejaksaan, Jaksa harus memiliki surat kuasa saat bertindak dalam lingkup perdata. Sejak tahun 1992 hingga pada aturan terbaru tahun 2021, terapat banyak peraturan yang mengatur peran jaksa sebagai pengacara negara dalam sidang perdata.

Salah satu contohnya ialah, terdapat didalam Undang-undang tentang perseroan terbatas, dimana pada pasal 146 ayat (1) huruf a menjelaskan bahwa kejaksaan diberikan sebuah wewenang untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan. Gugatan tersebut terkait dengan perkara Perdata dan Tata Usaha Negara Gugatan tersebut diajukan ketika seseorang, kelompok, ataupun badan hukum merasa bahwa hak-hak dan kepentingannya terganggu dan menimbulkan suatu perselisihan dngan pihak lain yang menyebabkan kerugian. Tujuan penegakan hukum Pengacara Negara pada perkara perdata dan tata usaha negara adalah memberikan kekuasaan kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara untuk melaksanakan ketentuan perundang-undangan atau putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan mengikat. Hal ini untuk memastikan bahwa terjaganya ketertiban hukum, kepastian hukum,serta melindungi kepentingan negara, pemerintah, dan hak-hak perdata masyarakat.

Alur penanganan perkara perdata dan tata usaha negara yang dilakukan oleh jaksasebagai pengacara negara mengikuti alur dan prosedur

penyelesaian sengketa perdata dan tata usaha negara pada umumnya. Dalam perkara perdata, jaksa dalam rangka mewakili negara dapat mengikuti rangkaian alur penanganan perkara perdata yang lazim digunakan. Sebagaimana diketahui bahwa perkara perdata dapat diselesaikan secara litigasi maupun non litigasi. Penyelesaian secara non litigasi dapat ditempuh dengan model mediasi, negosiasi, konsiliasi, dan arbitrase. Model yang paling lazim digunakan adalah model mediasi. Dalam konteks ini, jaksa dalam kedudukannya sebagai pengacara negara bertindak untuk dan atas nama negara melalui surat kuasa khusus yang diberikan kepadanya. Hasil akhir dari penyelesaian sengketa secara non litigasi adalah dicapainya kesepakatan antara kedua belah pihak yang kemudian dituangkan dalam bentuk akta perdamaian. Jika tidak ditemukan kesepakatan di antara kedua belah pihak, maka para pihak dapat melanjutkan penyelesaian sengketa tersebut secara litigasi.

Pasal 24 ayat (2) dalam peraturan presiden RI Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia merinci tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Jaksa Agung Muda dibidang Perdata dan Tata Usaha Negara yang berbunyi “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/instansi pemerintah pusat dan daerah, Badan Usaha Milik Negara atau daerah di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara untuk menyelamatkan,

memulihkan kekayaan Negara, menegakkan kewajiban pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat” Berdasarkan PERJA No: Per-025/A/JA/11/2015 dapat disimpulkan bahwa tugas dan kewenangan mencakup :

1. Penegakan hukum adalah kewenangan Jaksa Pengacara Negara untuk mengajukan gugatan atau permohonan kepada Pengadilan dalam bidang Perdata, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan tujuan menjaga ketertiban hukum, menjamin kepastian hukum, serta melindungi kepentingan negara, pemerintah dan hak-hak perdata masyarakat.
2. Bantuan hukum, Jaksa Pengacara Negara (JPN) memiliki tanggung jawab untuk memberikan layanan hukum kepada instansi pemerintahan, lembaga negara, BUMN, atau pejabat Tata Usaha Negara dengan bertindak sebagai kuasa pihak dalam perkara perdata dan tata usaha negara sesuai dengan surat kuasa khusus.
3. Pertimbangan hukum, Tugas JPN untuk memberikan pendapat hukum (Legal Opinion) dan/atau pendampingan (Legal Assistance) di bidang DATUN atas dasar permintaan dari lembaga negara, instansi pemerintah di pusat atau daerah BUMN/BUMD, yang pelaksanaannya berdasarkan surat perintah JAMDATUN, kajati dan kajari

4. Pelayanan hukum, Tugas JPN untuk memberikan penjelasan tentang masalah hukum perdata dan tata usaha negara kepada anggota masyarakat yang meminta.
5. Tindakan hukum lain, JPN memiliki tugas untuk berperan sebagai mediator atau fasilitator dalam mengatasi sengketa atau perselisihan antara lembaga negara, instansi pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah, serta BUMN/BMD di bidang DATUN

Berdasarkan hal diatas maka batas kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam Perdata dan Tata Usaha Negara ialah segala hal yang diluar dari ketentuan-ketentuan pada PERJA No: Per-025/A/JA/11/2015. Dalam menyelesaikan sengketa perdata, Jaksa Pengacara Negara memiliki opsi untuk menggunakan proses litigasi atau non-litigasi. Salah satu bentuk non-litigasi yang dapat digunakan adalah mediasi, yang bertujuan untuk tercapainya perdamaian atau kesepakatan antara kedua belah pihak yang sedang bersengketa.

JPN dapat memberikan pertimbangan hukum kepada kliennya melalui suatu upaya mediasi. Pengaturan mengenai upaya mediasi dapat ditemukan pada pasal 18 ayat (2) Undang-undang Kejaksaan yang menyatakan sebagai berikut:“Jaksa Agung dengan kuasa hukum ataupun karena kedudukan dan jabatannya bertindak sebagai jaksa pengacara negara, dibidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan di smeua lingkungan peradilan, baik di dalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintahan maupun kepetingan umum”. Salah satu

kasus jaksa yang menjadi Jaksa Pengacara Negara dalam kasus Yayasan Super Semar, yang dimana pemerintah dalam hal ini memberikan kuasa khusus kepada jaksa pengacara negara untuk menggugat Yayasan Super Semar dengan dasar alasan bahwa perbuatan tersebut melanggar hukum terkait diterbitkannya PP No.15 Tahun 1976 tentang Penetapan Penggunaan Laba Bersih Bank-Bank Milik Negara.

Berdasarkan PP tersebut, sejumlah bank milik negara seperti BI, BNI, BRI, BDN, BBD, BTN dan Bank Elxim diwajibkan menyumbang 5% dari laba bersih mereka untuk kepentingan-kepentingan sosial. Jaksa pengacara Negara menilai aturan tersebut bukan semestinya dijalankan oleh Soeharto mantan presiden ke dua Republik Indonesia. Pungutan dari bank milik pemerintah yang semestinya untuk kepentingan sosial dan pendidikan, dialihkan kepada kloni-kloni Soeharto. Jaksa Pengacara Negara menuturkan hal tersebut adalah suatu perbuatan yang melanggar hukum, Jaksa Pengacara Negara juga mengupayakan agar aset negara tersebut dapat dikembalikan. Dari penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa dalam kasus perdata dan tata usaha negara, Jaksa Pengacara Negara bertindak sebagai perwakilan negara atau lembaga negara. Didalam pengadilan baik didalam maupun diluar negeri dengan catatan Jaksa Pengacara Negara harus mendapatkan atau memiliki surat kuasa khusus dari lembaga negara yang membutuhkan layanan dari Jaksa Pengacara Negara. Oleh karena hal tersebut Jaksa Pengacara Negara harus faham dan mengerti dimana batas Jaksa

Pengacara Negara dalam menjalankan kewenangan sesuai dengan peraturan undang-undang yang berlaku.

3.4. Regulasi Kewenangan jaksa sebagai Pengacara Negara dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara belum berbasis Keadilan

Regulasi kewenangan Jaksa sebagai Pengacara Negara (JPN) dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) di Indonesia, meskipun telah memiliki landasan hukum yang kuat, masih menghadapi tantangan implementasi yang menghambat pencapaian keadilan yang optimal. Secara fundamental, kewenangan JPN diatur untuk mengamankan dan menyelamatkan kekayaan negara serta menjaga kewibawaan Pemerintah, dengan Jaksa memiliki kuasa khusus untuk bertindak atas nama Negara atau pemerintah baik di dalam maupun di luar pengadilan.¹¹⁶ Fungsionalisasi peran JPN tidak berjalan secara optimal karena adanya hambatan yang bersumber dari tiga komponen sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman: struktur, substansi, dan budaya hukum.¹¹⁷ yang mana menurut penulis bahwa faktor **budaya hukum** (kultur internal dan eksternal) adalah penghambat yang paling signifikan, yang pada akhirnya memengaruhi efisiensi dan efektivitas JPN dalam mewujudkan keadilan substantif.

1. Mandat Yuridis JPN Pasca Amandemen Undang-Undang

¹¹⁶ Iska Tirta Adiyaksa dan Dr. Dossy Iskandar Prasetyo. "Peran Serta Hambatan Fungsionalisasi Jaksa Pengacara Negara Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara: Studi Kasus Pada Kejaksaan Negeri Sidoarjo." *Jurnal Judiciary* Vol. 13 No. 2 (2024). Hlm 10.

¹¹⁷ Lawrence M. Friedman, diterjemahkan oleh M. Khozim. *Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial*. Penerbit Nusa Media, Bandung, 2018.

Kewenangan JPN secara tradisional didasarkan pada Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi UU 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Peran ini semakin diperkuat dan dipertegas melalui perubahan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Penegasan ini mengakhiri ambiguitas istilah JPN yang sebelumnya hanya muncul secara implisit dalam UU Kejaksaan.¹¹⁸

2. Penegasan Kedudukan Jaksa Agung sebagai Pengacara Negara

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 secara tegas menguatkan kedudukan Jaksa Agung sebagai representasi tertinggi negara di bidang hukum non-pidana melalui Pasal 18:

- a. **Pasal 18 Ayat (1):** (1) Jaksa Agung merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia. bahwa Jaksa Agung merupakan **Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara** di Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹⁹
- b. **Pasal 18 Ayat (2):** (2) Jaksa Agung dengan kuasa khusus ataupun karena kedudukan dan jabatannya bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, di bidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan di semua lingkungan peradilan, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintahan, maupun kepentingan

¹¹⁸ Iska Tirta Adiyaksa dan Dr. Dossy Iskandar Prasetyo. Hlm 15.

¹¹⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

umum. Secara eksplisit menyatakan bahwa Jaksa Agung, dengan kuasa khusus ataupun karena kedudukan dan jabatannya, bertindak sebagai **Jaksa Pengacara Negara**, di bidang **perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan** di semua lingkungan peradilan, baik di dalam maupun di luar pengadilan, untuk dan atas nama negara atau pemerintahan, maupun kepentingan umu.

Meskipun penegasan yuridis ini memperkuat legalitas JPN dan memberikan mandat yang sangat luas (mencakup perdata, TUN, dan ketatanegaraan), hal itu sekaligus menuntut peningkatan kualitas.. Dan juga penegasan peran ini harus diimbangi dengan peningkatan kompetensi. Jaksa yang bertindak sebagai Pengacara Negara harus dibekali dengan **kompetensi khusus** di bidang hukum perdata dan tata usaha negara, baik secara materiil maupun formil. Dikarenakan Kejaksaan identik dengan sebuah tindak pidana dan merupakan pengendali perkara pidana (*dominus litis*) sehingga penulis menilai bahwa SDM yang ditunjuk untuk menangani perkara dalam bidang Perdata dan TUN membutuhkan waktu untuk mempelajari kembali sehingga hal tersebutlah yang dinilai penulis menjadi penghambat dalam sebuah penanganan perkara perdata. Regulasi dan penegasan ini adalah prasyarat untuk keadilan, tetapi kelemahan muncul ketika tuntutan kompetensi ini berbenturan dengan realitas sumber daya dan budaya kerja di lapangan.

3. Kelemahan Implementasi dari Perspektif Struktur Hukum

Struktur hukum mengacu pada susunan kelembagaan dan hierarki kekuasaan dalam sistem hukum. Kelemahan struktural Kejaksaan terletak pada ambivalensi kedudukannya yang diperkuat oleh Pasal 18 Ayat (1) UU 11/2021. Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan yang dipimpin oleh Jaksa Agung yang bertanggung jawab kepada Presiden, menempatkannya secara fundamental dalam cabang kekuasaan eksekutif. Namun, ketika Jaksa menjalankan fungsi penuntutan, mereka menjalankan kekuasaan negara di bidang penuntutan yang secara fungsional menyerupai kekuasaan yudikatif.

Konflik Peran dan Persepsi Ketidakberimbangan Kondisi ini menimbulkan ambivalensi kedudukan Kejaksaan RI dalam penegakan hukum. Penyatuan peran Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara dalam satu jabatan (Jaksa Agung) melalui Pasal 18 Ayat (1) secara inheren menciptakan konflik kepentingan dan persepsi. Di satu sisi, Kejaksaan harus bertindak independen dalam penuntutan (Pasal 2 Ayat (1) UU No. 11 Tahun 2021). Di sisi lain, sebagai pengacara negara, JPN terikat secara struktural dengan kekuasaan eksekutif. Dalam perkara Tata Usaha Negara (TUN), di mana JPN mewakili badan atau pejabat pemerintah yang digugat, ikatan struktural ini dapat menimbulkan persepsi ketidakseimbangan atau keberpihakan di mata pihak lawan, yang merupakan pelanggaran terhadap prinsip keadilan prosedural. Ambivalensi struktural ini menjadi isu fundamental yang dapat memengaruhi tingkat kepercayaan dan objektivitas JPN di mata publik dan instansi.

4. Kelemahan Implementasi dari Perspektif Substansi Hukum

Substansi hukum mencakup peraturan, norma, dan kebijakan yang mengatur pelaksanaan tugas JPN. Meskipun Pasal 18 Ayat (2) memberikan mandat yang sangat luas, terdapat defisit substansi yang menghambat fungsionalisasi JPN untuk mencapai keadilan dalam pemulihan aset negara.¹²⁰

Ketiadaan Mandat Wajib dan Fragmentasi Pertahanan Hukum Negara Kelemahan substansial yang paling menonjol adalah kurangnya perangkat perundang-undangan yang secara tegas mengharuskan BUMN/BUMD untuk menyelesaikan permasalahan yang merugikan keuangan negara pada Kejaksaan. Ketiadaan mandat wajib ini menciptakan batasan bagi pihak-pihak yang dapat menggunakan jasa JPN, dan ketidakharian instansi pemerintah/BUMN/BUMD untuk merujuk kasus mereka kepada Kejaksaan telah menempatkan Kejaksaan pada posisi untuk bersaing langsung dengan kantor pengacara swasta dengan posisi yang tidak seimbang.

Implikasi dari ketiadaan kewajiban ini adalah:

- a. Fragmentasi Pertahanan Hukum Negara: Ketika setiap instansi bebas memilih kuasa hukum (swasta), strategi pertahanan hukum negara menjadi terfragmentasi dan tidak terpusat, berpotensi mengurangi efisiensi dan kekuatan otoritas hukum negara secara keseluruhan.

¹²⁰ Ibnu Hajar. *Pengawan Advokat: Upaya Menuju Profesionalisme, AlMawarid Edisi XII, 2010.* Hlm 12.

- b. Optimalisasi Pemulihan Aset yang Terhambat: Dalam konteks keadilan, substansi hukum yang ideal seharusnya memberikan prioritas kepada JPN sebagai kuasa hukum utama negara untuk memastikan bahwa pemulihan dan pengamanan aset negara dilakukan secara terpusat, efisien, dan dengan otoritas penuh. Ketika substansi hukum tidak memberikan keunggulan komparatif yang kuat, upaya JPN dalam mengamankan kepentingan negara menjadi kurang efektif, sehingga tujuan keadilan dalam pemulihan hak negara tidak tercapai secara optimal.

5. Kelemahan Kritis dari Perspektif Budaya Hukum

Budaya hukum, baik internal maupun eksternal, merupakan faktor yang paling signifikan dalam menghambat pelaksanaan tugas JPN di bidang DATUN. Faktor ini secara langsung memengaruhi efisiensi dan kepercayaan, yang merupakan prasyarat utama keadilan. Kultur Hukum Internal: Dominasi Fungsi Pidana dan Disinsentif Karier Kultur hukum internal merujuk pada sikap dan nilai yang ada di kalangan aparat penegak hukum, dalam hal ini Jaksa. Kelemahan utama di sini adalah fokus yang berlebihan pada fungsi pidana, yang bertentangan dengan penguatan mandat JPN dalam Pasal 18 UU 11/2021:

- a. Prioritas *Public Prosecutor*:¹²¹ Jaksa di lingkungan Kejaksaan cenderung mengutamakan tugas sebagai Penuntut Umum (*Public*

¹²¹ Ika Fijriya dan Hafis Mukhammad, "Tinjauan Kewenangan Jaksa Penuntut Umum Dalam Melakukan Penuntutan Terhadap Suatu Tindak Pidana Melalui Proses Pengadilan," *YUDHISTIRA: Jurnal Yurisprudensi, Hukum dan Peradilan* 2, no. 4 (Desember 2024), hlm. 20.

Prosecutor). Hal ini menyebabkan minat untuk mengkhususkan atau memberi perhatian yang istimewa sebagai Pengacara Negara dalam bidang DATUN agaknya kurang.

- b. Kesenjangan Kompetensi dan Pemahaman: SDM di Unit Kerja JAM DATUN masih menjadi kendala utama karena belum semua unsur internal Kejaksaan memahami keberadaan tugas dan fungsi serta organisasi JAM DATUN secara optimal.

Dominasi fungsi pidana menciptakan disinsentif karier bagi Jaksa yang ingin berfokus pada DATUN. Kasus pidana seringkali dianggap lebih prestisius dan lebih cepat memberikan promosi atau pengakuan. Akibatnya, alokasi sumber daya manusia (SDM) yang mumpuni dan terfokus pada DATUN menjadi tidak seimbang, menghalangi kemampuan Kejaksaan untuk memberikan pelayanan hukum yang cepat dan berkualitas, yang merupakan aspek mendasar dari keadilan.

Kultur Hukum Eksternal: Rendahnya Kepercayaan dan Keterbatasan Anggaran Kultur hukum eksternal mencakup sikap dan nilai masyarakat umum terhadap sistem hukum. Kelemahan pada kultur eksternal ini secara langsung menghambat fungsionalisasi JPN:

Hambatan Eksternal	Kultur	Dampak Terhadap Fungsionalisasi JPN
Minimnya Fungsi JPN	Pengenalan	Instansi pemerintah dan masyarakat belum sepenuhnya mengetahui peranan Kejaksaan sebagai Pengacara Negara,

	menyebabkan potensi jasa hukum tidak dimanfaatkan optimal.
Anggapan Kapasitas yang Rendah	Terdapat anggapan masih kurangnya kemampuan JPN di kalangan instansi, sehingga lebih memilih pengacara swasta, meskipun JPN memiliki mandat tertinggi negara.
Kendala Kerjasama yang Pasif	Meskipun MoU telah ditandatangani, instansi kurang aktif meminta bantuan (pasif), yang mencerminkan rendahnya kepercayaan dan inisiatif dari pihak yang seharusnya dilayani.
Keterbatasan Anggaran Operasional	Pelaksanaan tugas JPN terhambat oleh terbatasnya anggaran serta operasional untuk penanganan bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, membatasi ruang gerak JPN untuk proaktif dan profesional.

Rendahnya kepercayaan instansi, contoh meskipun Kejaksaan Negeri Sidoarjo telah menangani sejumlah besar kasus (misalnya 1.001 kasus Bantuan Hukum Non - Litigasi antara 2019–2021), menghambat JPN dalam melaksanakan tugasnya untuk mewakili dan melindungi kepentingan negara

secara menyeluruh.¹²²Keterbatasan anggaran memperparah hambatan ini, membuat JPN tidak mampu bersaing secara profesional dengan kantor hukum swasta yang didukung sumber daya yang memadai. Implikasi Fungsionalisasi yang Tidak Optimal terhadap Keadilan Substantif. Fungsionalisasi kewenangan Kejaksaan di bidang DATUN adalah proses untuk mewujudkan kewenangan tersebut secara konkret dan operasional. Keadilan dalam konteks JPN meliputi kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan, dan kebenaran, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat.

Ketika proses fungsionalisasi terhambat oleh faktor budaya hukum, hasil akhirnya adalah penegakan hukum yang tidak optimal dan belum berbasis keadilan secara penuh. Realitas implementasi menunjukkan adanya ketidakseimbangan (*unequal justice*) dalam perlindungan hukum negara. Negara tidak sepenuhnya mendapatkan perlindungan hukum yang maksimal karena instansi yang berhak tidak menggunakan JPN, dan JPN sendiri belum memiliki kapasitas internal yang setara dengan tuntutan hukum perdata dan TUN yang kompleks.

Oleh karena itu, meskipun regulasi telah memberikan mandat yang kuat, terutama melalui Pasal 18 UU 11/2021, lemahnya fungsionalisasi akibat kendala budaya dan sumber daya menunjukkan bahwa regulasi kewenangan JPN belum sepenuhnya berbasis keadilan substantif, khususnya dalam aspek pemulihan dan pengamanan aset negara yang menjadi tujuan utama

¹²² Yashinta Irenne Marianna, Ade Maman Suherman, dan Tri Setiady, "Peran Strategis Pengacara Negara dalam Penanganan Kasus Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dalam Kerangka Negara Hukum," *Hukum Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum Sosial dan Humaniora* 2, no. 1 (2025): hlm. 66-80,

mandat DATUN. Diperlukan reformasi struktural, penegasan substansi hukum yang mewajibkan penggunaan JPN, dan perubahan budaya kerja internal untuk menyelaraskan kekuatan mandat formal dengan efektivitas implementasi di lapangan.



BAB IV

**KELEMAHAN-KELEMAHAN YURIDIS DAN PRAKTIS YANG
DIHADAPI DALAM PELAKSANAAN PERAN JAKSA PENGACARA
NEGARA**

**4.1. Kelemahan Subtansi Hukum Jaksa Pengacara Negara Dalam Bidang
Perdata Tata Usaha Negara**

Keberadaan Jaksa Pengacara Negara dalam sistem hukum Indonesia merupakan konsekuensi dari kebutuhan negara untuk memiliki instrumen hukum yang mampu melindungi kepentingan negara dan pemerintah di luar ranah hukum pidana. Dalam konteks negara hukum modern, negara tidak hanya berhadapan dengan persoalan kriminalitas, tetapi juga dengan sengketa perdata dan administrasi negara yang kompleks, baik yang melibatkan individu, badan hukum, maupun lembaga publik lainnya.¹²³ Jaksa Pengacara Negara hadir sebagai representasi negara dalam menghadapi persoalan tersebut, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi UU 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang memberikan kewenangan kepada kejaksaan untuk bertindak di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara berdasarkan kuasa khusus. Meskipun secara normatif kewenangan tersebut telah diberikan, substansi hukum yang mengatur Jaksa Pengacara Negara masih menyisakan berbagai kelemahan mendasar

¹²³ Yusril Ihza Mahendra, 2012, *Kedudukan Kejaksaan Agung dan Posisi Jaksa Agung Dalam Sistem Presidensial di Bawah UUD 1945*, Kencana Prenada, Media Group, Jakarta, hlm.6.

yang berdampak pada efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga ini dalam praktik.

Dalam konstruksi hukum positif Indonesia, kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam bidang perdata dan tata usaha negara masih didesain dan dipraktikkan secara pasif, karena pelaksanaan fungsi representasi negara tersebut pada umumnya mensyaratkan adanya Surat Kuasa Khusus dari kementerian, lembaga, atau instansi pemerintah yang berkepentingan, sehingga JPN tidak secara otomatis hadir sebagai representasi hukum negara yang melekat dan permanen (*inherent state attorney*), melainkan diposisikan sebagai kuasa hukum yang bersifat insidental dan administratif; desain kewenangan yang demikian tidak hanya mencerminkan paradigma lama yang memisahkan secara kaku antara fungsi penegakan hukum dan fungsi perlindungan kepentingan negara, tetapi juga menimbulkan konsekuensi yuridis dan praktis berupa keterlambatan negara dalam merespons potensi sengketa, lemahnya pengamanan aset negara sejak tahap awal, serta hilangnya kesempatan negara untuk bertindak preventif dalam mencegah kerugian negara, sehingga peran Jaksa Pengacara Negara cenderung reduktif, defensif, dan subordinatif terhadap kehendak birokrasi pemberi kuasa, alih-alih berfungsi sebagai instrumen hukum negara yang proaktif dalam menjaga kepentingan publik, menegakkan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*), dan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).¹²⁴

¹²⁴ Hasil Wawancara dengan Direktur Perdata pada JAMDATUN

Selain itu kelemahan yang juga fundamental terletak pada ketidakjelasan konstruksi normatif Jaksa Pengacara Negara dalam kerangka peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Kejaksaan memang memberikan mandat kepada kejaksaan untuk bertindak di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, namun tidak secara eksplisit dan sistematis merumuskan kedudukan Jaksa Pengacara Negara sebagai suatu profesi atau fungsi hukum yang berdiri secara jelas dan mandiri. Istilah Jaksa Pengacara Negara tidak dirumuskan secara definisional dalam undang-undang, melainkan hanya muncul sebagai konsekuensi dari perluasan kewenangan kejaksaan. Kondisi ini menimbulkan ambiguitas normatif karena tidak terdapat batasan yang tegas mengenai ruang lingkup, karakteristik, dan standar profesionalitas Jaksa Pengacara Negara sebagaimana halnya profesi advokat yang diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Ketidakjelasan ini berdampak pada lemahnya legitimasi konseptual Jaksa Pengacara Negara sebagai subjek hukum yang menjalankan fungsi pembelaan dan representasi negara di luar bidang pidana.

Kelemahan substansi hukum tersebut semakin terlihat ketika peran Jaksa Pengacara Negara dibandingkan dengan pengaturan profesi hukum lainnya. Dalam sistem hukum Indonesia, advokat diakui sebagai profesi yang bebas, mandiri, dan bertanggung jawab, dengan standar kompetensi, kode etik, serta mekanisme pengawasan yang diatur secara rinci oleh undang-undang. Sebaliknya, Jaksa Pengacara Negara menjalankan fungsi

yang secara substansial mirip dengan advokat, yakni mewakili pihak tertentu dalam sengketa perdata dan tata usaha negara, tetapi tanpa landasan hukum profesi yang setara. Tidak adanya pengaturan khusus mengenai standar etik, tanggung jawab profesional, serta mekanisme akuntabilitas Jaksa Pengacara Negara dalam undang-undang menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai posisi dan kewajiban mereka ketika beracara di pengadilan perdata maupun peradilan tata usaha negara. Hal ini berpotensi menimbulkan persoalan serius terkait keadilan prosedural dan perlindungan hak para pihak yang berperkara.

Kelemahan substansi hukum Jaksa Pengacara Negara juga tercermin dalam pengaturan kewenangan yang bersifat fakultatif dan bergantung pada pemberian kuasa dari instansi pemerintah atau lembaga negara. Dalam praktik, banyak instansi pemerintah yang enggan atau ragu untuk memberikan kuasa kepada Jaksa Pengacara Negara dalam penyelesaian sengketa perdata maupun tata usaha negara. Keraguan ini tidak terlepas dari lemahnya pengaturan hukum yang menjamin kepastian dan efektivitas peran Jaksa Pengacara Negara.¹²⁵ Undang-undang tidak memberikan mekanisme yang bersifat imperatif atau konsekuensi hukum yang jelas bagi instansi pemerintah yang memilih untuk tidak menggunakan jasa Jaksa Pengacara Negara. Akibatnya, peran Jaksa Pengacara Negara sering kali bersifat marginal dan tidak menjadi pilihan utama dalam penyelesaian

¹²⁵ Marwan Effendy, 2005, *Kejaksaan Republik Indonesia, Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hal. 136.

sengketa hukum yang melibatkan negara, meskipun secara normatif mereka dibentuk untuk tujuan tersebut.

Selain itu, substansi hukum yang mengatur Jaksa Pengacara Negara belum memberikan kejelasan yang memadai mengenai mekanisme penyelesaian sengketa non-litigasi. Dalam banyak kasus, penyelesaian sengketa perdata dan tata usaha negara melalui jalur non-litigasi seperti negosiasi, mediasi, atau fasilitasi dianggap lebih efektif dan efisien. Namun, peraturan perundang-undangan tidak memberikan pedoman yang komprehensif mengenai prosedur, batas kewenangan, serta kekuatan hukum dari tindakan non-litigasi yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara. Kekosongan norma ini menyebabkan praktik penyelesaian non-litigasi menjadi tidak seragam dan sangat bergantung pada kebijakan internal kejaksaan atau interpretasi masing-masing jaksa. Kondisi tersebut tidak hanya melemahkan kepastian hukum, tetapi juga berpotensi menimbulkan perbedaan perlakuan dalam kasus-kasus yang serupa.

Kelemahan substansi hukum Jaksa Pengacara Negara juga berkaitan erat dengan ketergantungan yang berlebihan pada peraturan internal kejaksaan, seperti Peraturan Jaksa Agung dan standar operasional prosedur internal. Meskipun peraturan internal tersebut penting sebagai pedoman teknis, dominasi regulasi internal dalam mengatur peran Jaksa Pengacara Negara menunjukkan bahwa pengaturan di tingkat undang-undang belum memadai. Dalam perspektif teori hierarki norma hukum, peraturan internal tidak memiliki kekuatan mengikat yang sama dengan undang-undang,

sehingga legitimasi tindakan Jaksa Pengacara Negara dapat dipertanyakan ketika berhadapan dengan pihak eksternal atau dalam forum peradilan. Ketergantungan pada regulasi internal juga menimbulkan persoalan transparansi dan akuntabilitas, karena tidak semua peraturan internal tersebut mudah diakses atau dipahami oleh publik.

Dari sudut pandang perlindungan kepentingan negara, kelemahan substansi hukum Jaksa Pengacara Negara berdampak langsung pada efektivitas upaya pemulihan kerugian negara dan pengamanan aset negara. Ketidakjelasan kewenangan, lemahnya legitimasi normatif, serta keterbatasan pengaturan prosedural menyebabkan peran Jaksa Pengacara Negara dalam menyelamatkan keuangan negara belum optimal. Dalam banyak kasus, negara justru lebih memilih menggunakan jasa advokat swasta dengan biaya yang tidak sedikit, meskipun Jaksa Pengacara Negara secara teoritis dapat menjalankan fungsi tersebut. Fenomena ini mencerminkan adanya krisis kepercayaan yang berakar pada kelemahan substansi hukum yang mengatur keberadaan dan peran Jaksa Pengacara Negara.

Lebih jauh, kelemahan substansi hukum Jaksa Pengacara Negara juga berimplikasi pada rendahnya kepastian hukum dalam sistem peradilan perdata dan tata usaha negara. Posisi Jaksa Pengacara Negara yang berada di bawah institusi kejaksaan, yang secara tradisional dikenal sebagai aparat penegak hukum pidana, sering kali menimbulkan kebingungan dalam praktik peradilan. Tidak adanya pengaturan yang tegas mengenai relasi

kelembagaan dan prosedural antara Jaksa Pengacara Negara, hakim, dan para pihak lainnya dalam sengketa perdata dan tata usaha negara menyebabkan terjadinya ketidakkonsistenan dalam penerapan hukum acara. Hal ini berpotensi mengganggu prinsip equality before the law dan asas peradilan yang adil.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa kelemahan substansi hukum Jaksa Pengacara Negara dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara bersumber dari ketidaklengkapan dan ketidakjelasan pengaturan normatif di tingkat undang-undang. Ketiadaan definisi yang tegas, lemahnya pengaturan standar profesionalitas, tidak sinkronnya hubungan dengan regulasi profesi advokat, serta dominasi regulasi internal kejaksaan menunjukkan bahwa konstruksi hukum Jaksa Pengacara Negara masih belum matang. Kondisi ini tidak hanya menghambat efektivitas pelaksanaan tugas Jaksa Pengacara Negara, tetapi juga berpotensi merugikan kepentingan negara dan mencederai prinsip kepastian hukum dalam sistem hukum nasional.

Oleh karena itu, penguatan substansi hukum Jaksa Pengacara Negara menjadi kebutuhan mendesak dalam rangka mewujudkan sistem penegakan hukum perdata dan tata usaha negara yang efektif, akuntabel, dan berkeadilan. Reformulasi pengaturan Jaksa Pengacara Negara melalui revisi undang-undang, harmonisasi dengan Undang-Undang Advokat, serta penyusunan norma yang jelas mengenai kewenangan dan prosedur kerja merupakan langkah strategis yang perlu ditempuh untuk memperkuat peran

Jaksa Pengacara Negara sebagai pelindung kepentingan hukum negara dalam kerangka negara hukum demokratis.¹²⁶

Dalam perspektif teori negara hukum, keberadaan Jaksa Pengacara Negara seharusnya menjadi instrumen penting dalam menjamin supremasi hukum dan perlindungan kepentingan publik. Negara hukum menuntut agar setiap tindakan pemerintah, termasuk dalam menghadapi sengketa perdata dan tata usaha negara, dilandasi oleh norma hukum yang jelas, konsisten, dan dapat dipertanggungjawabkan. Namun, lemahnya substansi hukum Jaksa Pengacara Negara justru menunjukkan adanya kesenjangan antara idealitas negara hukum dan realitas pengaturan kelembagaan di Indonesia. Ketika negara tidak mampu merumuskan secara tegas perangkat hukum yang mengatur peran pengacaranya sendiri, maka negara secara tidak langsung melemahkan posisinya dalam menegakkan kepentingan hukum publik secara konsisten dan berkeadilan.

Dalam konteks hukum administrasi negara, kelemahan substansi hukum Jaksa Pengacara Negara menjadi semakin problematis. Sengketa tata usaha negara pada dasarnya merupakan mekanisme kontrol terhadap tindakan pemerintahan agar tetap berada dalam koridor asas legalitas, asas kecermatan, dan asas perlindungan terhadap hak warga negara. Jaksa Pengacara Negara dalam bidang ini seharusnya berperan sebagai penjaga kepentingan pemerintah yang sah sekaligus memastikan bahwa tindakan

¹²⁶ RM. Surachman dan Andi Hamzah, 1995, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, hal. 41.

administrasi negara tidak bertentangan dengan hukum. Namun, ketidakjelasan pengaturan mengenai batasan kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam sengketa tata usaha negara sering kali menyebabkan peran tersebut tidak berjalan secara optimal. Dalam praktik, Jaksa Pengacara Negara cenderung berfungsi semata-mata sebagai pembela formal pemerintah tanpa kerangka normatif yang mendorong pendekatan korektif dan preventif terhadap potensi pelanggaran hukum administrasi.

Kelemahan substansi hukum juga tercermin dalam absennya diferensiasi yang jelas antara peran Jaksa Pengacara Negara sebagai wakil pemerintah dan sebagai penjaga kepentingan negara secara objektif. Dalam teori hukum publik, negara dan pemerintah tidak selalu berada dalam posisi yang identik.¹²⁷ Pemerintah sebagai organ eksekutif dapat melakukan tindakan yang merugikan kepentingan negara atau masyarakat, baik karena kesalahan administrasi, penyalahgunaan wewenang, maupun kelalaian. Namun, pengaturan hukum Jaksa Pengacara Negara belum memberikan ruang normatif yang cukup bagi jaksa untuk bersikap kritis terhadap tindakan pemerintah yang secara substantif bermasalah. Akibatnya, Jaksa Pengacara Negara sering kali terjebak dalam posisi membela kebijakan atau tindakan administratif pemerintah secara formalistik, meskipun tindakan tersebut berpotensi bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

¹²⁷ R. Nerendra Jatna, 1994, *Kejaksaan Sebagai Pengacara Pemerintah*, Depok, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm 7

Dalam sistem hukum yang ideal, pengacara negara tidak hanya berfungsi sebagai pembela, tetapi juga sebagai penasihat hukum yang mampu memberikan koreksi internal terhadap tindakan pemerintah sebelum sengketa terjadi. Kelemahan substansi hukum Jaksa Pengacara Negara menyebabkan fungsi preventif ini tidak berkembang secara maksimal. Pengaturan hukum yang ada lebih menekankan aspek kewenangan bertindak berdasarkan kuasa khusus, tanpa mengatur secara mendalam kewajiban substantif Jaksa Pengacara Negara untuk memastikan bahwa tindakan pemerintah yang dibelanya telah sesuai dengan prinsip hukum dan keadilan. Hal ini berimplikasi pada meningkatnya jumlah sengketa perdata dan tata usaha negara yang sebenarnya dapat dicegah sejak awal melalui pendampingan hukum yang kuat dan berbasis prinsip hukum publik.

Kelemahan lainnya yang tidak kalah penting adalah tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai independensi Jaksa Pengacara Negara dalam menjalankan tugasnya. Sebagai bagian dari institusi kejaksaan yang berada di bawah kekuasaan eksekutif, Jaksa Pengacara Negara berpotensi menghadapi konflik kepentingan struktural, terutama ketika harus menangani perkara yang melibatkan kebijakan strategis pemerintah atau pejabat tinggi negara.¹²⁸ Substansi hukum yang ada belum memberikan jaminan independensi fungsional yang memadai bagi Jaksa Pengacara

¹²⁸ Sutanto Retno Wulan dan Iskandar Oeripkartawinata, 1993, *Hukum Acara Perdata Dalam Praktek*, Alumni, Bandung, hlm, 152

Negara untuk bertindak secara profesional tanpa tekanan kepentingan politik atau birokrasi. Ketidakjelasan ini berpotensi menggerus prinsip *due process of law* dalam penyelesaian sengketa perdata dan tata usaha negara.

Dalam praktik peradilan, kelemahan substansi hukum Jaksa Pengacara Negara juga memunculkan persoalan terkait kualitas argumentasi hukum dan strategi litigasi. Banyak sengketa perdata dan tata usaha negara yang melibatkan negara bersifat kompleks dan memerlukan penguasaan mendalam terhadap hukum kontrak, hukum administrasi, hukum keuangan negara, serta hukum sektor tertentu seperti pertanahan, lingkungan hidup, dan pengadaan barang dan jasa.¹²⁹ Namun, substansi hukum yang mengatur Jaksa Pengacara Negara tidak mewajibkan adanya spesialisasi atau sertifikasi kompetensi tertentu bagi jaksa yang ditugaskan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara. Akibatnya, kualitas pembelaan hukum negara sangat bergantung pada kapasitas individual jaksa, bukan pada sistem yang terbangun secara institusional.

Kelemahan substansi hukum ini berdampak pada rendahnya konsistensi putusan pengadilan yang melibatkan negara. Dalam beberapa kasus, negara mengalami kekalahan bukan semata-mata karena substansi perkara yang lemah, melainkan karena kurang optimalnya strategi pembelaan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan Jaksa Pengacara Negara bukan hanya persoalan teknis atau administratif, tetapi

¹²⁹ Wiryono R, 2009, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Dua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm, 59.

juga persoalan struktural yang berakar pada desain hukum yang tidak memadai. Ketika negara gagal merancang sistem hukum yang kuat untuk melindungi kepentingannya sendiri, maka negara secara tidak langsung menempatkan dirinya dalam posisi yang rentan dalam forum peradilan.

Kelemahan substansi hukum Jaksa Pengacara Negara juga berimplikasi pada prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Dalam banyak kasus, penggunaan advokat swasta oleh instansi pemerintah dilakukan dengan alasan fleksibilitas, keahlian khusus, dan persepsi profesionalitas yang lebih tinggi. Fenomena ini tidak dapat dilepaskan dari kelemahan pengaturan hukum Jaksa Pengacara Negara yang belum mampu membangun citra dan kepercayaan sebagai representasi hukum negara yang kompeten dan andal. Dari perspektif keuangan negara, kondisi ini tentu tidak ideal karena penggunaan advokat swasta sering kali memerlukan biaya yang besar dan berpotensi menimbulkan persoalan akuntabilitas anggaran.

Lebih lanjut, lemahnya substansi hukum Jaksa Pengacara Negara juga berpengaruh terhadap mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban. Tidak adanya pengaturan yang rinci mengenai indikator kinerja, standar keberhasilan, dan konsekuensi hukum atas kegagalan dalam menjalankan tugas menyebabkan evaluasi terhadap kinerja Jaksa Pengacara Negara menjadi tidak objektif dan sulit diukur. Dalam negara hukum yang modern, setiap organ negara yang diberi kewenangan harus disertai dengan mekanisme akuntabilitas yang jelas.

Namun, substansi hukum yang ada belum memberikan kerangka tersebut secara memadai bagi Jaksa Pengacara Negara.

Dari sudut pandang pembaruan hukum, kondisi ini menunjukkan bahwa pengaturan Jaksa Pengacara Negara masih terjebak dalam paradigma lama yang memandang kejaksanaan terutama sebagai lembaga penuntut pidana. Perluasan kewenangan ke bidang Perdata dan Tata Usaha Negara tidak diikuti dengan reformulasi substansi hukum yang komprehensif dan berbasis pada kebutuhan spesifik bidang tersebut. Akibatnya, peran Jaksa Pengacara Negara berkembang secara parsial dan tidak terintegrasi dalam sistem hukum perdata dan administrasi negara secara utuh. Hal ini menunjukkan adanya disharmoni antara tujuan pembentukan kewenangan dan instrumen hukum yang disediakan untuk melaksanakan kewenangan tersebut.

Dalam kerangka pembangunan hukum nasional, kelemahan substansi hukum Jaksa Pengacara Negara juga mencerminkan belum optimalnya pendekatan sistemik dalam merancang institusi hukum. Pembentukan dan penguatan institusi hukum seharusnya dilakukan dengan mempertimbangkan aspek normatif, kelembagaan, sumber daya manusia, serta budaya hukum secara simultan.¹³⁰ Namun, pengaturan Jaksa Pengacara Negara lebih banyak menekankan aspek kewenangan formal tanpa diimbangi dengan pengaturan substansial yang memadai. Kondisi ini

¹³⁰ RM. Surachman dan Andi Hamzah, 1995, *Jaksa di Berbagai Negara, Peranan dan Kedudukannya*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm, 47.

berpotensi menghambat upaya mewujudkan sistem hukum yang responsif dan adaptif terhadap dinamika sosial dan ekonomi yang terus berkembang.

Dalam konteks global, banyak negara telah mengembangkan model pengacara negara dengan pengaturan hukum yang jelas dan kuat, baik sebagai bagian dari kejaksaan maupun sebagai lembaga tersendiri. Model-model tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan pengacara negara sangat ditentukan oleh kejelasan substansi hukum yang mengatur kedudukan, kewenangan, independensi, dan akuntabilitasnya. Indonesia dapat mengambil pelajaran dari praktik-praktik tersebut untuk mereformulasi pengaturan Jaksa Pengacara Negara agar lebih sesuai dengan prinsip negara hukum dan kebutuhan nasional. Dengan demikian, kelanjutan analisis ini semakin menegaskan bahwa kelemahan substansi hukum Jaksa Pengacara Negara bukan sekadar persoalan teknis peraturan, melainkan persoalan struktural yang memerlukan pembenahan mendasar.¹³¹ Tanpa reformasi substansi hukum yang komprehensif, Jaksa Pengacara Negara akan terus berada dalam posisi yang lemah, baik secara normatif maupun praktis, dan sulit menjalankan perannya sebagai penjaga kepentingan hukum negara secara efektif. Pembenahan tersebut harus diarahkan pada perumusan norma yang jelas, penguatan legitimasi profesional, peningkatan independensi fungsional, serta integrasi peran Jaksa Pengacara Negara

¹³¹ Abdurrahman, 1983, *Aspek-Aspek Bantuan Hukum di Indonesia*, Jakarta:Penerbit Cendana Press, hlm. 62

dalam sistem peradilan perdata dan tata usaha negara secara utuh dan berkeadilan.

4.2. Kelemahan Struktur Hukum Jaksa Pengacara Negara Dalam Bidang Perdata Tata Usaha Negara

Dalam perspektif hukum negara dan administrasi, struktur hukum yang mengatur keberadaan dan fungsi Jaksa Pengacara Negara di Indonesia masih menunjukkan sejumlah kelemahan substantif dan sistemik yang signifikan. Jaksa Pengacara Negara merupakan perwujudan dari kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia dalam menangani perkara di luar ranah pidana, khususnya sengketa perdata dan tata usaha negara, berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi UU 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan serta aturan pelaksana terkait lainnya. Kewenangan ini secara normatif memberi dasar kepada kejaksaan untuk bertindak dengan kuasa khusus mewakili negara, pemerintah, atau instansi negara di dalam maupun di luar pengadilan dalam rangka melindungi kepentingan negara. Namun demikian, struktur hukum yang memperkuat peran Jaksa Pengacara Negara masih dianggap belum memadai untuk menjawab tuntutan implementasi penegakan hukum yang efektif dan berkeadilan.

Pada tingkat formil, struktur hukum yang mengatur Jaksa Pengacara Negara tersebar secara parsial dalam berbagai produk norma seperti undang-undang, peraturan presiden, peraturan jaksa agung, dan pedoman internal yang bersifat administratif. Ketentuan utama terdapat dalam Pasal

30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi UU 11 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa “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.” Substansi ini memberi ruang yang sangat luas tanpa batasan kewenangan yang jelas dan tanpa penjabaran rinci mengenai ruang lingkup tindakan yang diperkenankan ataupun larangan operasional yang harus dipatuhi.¹³²

Dalam konteks sejarah perkembangan hukum Indonesia, posisi Jaksa Pengacara Negara sebagai representasi hukum negara masih relatif baru dan mengalami perkembangan yang dinamis, namun sering kali tidak diimbangi oleh perubahan struktural dalam sistem perundang-undangan secara menyeluruh.¹³³ Dalam perspektif teori sistem hukum, struktur hukum (*legal structure*) merupakan elemen fundamental yang menentukan bagaimana norma hukum dijalankan oleh institusi penegak hukum. Lawrence M. Friedman menempatkan struktur hukum sebagai komponen yang mencakup kelembagaan, kewenangan, serta mekanisme kerja aparat penegak hukum. Dalam konteks Jaksa Pengacara Negara (JPN) pada bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, struktur hukum memiliki peran strategis karena menentukan efektivitas negara dalam mempertahankan dan memulihkan kepentingannya. Namun demikian, struktur

¹³² Effendy, Marwan, 2005, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Prespektif Hukum*, Jakarta: Gramedia, hlm, 70.

¹³³ Sumanjaya, 2002, *Kejaksaan RI dalam Lintas Sejarah*, Jakarta: Majalah Hukum Kejaksaan RI, hlm, 6.

hukum JPN di Indonesia masih mengandung berbagai kelemahan mendasar yang berdampak langsung pada kinerja dan efektivitas penegakan hukum.

1. Ketidakjelasan Kedudukan Kelembagaan Jaksa Pengacara Negara dan Ketergantungan pada Surat Kuasa Khusus

Secara normatif, kewenangan Jaksa Pengacara Negara diatur dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Meskipun ketentuan tersebut memberikan legitimasi bagi jaksa untuk bertindak di bidang perdata dan tata usaha negara, pengaturannya belum secara eksplisit menegaskan posisi JPN sebagai representasi negara yang bersifat mandiri dan melekat (*inherent authority*). Akibatnya, secara struktural JPN kerap dipahami bukan sebagai subjek hukum negara yang berdiri sendiri, melainkan semata-mata sebagai kuasa hukum yang bertindak atas dasar pelimpahan kewenangan administratif. Ketiadaan penegasan kedudukan kelembagaan ini berdampak pada lemahnya posisi tawar JPN dalam sistem peradilan perdata dan tata usaha negara. JPN seringkali disejajarkan dengan advokat privat yang bekerja berdasarkan kuasa, sehingga peran strategisnya sebagai penjaga kepentingan negara tidak sepenuhnya terartikulasikan dalam struktur hukum yang ada.

Salah satu kelemahan paling mendasar dalam struktur hukum JPN adalah ketergantungan pada Surat Kuasa Khusus (SKK) dari instansi pemerintah atau badan negara. Ketergantungan ini menunjukkan bahwa kewenangan JPN belum bersifat melekat pada institusi Kejaksaan sebagai

representasi negara, melainkan bersifat delegatif dan administratif. Dalam praktik, mekanisme SKK sering menimbulkan berbagai permasalahan struktural, seperti keterlambatan penanganan perkara, terbatasnya ruang lingkup kewenangan JPN, serta potensi konflik kepentingan ketika instansi pemberi kuasa justru merupakan pihak yang lalai atau berkontribusi terhadap timbulnya sengketa. Kondisi ini melemahkan fungsi JPN sebagai instrumen negara untuk bertindak cepat dan preventif dalam melindungi kepentingan hukum dan keuangan negara.

2. Keterbatasan Kewenangan Eksekutor

Kelemahan struktural lainnya terletak pada keterbatasan kewenangan eksekutorial JPN terhadap putusan perdata dan tata usaha negara yang telah berkekuatan hukum tetap. Secara struktural, JPN tidak memiliki perangkat kewenangan yang memadai untuk memastikan pelaksanaan putusan pengadilan secara efektif.

Akibatnya, meskipun JPN berhasil memenangkan perkara demi kepentingan negara, pelaksanaan putusan kerap menghadapi hambatan berupa ketidakpatuhan pihak lawan, lambannya proses eksekusi, atau lemahnya dukungan institusional. Kondisi ini mencerminkan ketidakseimbangan antara tanggung jawab JPN dalam memperjuangkan kepentingan negara dan kewenangan struktural yang dimilikinya untuk menindaklanjuti putusan pengadilan. Kelemahan struktur hukum juga terlihat dalam konteks penyelesaian sengketa non-litigasi, di mana ketentuan normatif masih sangat belum memadai untuk mengatur tata cara

penyelesaian non-litigasi yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara secara sistematis dan baku. Meskipun penyelesaian di luar pengadilan sering kali menjadi pilihan yang lebih efisien, baik secara sumber daya maupun waktu, aturan yang mengatur proses non-litigasi masih bersifat umum dan tidak rinci.¹³⁴

3. Keterbatasan Sumber Daya dan Dukungan Kelembagaan

Selain persoalan normatif dan kewenangan, struktur hukum JPN juga menghadapi kelemahan pada aspek sumber daya manusia dan dukungan kelembagaan. Jumlah jaksa yang memiliki kompetensi khusus di bidang perdata dan tata usaha negara masih terbatas, sementara kompleksitas perkara yang dihadapi semakin meningkat. Di sisi lain, sistem manajemen perkara, akses data lintas instansi, serta dukungan administratif belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan tugas JPN secara efektif.

Struktur hukum yang belum kuat ini juga terlihat dalam pengaturan tentang kompetensi dan pelatihan khusus bagi Jaksa Pengacara Negara. Dalam banyak penelitian empiris, ditemukan bahwa banyak jaksa yang ditugaskan menangani perdata dan tata usaha negara tidak memiliki pelatihan mendalam atau spesialisasi yang mencukupi dalam bidang hukum perdata, administrasi publik, kontrak bisnis, ataupun litigasi di bidang administrasi negara. Struktur hukum yang ada belum menyediakan ketentuan pengembangan profesional yang komprehensif dan mewajibkan

¹³⁴ Hakim, Abdul Aziz, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Jogjakarta, Pustaka Pelajar, hlm, 73.

pelatihan khusus bagi jaksa yang menjalankan fungsi pengacara negara. Ketidakadaan pedoman normatif tentang kompetensi ini mengakibatkan variasi kualitas layanan hukum yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara serta potensi kesalahan substansial dalam pengambilan keputusan hukum strategis.¹³⁵

Secara analitis, struktur hukum yang kuat akan melahirkan kepastian hukum dan memberikan jaminan integritas bagi pelaksanaan fungsi Jaksa Pengacara Negara sehingga mampu menjawab tantangan dinamika sosial, politik, dan ekonomi yang terus berkembang. Dengan struktur hukum yang elegan dan sistematis, peran Jaksa Pengacara Negara tidak lagi dipandang sebagai peran tambahan semata, melainkan peran sentral dalam sistem penegakan hukum yang mampu memberikan perlindungan dan keadilan bagi negara, masyarakat, dan lembaga publik yang bergantung pada dukungan hukum profesional untuk menyelesaikan sengketa perdata dan tata usaha negara.

4.3. Kelemahan Budaya Hukum Jaksa Pengacara Negara Dalam Bidang Perdata Tata Usaha Negara

Budaya hukum dapat dipahami sebagai pola berulang nilai, aturan, praktik, dan sikap kolektif yang melekat dalam suatu lembaga atau masyarakat dalam memahami, menafsirkan, dan menerapkan hukum. Dalam konteks Jaksa Pengacara Negara (JPN) di Indonesia, budaya hukum

¹³⁵ Hasil Wawancara dengan Direktur Perdata pada JAMDATUN

ini sangat menentukan bagaimana peran JPN dijalankan dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Keberadaan JPN sendiri secara formal diatur melalui Undang-Undang Kejaksaan serta berbagai peraturan pelaksana seperti Peraturan Jaksa Agung 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.¹³⁶ Secara normatif JPN memiliki peran penting dalam melindungi kepentingan hukum negara berupa penanganan sengketa perdata maupun TUN, baik melalui jalur litigasi maupun non-litigasi. Namun demikian, apabila dilihat dari aspek budaya hukum di dalam institusi kejaksaan, JPN menghadapi sejumlah kelemahan budaya hukum yang secara signifikan berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan fungsi tersebut dalam praktik penanganan perkara perdata dan tata usaha negara. Namun demikian, budaya hukum JPN masih menunjukkan sejumlah kelemahan mendasar yang berimplikasi pada rendahnya efektivitas perlindungan kepentingan negara.

a. Dominasi Budaya Penegakan Hukum Pidana

Salah satu dimensi penting yang menjadi kekurangan budaya hukum JPN adalah ketidakseimbangan antara budaya penegakan hukum pidana dan budaya penanganan perkara perdata dan tata usaha negara di dalam institusi kejaksaan. Sejarah dan budaya internal kejaksaan di Indonesia

¹³⁶ Subekti, R, dan R. Tjitrosudibio, 2003, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata)*, Jakarta: Pradnya Paramita, hlm, 31.

sejak lama berakar kuat pada fungsi penuntutan pidana sebagai peran dominan. Fungsi JPN pada hakekatnya merupakan perluasan kewenangan yang relatif baru, sehingga budaya organisasi kejaksaan belum sepenuhnya mapan dalam merespons pekerjaan-pekerjaan hukum perdata dan TUN secara profesional. Dominasi budaya pidana ini menyebabkan internal institusi kurang memberi ruang bagi pengembangan pemahaman hukum perdata dan administrasi negara yang spesifik dan independen. Akibatnya, sejumlah jaksa yang ditugaskan menangani perkara perdata atau TUN masih kurang memiliki orientasi budaya hukum yang kuat dalam bidang tersebut dibandingkan dengan orientasi pada aspek penuntutan pidana. Kondisi semacam ini berkontribusi pada rendahnya konsistensi serta kurangnya kualitas argumentasi hukum yang disampaikan dalam penanganan kasus perdata dan tata usaha negara di berbagai kejaksaan di daerah. Hal ini dapat dipandang sebagai indikasi lemahnya transformasi budaya hukum internal yang belum sepenuhnya mengakomodasi tugas JPN secara penuh dalam segala kompleksitasnya.¹³⁷

b. Budaya Reaktif dan Ketergantungan pada Permintaan Instansi

Budaya hukum JPN masih bersifat reaktif, yaitu bertindak setelah adanya permintaan atau pemberian Surat Kuasa Khusus dari instansi pemerintah. Budaya ini mencerminkan pemahaman yang sempit terhadap peran JPN sebagai sekadar kuasa hukum, bukan sebagai representasi negara yang

¹³⁷ Hasil Wawancara dengan Kasubdit Pertimbangan Hukum pada JAMDATUN

memiliki tanggung jawab konstitusional untuk melindungi kepentingan publik.

Ketergantungan budaya pada inisiatif instansi pemberi kuasa menyebabkan JPN jarang melakukan tindakan preventif atau strategis untuk mencegah potensi sengketa dan kerugian negara. Padahal, dalam kerangka hukum modern, peran negara seharusnya bersifat proaktif dan antisipatif.

Kelemahan budaya hukum lainnya terletak pada persepsi lembaga pemerintah dan pemangku kepentingan eksternal terhadap peran JPN yang sering kali masih bersifat ambigu dan kurang dipahami secara mendalam oleh instansi pemerintah maupun lembaga negara. Kebingungan ini muncul karena budaya hukum di luar kejaksaan juga belum sepenuhnya mengenal peran JPN sebagai figur profesional yang memiliki kompetensi khusus, sehingga beberapa lembaga atau instansi pemerintah enggan memberikan surat kuasa kepada jaksa untuk bertindak sebagai pengacara negara.¹³⁸

c. Lemahnya Budaya Profesionalisme dan Spesialisasi

Budaya hukum JPN juga ditandai oleh belum berkembangnya profesionalisme berbasis spesialisasi. Penugasan jaksa di bidang perdata dan TUN seringkali bersifat rotasional tanpa didukung oleh pembentukan keahlian yang mendalam. Budaya organisasi belum sepenuhnya mendorong pengembangan kompetensi khusus di bidang hukum perdata,

¹³⁸ Hasil Wawancara dengan Kasubdit Pertimbangan Hukum pada JAMDATUN

hukum administrasi negara, kontrak pemerintah, dan litigasi strategis. Akibatnya, kualitas argumentasi hukum dan strategi litigasi JPN menjadi tidak merata dan sangat bergantung pada kapasitas individu jaksa, bukan pada sistem dan budaya kelembagaan yang mapan. Kelemahan budaya hukum tersebut juga tercermin dalam kurangnya budaya pembelajaran berkelanjutan, di mana jaksa di bidang perdata dan tata usaha negara tidak selalu mendapat pelatihan atau pendidikan lanjutan yang memadai terkait perkembangan hukum perdata modern, teknik litigasi tingkat lanjut, maupun strategi penyelesaian sengketa TUN yang efektif. Budaya organisasi yang kurang mendorong pengembangan kompetensi secara berkelanjutan ini menjadi salah satu faktor struktural yang memperlemah peran JPN dalam mengantisipasi kompleksitas kasus perdata dan tata usaha negara yang sering kali melibatkan aspek hukum bisnis, administrasi publik, kontrak publik, maupun peraturan teknis sektor tertentu. Ketidaksiapan budaya hukum semacam ini membuat implementasi JPN menjadi kurang responsif dan adaptif terhadap tuntutan hukum yang terus berkembang di luar budaya hukum pidana yang selama ini menjadi fokus utama institusi kejaksaan.¹³⁹

d. Budaya Formalistik dan Kepatuhan Administratif

Budaya hukum JPN masih cenderung formalistik, yaitu lebih menekankan kepatuhan terhadap prosedur administratif daripada pencapaian keadilan substantif dan perlindungan kepentingan negara. Orientasi ini terlihat dari

¹³⁹ Ibid

kecenderungan menghindari terobosan hukum atau strategi litigasi progresif karena kekhawatiran terhadap risiko administratif dan pengawasan internal. Selanjutnya, budaya hukum yang terlampau birokratis dan kurang responsif terhadap dinamika hukum substansial juga menjadi kelemahan signifikan bagi JPN. Peraturan internal Kejaksaan seperti pedoman pelaksanaan atau SOP sering kali menjadi referensi utama dalam proses kerja, namun budaya ini kadang menempatkan peraturan internal sebagai titik rujukan lebih tinggi daripada kebutuhan untuk memahami dan mengaplikasikan prinsip hukum substantif dalam perdata atau administrasi publik yang sering kali saling tumpang tindih.¹⁴⁰

Budaya birokrasi ini tampak dalam alur kerja internal yang berjenjang, ketergantungan pada mekanisme persetujuan struktural, serta aturan administratif yang panjang yang sering kali memperlambat respons terhadap perkembangan kasus yang membutuhkan ketepatan waktu dan ketangkasan strategi hukum. Kondisi ini tidak hanya menghambat efektifitas pelaksanaan keterampilan hukum substantif, tetapi juga menurunkan motivasi individual jaksa dalam memperkuat kultur profesional di ranah perdata dan tata usaha negara.

e. Lemahnya Budaya Koordinasi dan Kerja Sama Antar Bidang/Lembaga

¹⁴⁰ Kansil, 1980, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm, 196.

Budaya hukum JPN juga menunjukkan kelemahan dalam hal koordinasi dan kerja sama lintas sektor. Dalam banyak kasus, JPN masih bekerja secara sektoral sebagai contoh Dalam praktik penanganan perkara yang memiliki irisan antara aspek pidana dan perdata, khususnya dalam tindak pidana khusus yang berdampak pada kerugian keuangan negara, masih ditemukan lemahnya koordinasi antara Jaksa Pengacara Negara dan Bidang Tindak Pidana Khusus. Kondisi ini menunjukkan bahwa mekanisme kerja internal Kejaksaan belum sepenuhnya dibangun dalam kerangka penegakan hukum yang terintegrasi, melainkan masih berjalan secara sektoral berdasarkan pembagian fungsi formal masing-masing bidang.

Kurangnya koordinasi tersebut tercermin dari tidak sinkronnya perencanaan strategi penanganan perkara sejak tahap awal, termasuk dalam penentuan langkah hukum yang berkaitan dengan pengamanan aset, penelusuran aliran dana, serta pemilihan instrumen hukum yang paling efektif untuk pemulihan kerugian negara. Akibatnya, upaya penegakan hukum pidana yang dilakukan oleh Bidang Tindak Pidana Khusus seringkali tidak diikuti secara simultan oleh langkah-langkah hukum perdata atau tata usaha negara yang dapat memperkuat posisi negara dalam mengamankan dan memulihkan aset. Lebih lanjut, lemahnya koordinasi antara Jaksa Pengacara Negara dan Bidang Tindak Pidana Khusus juga mencerminkan adanya perbedaan paradigma dan orientasi kerja. Bidang Tindak Pidana Khusus cenderung berfokus pada pembuktian unsur pidana dan pertanggungjawaban pelaku, sementara Jaksa Pengacara Negara berorientasi pada perlindungan kepentingan hukum negara dan pemulihan

keuangan negara melalui instrumen perdata dan tata usaha negara. Ketidakhadiran mekanisme koordinasi yang sistematis menyebabkan kedua orientasi tersebut berjalan secara terpisah, padahal secara substansial saling melengkapi. Dalam perspektif teori sistem hukum, kondisi tersebut menunjukkan kelemahan pada aspek struktur dan budaya hukum internal Kejaksaan, di mana integrasi antar fungsi penegakan hukum belum terwujud secara optimal. Fragmentasi internal ini berdampak pada menurunnya efektivitas penegakan hukum secara keseluruhan, karena negara kehilangan momentum untuk memanfaatkan seluruh instrumen hukum yang tersedia secara simultan dan strategis. Dengan demikian, kurangnya koordinasi antara Jaksa Pengacara Negara dan Bidang Tindak Pidana Khusus tidak hanya merupakan persoalan teknis administratif, tetapi merupakan persoalan sistemik yang berimplikasi langsung pada efektivitas penegakan hukum, kepastian hukum, dan optimalisasi pemulihan keuangan negara. Kondisi ini menegaskan urgensi perlunya penguatan mekanisme koordinasi dan integrasi internal sebagai bagian dari reformasi struktur dan budaya hukum Kejaksaan.¹⁴¹

¹⁴¹ Hasil Wawancara dengan Kasubdit Pertimbangan Hukum pada JAMDATUN

BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI YANG IDEAL TERHADAP PERAN JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM BIDANG PERDATA TATA USAHA NEGARA BERBASIS KEADILAN

5.1. Perbandingan Hukum Regulasi Jaksa Pengacara Negara Dari Beberapa Negara

Jaksa Pengacara Negara menjadi salah satu organ penting yang dimiliki oleh lembaga Kejaksaan sebab peran dan fungsinya dalam penegakkan hukum terlebih dalam bidang hukum perdata dan tata usaha negara. Kedudukan Jaksa Pengacara Negara ternyata terjadi dalam beberapa negara di belahan dunia. Pada bagian ini penulis akan melakukan komparasi terhadap beberapa negara yang menerapkan Jaksa Pengacara Negara.

Aspek	Advocaat- Generaal (Belanda)	Advocate General (Uni Eropa / CJEU)	Advocate General (Prancis – Avocat Général)	Jaksa Pengacara Negara (Indonesia)
Sistem hukum	Civil law	Civil law supranasiona l	Civil law	Civil law
Kedudukan kelembagaan	Bagian dari Openbaar Ministerie atau pejabat opinitif di Hoge Raad	Pejabat khusus di Mahkamah Uni Eropa (CJEU)	Bagian dari <i>Ministère Public</i> pada pengadilan tinggi	Bagian dari Kejaksaan RI

Posisi dalam perkara	Tidak menjadi pihak; memberi kesimpulan hukum	Tidak menjadi pihak; memberi opini hukum	Mewakili kepentingan umum di persidangan	Menjadi pihak sebagai kuasa hukum negara
Fungsi utama	Memberikan <i>conclusie</i> atau pendapat hukum kepada hakim	Memberikan <i>legal opinion</i> independen sebelum putusan	Menyampaikan tuntutan atau pandangan hukum demi kepentingan umum	Mewakili negara/pemerintah dalam perkara perdata dan TUN
Independensi fungsional	Tinggi (khusus dalam fungsi kasasi)	Sangat tinggi dan independen	Terbatas (masih bagian dari penuntutan umum)	Terbatas, berada dalam struktur kejaksaan
Orientasi kepentingan	Kepentingan hukum dan konsistensi yurisprudensi	Kepentingan hukum Uni Eropa dan perkembangan hukum	Kepentingan umum dan ketertiban hukum	Kepentingan hukum negara dan pemerintah
Orientasi kepentingan	Kepentingan hukum dan konsistensi yurisprudensi	Kepentingan hukum Uni Eropa dan perkembangan hukum	Kepentingan umum dan ketertiban hukum	Kepentingan hukum negara dan pemerintah
Keterlibatan litigasi	Tidak beracara sebagai pihak	Tidak beracara sebagai pihak	Hadir dan berpendapat di persidangan	Aktif beracara mewakili negara
Tahap perkara	Umumnya kasasi / tingkat tertinggi	Kasus strategis di tingkat tertinggi UE	Semua tingkat, khususnya pidana	Perdata dan Tata Usaha Negara

Produk hukum	Kesimpulan hukum (conclusie)	Opini hukum (opinion)	Requisitoir / pendapat hukum	Gugatan, jawaban, replik, memori, legal opinion
Hubungan dengan eksekutif	Relatif terpisah secara fungsional	Terpisah dari eksekutif negara anggota	Masih berada dalam cabang eksekutif	Berada dalam cabang eksekutif
Tujuan normatif	Konsistensi dan pengembangan hukum	Harmonisasi dan uniformitas hukum UE	Penegakan hukum dan kepentingan umum	Perlindungan aset dan kepentingan negara

5.2. Rekonstruksi Regulasi Jaksa Pengacara Negara Dalam Bidang Hukum Tata Usaha Negara Berbasis Nilai Keadilan

Upaya pembaruan hukum merupakan suatu keniscayaan yang harus terus dilakukan dalam rangka mewujudkan sistem hukum yang mampu menjawab kebutuhan masyarakat akan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan, sekaligus memperkuat peran negara dalam melindungi serta memulihkan keuangan negara. Dalam konteks tersebut, Jaksa Pengacara Negara memiliki posisi strategis sebagai representasi negara di bidang perdata dan tata usaha negara, khususnya dalam mengamankan dan memulihkan keuangan negara yang dirugikan akibat tindakan administrasi pemerintahan maupun perbuatan hukum lainnya.

Berdasarkan data kinerja Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Republik Indonesia pada tahun 2025, tercatat capaian

penyelamatan keuangan negara sebesar Rp23.014.794.414.642,40 (dua puluh tiga triliun empat belas miliar tujuh ratus sembilan puluh empat juta empat ratus empat belas ribu enam ratus empat puluh dua rupiah empat puluh sen) serta pemulihan keuangan negara sebesar Rp149.407.951.712.195,00 (seratus empat puluh sembilan triliun empat ratus tujuh miliar sembilan ratus lima puluh satu juta tujuh ratus dua belas ribu seratus sembilan puluh lima rupiah). Di Kejaksaan Negeri Jakarta Pusat sendiri capaian Pemulihan Keuangan Negara sebesar Rp. 246.176.946.290.- (dua ratus empat puluh enam miliar seratus tujuh puluh enam juta sembilan ratus empat puluh enam ribu dua ratus sembilan puluh rupiah dan penyelamatan keuangan negara sebesar Rp.439.399.079.338,- (empat ratus tiga puluh sembilan tiga ratus sembilan puluh sembilan juta tujuh puluh sembilan ribu tiga ratus tiga puluh delapan rupiah). Capaian tersebut menunjukkan bahwa peran Jaksa Pengacara Negara memiliki kontribusi nyata dan signifikan dalam menjaga kepentingan keuangan negara.

Bertolak dari data empiris tersebut, penulis berkeyakinan bahwa fungsi penyelamatan dan pemulihan keuangan negara masih dapat dioptimalkan secara lebih efektif apabila Jaksa Pengacara Negara diberikan kewenangan yang lebih progresif untuk bertindak secara langsung mewakili negara, tanpa harus selalu menunggu adanya surat kuasa khusus, terutama dalam hal-hal yang secara nyata berpotensi menimbulkan

kerugian bagi negara. Konstruksi kewenangan yang demikian diharapkan mampu mengubah paradigma Jaksa Pengacara Negara dari peran yang bersifat pasif dan reaktif menjadi peran yang proaktif dan preventif dalam melindungi kepentingan hukum negara.

Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk melakukan rekonstruksi regulasi Jaksa Pengacara Negara sebagai suatu upaya konseptual dan normatif dalam menemukan serta mewujudkan keadilan, khususnya dalam bidang hukum tata usaha negara. Proses rekonstruksi yang dilakukan dalam penelitian ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagai kerangka hukum utama, dengan menitikberatkan pada penguatan kewenangan, penegasan kedudukan Jaksa Pengacara Negara sebagai representasi negara, serta internalisasi nilai-nilai keadilan substantif dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.¹⁴² Peneliti juga mengambil contoh pada Pasal 18 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 memiliki kelemahan pada peran Jaksa Pengacara Negara maka rekontruksi yang dilakukan penulis adalah sebagai berikut.

No	Regulasi	Kelemahan	Rekontruksi
01	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 Tentang	Kelemahan yang terjadi adalah Jaksa Pengacara	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004

¹⁴² Hasil Wawancara dengan Direktur Perdata pada JAMDATUN

Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi UU 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan Pasal 18 yang berbunyi Pasal 18 (1) Jaksa Agung merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia.	Negara di siapkan untuk permasalahan hukum privat maupun public yang bersifat kelembagagaa n negara. Pada hal ini BUMN/BUM D yang secara kedudukan merupakan lembaga dalam naungan negara namun pada perjalannya ketika terjadi permasalahan hukum sering kali menggunakan	sebagaimana telah diubah menjadi UU 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan Pasal 18 yang berbunyi Pasal 18 (1) Jaksa Agung merupakan Penuntut Umum tertinggi dan pengacara negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia. (2) Jaksa Agung dengan kuasa khusus ataupun karena kedudukan dan jabatarmya bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, di bidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan di semua lingkungan peradilan, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintahan, maupun kepentingan umum.
---	--	--

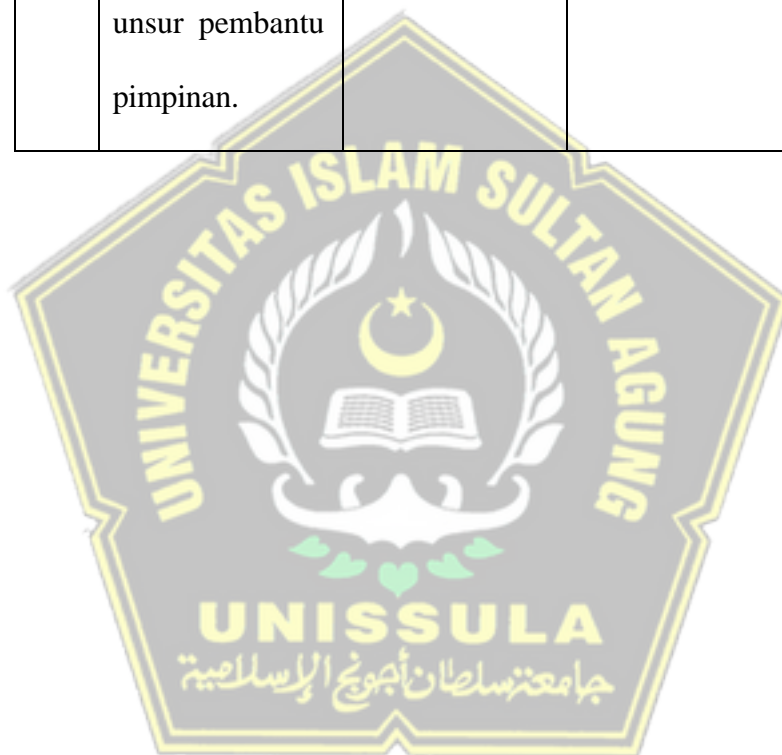
<p>(2) Jaksa Agung dengan kuasa khusus ataupun karena kedudukan dan jabatarnya bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara, di bidang perdata dan tata usaha negara serta ketatanegaraan di lingkungan peradilan, baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau</p>	<p>jasa dari pengacara swasta bukan Jaksa Pengacara Negara yang telah disiapkan negara untuk memberikan pendampingan hukum kepada institusi dalam naungan negara atau pemerintah. Hal ini semakin memperlemah keberadaan Jaksa Pengacara Negara.</p>	<p>(3) Jaksa Agung bersama-sama menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan/atau menteri lain yang ditunjuk oleh Presiden dapat menjadi kuasa dalam menangani perkara di Mahkamah Konstitusi.</p> <p>(4) Jaksa Agung merupakan pimpinan dan penanggung jawab tertinggi Kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, wewenang Kejaksaan, dan tugas lain yang diberikan oleh negara.</p> <p>(5) Jaksa Agung dibantu oleh seorang Wakil Jaksa Agung dan beberapa orang Jaksa Agung Muda. (6) Jaksa Agung dan Wakil Jaksa</p>
--	--	--

	<p>pemerintahan, maupun kepentingan umum.</p> <p>(3) Jaksa Agung bersama-sama menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan/atau menteri lain yang ditunjuk oleh Presiden dapat menjadi kuasa dalam menangani perkara di Mahkamah Konstitusi.</p> <p>(4) Jaksa Agung merupakan</p>		<p>Agung merupakan satu kesatuan unsur pimpinan.</p> <p>(7) Jaksa Agung Muda merupakan unsur pembantu pimpinan.</p> <p>(8) Mewajibkan BUMN/BUMD mengalihkan penyelesaian sengketa perdata atau Tata Usaha Negara yang merugikan keuangan negara kepada Jaksa Pengacara Negara, kecuali dalam kondisi tertentu.</p>
--	--	--	--

<p>pimpinan dan penanggung jawab tertinggi Kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, wewenang Kejaksaan, dan tugas lain yang diberikan oleh negara.</p> <p>(5) Jaksa Agung dibantu oleh seorang Wakil Jaksa Agung dan beberapa orang Jaksa Agung Muda. (6) Jaksa Agung dan Wakil Jaksa Agung</p>		
--	--	--



<p>merupakan satu kesatuan unsur pimpinan. (7) Jaksa Agung Muda merupakan unsur pembantu pimpinan.</p>		
--	--	--



BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Keberadaan Jaksa Pengacara Negara bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah, baik di dalam maupun di luar pengadilan, dalam perkara perdata dan tata usaha negara namun masih terdapat beberapa hal yang tidak melibatkan peran kejaksaan dalam melakukan tugasnya yang berguna untuk mitigasi pelanggaran-pelanggaran hukum yang ada.

Kelemahan Subtansi Hukum terletak pada keberadaan regulasi hukum terkait peran jaksa pengacara negara yang belum memiliki kuasa penuh untuk menangani permasalahan hukum dalam antar negara, mitigasi permasalahan hukum dalam Kerjasama bilateral maupun multilateral untuk mencegah sengketa internasional, struktur hukum terkendala dalam minimnya jumlah SDM menjadi salah satu alasan mengapa salah satu organ negara seperti BUMN lebih menggunakan jasa pengacara swasta dari pada jaksa pengacara negara. Kelemahan dalam budaya hukum terletak kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap konflik kepentingan sebab jaksa dan jaksa pengacara negara merupakan satu instansi maka masyarakat khawatir terjadi konflik kepentingan.

Perbandingan sistem hukum jaksa pengacara negara dari beberapa negara seperti Singapura, Belanda dan Amerika Serikat memiliki karakteristik tersendiri dalam proses pemberian wewenang jaksa pengacara negara untuk menjalankan tugas dan kewajiban. Bentuk

rekonstruksi terhadap Pasal 18 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan menjadi sebuah angin segar untuk mempertegas peran jaksa pengacara negara dalam menyelesaikan perkara hukum yang terjadi pada pemerintah.

Dan perlu adanya kewenangan kepada Jaksa Pengacara Negara untuk bertindak secara proaktif dalam melindungi dan menyelamatkan aset negara, tanpa harus menunggu adanya surat kuasa khusus dari instansi pemerintah, sepanjang tindakan tersebut dilakukan untuk kepentingan hukum publik dan pemulihan kerugian negara. Kewenangan proaktif tersebut dapat dirumuskan dalam kerangka public interest litigation, di mana JPN bertindak sebagai guardian of public interest yang memiliki legal standing ex officio untuk: mengajukan gugatan atau permohonan hukum; mencegah peralihan atau penghilangan aset negara; mengamankan kepentingan hukum negara dalam sengketa antar negara.

Model ini tetap menjaga prinsip checks and balances, dengan menempatkan: standar objektif kepentingan umum; mekanisme pengawasan internal Kejaksaan; dan kontrol yudisial oleh pengadilan, sebagai pembatas agar kewenangan tersebut tidak bersifat sewenang-wenang (*abuse of power*).

B. Saran

1. Kepada Pemerintah untuk melibatkan Kejaksaan dalam Kerja sama antar Negara guna mitigasi resiko sengketa Internasional dalam bidang hukum, dan melibatkan Jaksa Pengacara Negara untuk membuat telaahan ataupun Legal Opinion dalam setiap dokumen atau Produk Hukum yang akan digunakan untuk kepentingan Masyarakat.
2. Kepada DPR RI untuk segera melakukan perubahan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan agar mempertegas dan memperkuat peran jaksa pengacara negara dalam menangani perkara perdata atau tata usaha negara yang dialami oleh negara atau pemerintah..

C. Implikasi Kajian Disertasi

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan yang telah diuraikan, disertasi ini memiliki implikasi penting yang bersifat multidimensional, mencakup aspek teoretis, normatif, kelembagaan, praktis, serta budaya hukum dalam sistem hukum Indonesia, khususnya terkait peran Jaksa Pengacara Negara dalam bidang hukum perdata dan tata usaha negara.

1. Implikasi Teoretis

Secara teoretis, disertasi ini berimplikasi pada penguatan paradigma negara hukum modern yang menempatkan negara sebagai subjek hukum aktif dalam melindungi kepentingan publik dan keuangan negara.

Rekonstruksi peran Jaksa Pengacara Negara yang ditawarkan memperluas konsep representasi negara dalam hukum perdata dan tata usaha negara, dari pendekatan formalistik berbasis kuasa khusus menuju pendekatan substantif yang berorientasi pada keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Penelitian ini juga memperkaya pengembangan teori *public interest litigation* dalam konteks Indonesia dengan menempatkan Jaksa Pengacara Negara sebagai aktor institusional yang memiliki legitimasi hukum untuk bertindak secara *ex officio* demi kepentingan umum. Dengan demikian, Jaksa Pengacara Negara tidak lagi diposisikan semata sebagai “advokat pemerintah”, melainkan sebagai *guardian of public interest* dalam sistem hukum nasional.

2. Implikasi Normatif

Dari aspek normatif, kajian ini menegaskan adanya kebutuhan mendesak untuk melakukan pembaruan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur Jaksa Pengacara Negara. Lemahnya konstruksi normatif dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan, khususnya pada pasal 18 ayat 2 UU 11 Tahun 2021 terkait ruang lingkup “Surat Kuasa Khusus” yang mana kewenangan Jaksa Pengacara Negara, berimplikasi pada ketidakpastian hukum dan pembatasan peran JPN dalam melindungi kepentingan negara. Rekonstruksi terhadap Pasal 18 Undang-Undang Kejaksaan yang ditawarkan dalam disertasi ini memberikan implikasi normatif berupa penegasan Jaksa Pengacara Negara sebagai representasi resmi negara

dalam perkara perdata dan tata usaha negara, termasuk dalam konteks kerja sama bilateral dan multilateral serta mitigasi sengketa internasional. Hal ini sekaligus menjadi dasar hukum bagi pemberian kewenangan proaktif kepada JPN dalam rangka pencegahan dan pemulihan kerugian negara.

3. Implikasi Kelembagaan dan Struktur Hukum

Dalam perspektif struktur hukum, disertasi ini berimplikasi pada perlunya penguatan kelembagaan Jaksa Pengacara Negara sebagai bagian integral dari Kejaksaan Republik Indonesia. Keterbatasan jumlah dan kualitas sumber daya manusia JPN selama ini menjadi salah satu faktor yang mendorong instansi pemerintah dan BUMN lebih memilih menggunakan jasa pengacara swasta. Oleh karena itu, implikasi kajian ini mendorong adanya kebijakan afirmatif untuk meningkatkan kapasitas, profesionalisme, dan spesialisasi Jaksa Pengacara Negara, termasuk di bidang hukum strategis, tata usaha negara, dan hukum internasional. Penguatan ini diharapkan mampu mereposisi Jaksa Pengacara Negara sebagai mitra utama pemerintah dalam penyelesaian permasalahan hukum, sekaligus mengoptimalkan perlindungan aset negara.

4. Implikasi Praktis dalam Penyelenggaraan Fungsi Negara

Secara praktis, penelitian ini berimplikasi pada perubahan pola kerja Jaksa Pengacara Negara dari yang bersifat reaktif menjadi proaktif dan preventif. Pemberian kewenangan kepada JPN untuk bertindak tanpa

harus menunggu surat kuasa khusus memungkinkan negara melakukan langkah hukum dini dalam rangka mencegah terjadinya pelanggaran hukum, sengketa, maupun penghilangan aset negara.

Implikasi ini juga memperkuat fungsi mitigasi risiko hukum dalam setiap kebijakan dan kerja sama pemerintah, baik di tingkat nasional maupun internasional, melalui pelibatan Jaksa Pengacara Negara dalam penyusunan telaahan hukum dan pemberian legal opinion terhadap setiap produk hukum yang berdampak pada kepentingan publik.



DAFTAR PUSTAKA

PERATURAN

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 Atas Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Undang-Undang nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

BUKU

Achmad Ali, 2012, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Cet IV, Prenada Media Goup, Jakarta

Dede Rosyada, 2000 Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, HAM, Dan Masyarakat Madani Puslit IAIN Syarif Hidayatullah

Rufinus Hutahuruk, 2013 Penanggulangan Kejahatan Korporasi Melalui Pendekatan Restoratif Suatu Terobosan Hukum, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta

Mansyur Ridwan, 2010, *Mediasi Penal Terhadap Perkara KDRT (Kekerasan Dalam Rumah Tangga)*, Yayasan Gema Yustisia Indonesia, Jakarta

Sudikno Mertokusumo, 1986 *Mengenal Hukum Liberty* jakarta

M Yahya Harahap, 2008 *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, Dan Peninjauan Kembali* Sinar Grafika.jakarta.

Moeljatno, 2002 *Asas Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, bandung.

Sudarto, 1986 *Kapita Selekta Hukum Pidana Alumni*, jakarta

Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2008, Edisi Keempat, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta ,

James P. Chaplin, 1997, Kamus Lengkap Psikologi, Raja Grafindo Persada, Jakarta,

B.N. Marbun, 1996, Kamus Politik, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta,

Ali Mudhofir, 1996, Kamus Teori dan Aliran dalam Filsafat dan Teologi, Gajahmada University Press, Yogyakarta

Mardjono Reksodiputra, 1995, Pembaharuan Hukum Pidana, Pusat Pelayanan dan Pengendalian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi) UI, Jakarta,

Adami Chazawi, 2007 Pelajaran Hukum Pidana 1, PT. Raja Grafindo, Jakarta

Sudikno Mertokusumo, 1999 Mengenal Hukum, Liberty, Yogyakarta

Ismu Gunadi dan Jonaedi Efendi, 2014 Hukum Pidana, Kencana, Jakarta,

Tri Andrisman, Hukum Pidana, 2009 Asas-Asas dan Dasar Aturan Umum Hukum Pidana Indonesia, Universitas Lampung,

M. Agus Santoso, 2014 Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta,

Buku pedoman disertasi PDIH Unissula,

Esmi Warassih, 2015 Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis, Pustaka Magister, Semarang,

Theo Huijber, 1982 Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah, : Kanisius, Yogyakarta,

Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, 2006 Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi, Surabaya,

- Rawls, John, 2006 Teori keadilan :Dasar-dasar Filsafat Politik untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dalam negara, Terjemahan Uzair Hamzah Dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar Yogyakarta
- John Rawls, A Theory of Justice, London: Oxford University Press, 1973, yang sudah diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Teori Keadilan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006
- Achmad Ali, 2012, Mengukuk Teori Hukum dan Teori Peradilan, Cet IV, Prenada Media Goup, Jakarta
- Satjipto Rahardjo, 2006. Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia, Pustaka Pelajar, Semarang
- Koentjaraningrat, 1997, Metode-Metode Penelitian Masyarakat. Gramedia, Jakarta
- Soerjono Soekanto, 1981 Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta,
- Martono Nanang, 2015 Metode Penelitian Sosial, Jakarta : Rajawali Pers
- Lexy Moelong, Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung : PT. Remaja Rosda Karya, 2014
- Muh. Tahir, Pengantar Metode Penelitian Pendidikan, Makassar : Universitas Muhammadiyah Makassar, 2014,
- Teguh Prasetyo dan Abdul Hali, 2011 Barkatullah. Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman.: Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, 2009, Handbook of Qualitative Research, diterjemahkan oleh Dariyatno, Badrus Samsul Fata, Abi, John Rinaldi, Putaka Pelajar, Yogyakarta,

Ediwarman, 2010, Monograf, Metodologi Penelitian Hukum, Medan: Program Pascasarjana Univ. Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan,

Suharsini Arikunto, 2011 Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik, Rineka Cipta, Jakarta,

Kartini Kartono, 1998 Pengantar Metodologi Research, Alumni, Bandung

JURNAL

Ridwan M. Thaha, 2016, Penyalahgunaan Obat keras Oleh Buruh Bangunan di Kota Makasar, jurnal vol-2FKKM,

Rekha syukur, 2017, Upaya Polri Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Penyalahgunaan Obat Keras Pil Dobel L (studi Polres Kediri), jurnal artikel ilmiah

Gunardi, 2005. "Kerangka Konsep dan Kerangka Teori dalam penelitian Ilmu Hukum" Jurnal Era Hukum No 1 TH. 13 September

Ikatan Apoteker Indonesia, 2010 Informasi Spesialite Obat Indonesia, V ol 46, ISFI, Jakarta, ,

PDiH Jurnal Ilmu Hukum Volume 13 Nomor 25 Februari 2017.

Jurnal Al-Manhaj, Hukum dan Pranata Sosial Islam, Volume 5 No. 1 January-June 2023.

Nurul Ghufron, 2013, Meningkatkan Peran LPSK Sebagai Pendorong Perubahan Paradigma dari Alat Bukti Menuju Partisipasi dalam Sistem Peradilan Pidana, *Jurnal Perlindungan*, Edisi 3 Volume I, hlm, 82.

WEBSITE

<http://kamusbesarbahasaonline.co.id>, pengertian pidana,

<https://www.gramedia.com/literasi/regulasi/?srsltid=AfmBOopScTb5PMOsrFyXqocqCXGxWj0AcN2BEY2IvaXgiaP5TBPe7G2A> di akses 28 april 2025

<https://pn-serui.go.id/berita/1839/> di akses 28 april 2025

